

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LES CONSEILS D'ADMINISTRATION DANS
LE SECTEUR PUBLIC AU QUÉBEC :
DÉSÉQUILIBRE DE L'INFORMATION ET
EFFET SUR LA QUALITÉ DE LA
PARTICIPATION DES MEMBRES À LA PRISE DE DÉCISION

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
STÉPHANIE GUINDON

MAI 2006

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 -Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article **11** du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	iii
LISTE DE TABLEAUX	iv
RÉSUMÉ	v
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I	
LE CADRE THÉORIQUE	7
1.1. Les conseils d'administration dans le secteur public	7
1.2. Les trois concepts clés : organisation, pouvoir, information	13
1.3. La problématique	27
1.4. Le cadre théorique de la théorie de la décision	28
1.5. La question de recherche	33
1.6. L'hypothèse	34
1.7. La méthodologie	34
CHAPITRE II	
L'ANALYSE DES DONNÉES	41
2.1 L'enquête empirique	41
CONCLUSION	68
APPENDICE A	
QUESTIONNAIRE DES DIRECTEURS	72
APPENDICE B	
QUESTIONNAIRE DES REPRÉSENTANTS DES USAGERS	76
BIBLIOGRAPHIE	81

AVANT-PROPOS

L'administration publique étudie les rapports entre les différents paliers de gouvernement. Au tournant des années 90, la gestion par résultats exige une nouvelle façon de faire. Dans ce contexte, l'étude du fonctionnement des conseils d'administration des organismes publics est pertinente puisque les décisions entérinées par le conseil ont une grande incidence sur la population. À l'ère de la globalisation et du foisonnement des moyens de communication, il est intéressant d'analyser le rôle de l'information. Cette analyse transposée aux conseils d'administration, offre une meilleure compréhension du processus décisionnel et des jeux de pouvoir qui existent entre les acteurs. La démarche empirique nécessite un investissement non négligeable. Les ressources disponibles dans le cadre d'un projet de mémoire n'équivalent pas les recherches effectuées par des chaires d'étude. Toutefois, ce projet initie une démarche scientifique et propose des pistes de réflexion pour une recherche ultérieure.

Plusieurs personnes ont croisé mon chemin durant ce parcours. Je tiens à remercier monsieur Lawrence Olivier, professeur titulaire au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal pour son soutien et son aide grandement appréciés; monsieur Jacques Bourgault, professeur titulaire au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal pour ses conseils et son appui moral; et monsieur Pierre P. Tremblay, titulaire au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal pour la confiance dont il a fait preuve à mon endroit.

Je tiens également à remercier ma famille, spécialement mon conjoint pour son appui inconditionnel et sa patience, ma mère pour son support moral et son temps ainsi que mes beaux-parents qui m'ont tous encouragé à leur façon à poursuivre ce projet.

Enfin, je remercie les participants qui ont démontré une belle ouverture d'esprit et une grande disponibilité à participer à cette recherche.

Stéphanie Guindon

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
2.1 Données sociodémographiques des représentants des usagers	42
2.2 Données sociodémographiques des directeurs	43
2.3 Perception de l'information présentée lors des conseils d'administration : Données comparatives	45
2.4 Perception du processus décisionnel : données comparatives	58
2.5 Leadership des membres du conseil d'administration : Données comparatives	65

RÉSUMÉ

Ce mémoire traite du rôle de l'information dans la prise de décision des conseils d'administration du secteur public. Joseph E. Stiglitz postule qu'il y a un déséquilibre d'information entre agents économiques. Cette recherche présente un intérêt par l'application d'une théorie économique au champ de la science politique. Existe-t-il un déséquilibre d'information entre les membres de conseil d'administration? Comment ce déséquilibre influence-t-il leur capacité à participer à la prise de décision? La lutte du pouvoir au sein de toute organisation et au sein des conseils d'administration amène, en raison des intérêts divergents des individus, une distribution imparfaite d'information qui profite aux leaders et désavantage les autres. Il en résulte que le déséquilibre de l'information entre les membres de conseil d'administration nuit à leur participation à la prise de décision. Le conseil d'administration perd ainsi de son efficacité. Trois dimensions sont essentielles à notre démarche : le rôle de l'information dans le processus décisionnel, la participation des membres du conseil et l'efficacité des conseils d'administration. Une enquête empirique réalisée auprès de seize répondants de huit organismes publics du secteur de la santé et des services sociaux vérifie notre hypothèse : huit sont directeurs et huit représentent les usagers. À l'aide d'un questionnaire validé, nous avons élaboré des entrevues semi dirigées.

D'abord, la plupart des répondants affirment que la qualité de l'information est adéquate. Toutefois, la quantité d'information est substantielle et le temps disponible demeure insuffisant pour étudier les dossiers en profondeur. Aussi, la participation aux sous-comités du conseil est essentielle pour une meilleure connaissance des dossiers. Les interventions des membres sont plutôt mineures lors des séances du conseil. Quant au leadership des membres, le directeur est le maître d'œuvre alors que les représentants des usagers démontrent peu d'initiative. En définitive, il y a un déséquilibre d'information entre les représentants des usagers et les directeurs. Ce déficit d'information est plus considérable chez les membres qui sont exclus des sous-comités stratégiques tels que l'exécutif.

Mots clés : information, conseil d'administration, prise de décision, leadership.

INTRODUCTION

La prise de décision est la raison d'être de toute organisation. Gérer une entreprise représente un défi dans un environnement en mouvance. Dans le secteur public, ce processus prend une dimension particulière, car la gestion d'entreprise publique doit conjuguer avec des objectifs multiples et parfois contradictoires. "The major question occupying the mind of those concerned with the conduct of public enterprise is how best to achieve and reconcile their dual obligation : on the one hand to be mindful of the public interest and on the other to operate as efficient commercial bodies¹". Les sociétés d'État telle que la Caisse de dépôt et de placement qui vise une gestion profitable des fonds qui lui sont confiés, entre autres, par de grands régimes de retraite, doit à la fois protéger l'intérêt public dans ses placements et respecter les valeurs et les principes de la société québécoise, par exemple, ne pas investir dans des entreprises qui tolèrent l'esclavagisme. Dans le cas de la société Hydro-Québec, celle-ci doit assurer à la population une sécurité d'approvisionnement en énergie tout en assurant le développement durable et verser des dividendes considérables au gouvernement du Québec. Ces deux exemples exposent bien la complexité des enjeux qui composent le quotidien des décideurs oeuvrant dans une entreprise publique.

Parmi les difficultés rencontrées par les organisations, certaines sont spécifiques au secteur public. Par exemple, différentes raisons motivent leur création et avec le temps les buts de l'entreprise se multiplient². L'organisation en prenant de l'expansion peut même se détourner de son mandat initial. Un changement de gouvernement amène généralement une transformation des objectifs attendus alors que ces organisations subissent déjà des pressions

¹ Dornstein, Miriam, *Boards of Directors Under Public Ownership*, Berlin; New York : Walter De Gruyter, 1988, p. 2.

² Parrat, Frédéric, *Le gouvernement d'entreprise : ce qui a déjà changé ce qui va encore évoluer*, Paris : Maxima, 1999, p. 8.

venant à la fois de la population en général et des groupes d'intérêt³. Enfin, elles opèrent souvent dans des marchés imparfaits et sont contraintes à faire des choix déchirants à l'intérieur de ces marchés⁴.

Plus les objectifs sont nombreux, plus le mandat se diversifie et plus la composition du conseil d'administration peut devenir obsolète et diminuer la capacité d'intervention de certains de ces membres.

Le conseil d'administration est celui qui détermine les orientations stratégiques. En tant qu'entité décisionnelle, le conseil fait face à des obligations dans la gestion des biens d'intérêt public. La théorie des organisations décrit bien le rôle du conseil d'administration : l'« organe de gestion et de discipline des dirigeants [...] un élément indissociable de l'élaboration de la stratégie à suivre par l'entreprise⁵ ». Pour Charreaux, « la taille, la composition, le fonctionnement et le rôle [des conseils d'administration] varient sensiblement notamment en fonction des stratégies suivies ou de l'incertitude de l'environnement⁶ ». La taille des conseils d'administration a un impact sur la capacité des membres à influencer la prise de décision. La composition du conseil joue également un rôle important (l'âge, les expériences socioprofessionnelles, le processus de nomination et la rémunération des membres). Le fonctionnement réfère à toute règle assurant ainsi le bon déroulement des séances, la fréquence des réunions et la création de sous-comités redevables au conseil. Dans le secteur public, tous ces éléments sont déterminés par une législation et une réglementation spécifiques. Pourtant, l'environnement public subit constamment des pressions de changements. Ce cadre laisse peu de latitude aux membres pour exercer un leadership stable.

³ *Ibid.*, p. 8.

⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁵ Charreaux, Gérard (éd.), « Conseil d'administration et pouvoirs d'influence », In *Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits*, Paris : Economica, 1997, p. 143.

⁶ *Ibid.*, p. 142.

Plusieurs auteurs traitent des mécanismes de contrôle des conseils d'administration à deux niveaux : interne et externe. Le conseil doit composer avec des contrôles externes tels que « le marché des biens et services, le marché financier, les relations de financement avec les banques, le marché du travail et l'environnement légal, politique et réglementaire » et des contrôles internes « exercé[s] par les actionnaires, la surveillance mutuelle entre dirigeants, les contrôles formels ou informels mis en place par les employés et le conseil d'administration⁷ ».

L'arme ultime du conseil envers son dirigeant demeure la rémunération et la révocation⁸. Le directeur général demeure sous l'autorité du conseil. Pourtant, le conseil d'administration encadre les actions de l'organisation, mais sa portée demeure limitée⁹. D'abord, les membres du conseil sont à la merci de l'information donnée par le dirigeant. Aussi, les conseils du secteur public sont régis par une législation qui laisse peu de marge de manœuvre. Enfin, le directeur général souhaite garder le contrôle sur les tenants et les aboutissants de l'organisation. Par conséquent, les dirigeants cherchent à contrecarrer le contrôle du conseil par une stratégie d'enracinement. Ils déterminent l'information à communiquer en séance et choisissent des administrateurs fidèles rendant leur remplacement plus difficile¹⁰. D'autres auteurs arrivent à des conclusions similaires quant à l'efficacité du conseil à contrôler la direction : « Il n'y aurait pas de liens clairs entre performance de l'entreprise et changement des dirigeants [...]. De plus, il n'est pas certain que le marché du travail des dirigeants permette de trouver facilement un remplaçant¹¹ ». L'équilibre entre les coûts et les gains du

⁷ Charreaux, Gérard et Jean-Pierre Pitou-Belin, « Image et réalités du conseil d'administration », In *Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits*, Paris : Economica, 1997, p. 149-150.

⁸ *Ibid.*, p. 154-159.

⁹ *Ibid.*, p. 162.

¹⁰ *Ibid.*, p. 162.

¹¹ Parrat, Frédéric, *Le gouvernement d'entreprise : ce qui a déjà changé ce qui va encore évoluer*, Paris : Maxima, 1999, p. 52.

contrôle doit bien être mesuré afin de prendre une décision optimale¹². Les mécanismes de contrôle nécessitent aussi d'être équilibrés. Un contrôle excessif dans la gestion des opérations n'est pas le rôle privilégié pour un conseil d'administration. Les contrôles assurent une reddition de comptes des dirigeants.

Le contrôle interne est détenu par le conseil d'administration et le président-directeur général tandis que l'environnement et les règles du jeu renvoient au contrôle externe¹³. Les contrôles parlementaires, les politiques *ad hoc* ou la mise en place de critères (investissement, prix, profit, performance managériale) encadrent l'organisation de l'extérieur¹⁴. Cependant, à mesure que les contrôles se complexifient leur utilité décline¹⁵. Comment rendre alors le conseil efficace? Jenson (1993) propose de modifier la culture des conseils vers un plus grand activisme; de renforcer l'expertise et la circulation de l'information des administrateurs; de réduire la taille des conseils dont le seul membre interne est le président-directeur général; et de séparer les fonctions de président du conseil et de directeur général¹⁶. Il n'y a pas de modèle unique de gestion pour les organismes publics au Québec. Certains dirigeants cumulent les deux fonctions (président du conseil et directeur général) tandis qu'elles sont distinctes pour d'autres.

Le conseil d'administration du secteur public a la particularité d'être redevable aux politiques établies par le gouvernement central. Malgré l'autonomie apparente des conseils d'administration des organismes publics, ils sont astreints au respect de la législation qui encadre leur organisation. Le législateur choisit le type de structure dont l'organisme a besoin. Plusieurs études entourent la création d'une loi organique. Le gouvernement subit des pressions venant de divers groupes d'intérêt quant au mandat que devrait avoir l'organisme.

¹² Charreaux et Pitol-Belin, *op. cit.*, p. 162.

¹³ Dornstein, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴ Dornstein, *ibid.*, p. 9.

¹⁵ *Ibid.*, p. 9.

¹⁶ Charreaux et Pitol-Belin, *op. cit.*, p. 163.

Les membres se réfèrent donc à la loi organique qui détermine, entre autres, la mission, la composition, le fonctionnement et la rémunération du dirigeant. Même s'ils le désiraient, les administrateurs n'ont pas les pouvoirs requis pour changer la structure.

Il est intéressant de se pencher sur la particularité du conseil d'administration des organismes publics. Toutes les décisions importantes sont prises par un petit groupe d'individus qui compose le conseil d'administration. Il y a lieu de se questionner sur le rôle que jouent les membres des conseils d'administration du secteur public où peu de liberté d'action semble leur être accordée comparativement au secteur privé.

Les décisions s'appuient sur l'information qui leur est présentée. Pourtant, tous ne possèdent pas la même information comme l'expose la thèse de Joseph E. Stiglitz¹⁷. Ce dernier postule qu'il existe un déséquilibre d'information entre les acteurs : « Pour que la participation à la prise de décision soit réelle, il faut que les citoyens soient instruits et informés¹⁸ ». Cette recherche innove par l'application d'une théorie économique à la recherche en science politique. Le déficit d'information diminue la capacité des membres du conseil à intervenir et à exercer le contrôle qu'il se doit.

Dans le contexte du *New Public Management*, où on parle de gestion par résultats et de réduire l'appareil de l'État, la création d'organismes décentralisés devient de plus en plus une alternative recherchée par nos gouvernements. Il devient donc primordial d'apporter une attention soutenue au processus décisionnel des conseils d'administration actuels pour mieux définir les modes de fonctionnement qui permettent de maximiser l'efficacité des organismes publics dans l'avenir.

¹⁷ Récipiendaire du prix Nobel en science économique en 2001.

¹⁸ Stiglitz, Joseph E, *Quand le capitalisme perd la tête*, Paris : Librairie : Arthème Fayard, 2003, p. 365.

I. PREMIÈRE PARTIE

LE CADRE THÉORIQUE

CHAPITRE I

LE CADRE THÉORIQUE

1.1. Les conseils d'administration dans le secteur public

La littérature traite peu de la spécificité des conseils d'administration du secteur public. Plusieurs auteurs se concentrent plus sur la forme que sur le fond : la composition, la rémunération, le fonctionnement, etc. Deux enjeux sont spécifiques au conseil d'administration du secteur public. D'abord, l'élément « public » et ses conséquences doivent être analysés : les bénéfices ne vont pas à un groupe particulier; ensuite, le processus décisionnel doit envisager l'intérêt public et une responsabilité sociale demeure au cœur des préoccupations; enfin, la dimension « entreprise » nécessite une viabilité financière et une analyse des coûts et bénéfices dans lesquelles est questionnée la manière d'atteindre cette viabilité financière¹⁹. De nos jours, toute entreprise est liée à l'intérêt public comme l'a démontré l'échec de la relance de la Gaspésia ou l'appui financier au développement de nouveaux produits par l'avionneur Bombardier par l'entremise des programmes d'aide aux entreprises.

1.1.1. Le modèle de Carver

Un auteur s'est penché sur la problématique des conseils d'administration du secteur public. Dans *Boards That Make a Difference*, Carver dégage un modèle pour les conseils d'administration d'organismes à but non lucratif et amorce une piste de réflexion sur le fond. Dès le départ, il souligne le manque d'études sur la gouvernance de ceux-ci. "Here we confront a flagrant irony in management literature : *Where opportunity for leadership is greatest, job*

¹⁹ Dornstein, Miriam, *Boards of Directors Under Public Ownership*, Berlin; New York : Walter De Gruyter, 1988, p. 14.

*design for leadership is poorest*²⁰». Développer le leadership du conseil d'administration est au centre de sa thèse afin que les conseils jouent pleinement leur rôle.

Le modèle de gouverne prôné par Carver se fonde sur l'élaboration de politiques guidant les débats au conseil. Quatre méthodes encadrent la conception de politiques : les résultats à atteindre; les moyens pour y parvenir; la relation employés-conseil dont le rôle du directeur général et l'évaluation de sa performance; et, le processus décisionnel, c'est-à-dire pour qui le conseil gouverne²¹. Comment l'élaboration de politiques facilite-t-elle le travail du conseil? Celles-ci orientent la vision du conseil d'administration. "Values and perspectives are thus powerful, often invisible forces that determine not only organizational circumstances, activities, and goals, but even the data that organizations admit into their assessment of reality²²". Après avoir déterminé les éléments essentiels régissant l'organisation, les membres abordent les autres thèmes avec plus d'aisance, ce qui contribue à l'efficacité du conseil²³. Une fois la vision et le fonctionnement du conseil clairement établis, les administrateurs risquent moins de s'éloigner de leur mandat. Ce ne sont pas tous les membres qui possèdent toute l'expertise nécessaire à la bonne gouverne²⁴. Les politiques encadrent ainsi le travail du conseil et compensent pour les limites des administrateurs. Enfin, les membres se concentrent sur l'essentiel et peuvent s'enquérir d'une vision à long terme²⁵. Certaines conditions s'appliquent : les politiques doivent être écrites; formulées en termes clairs et simples; régulièrement mises à jour; accessibles; brèves et englobantes²⁶. Cela ne se réalise pas sans

²⁰ Carver, John, *Boards That Make a Difference*, San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1990, p. 9.

²¹ *Ibid.*, p. 35-37.

²² *Ibid.*, p. 7.

²³ *Ibid.*, p. 29.

²⁴ *Ibid.*, p. 29.

²⁵ *Ibid.*, p. 29.

²⁶ *Ibid.*, p. 42-44.

peine. Les politiques ne peuvent pas à elles seules compenser pour les limites des administrateurs. Elles servent plutôt de guide dans la conduite des séances du conseil.

Quelques problèmes fréquents surviennent dans le fonctionnement d'un conseil. Par exemple, les conseils se contentent d'approuver des décisions, ce qui diminue leur leadership²⁷. Consentir aux décisions proposées par le directeur général n'est pas synonyme de leadership puisqu'il suppose un comportement passif. Lors des séances, d'autres difficultés se manifestent par l'intérêt démesuré porté aux affaires internes²⁸. La gestion quotidienne relève du dirigeant. Le conseil est porteur de sens pour l'organisation, il pose un regard extérieur sur l'organisation et lui apporte une énergie nouvelle. L'ensemble des expériences des administrateurs donne une richesse à l'entreprise.

Quelle est la composition privilégiée pour les conseils d'administration? D'abord, le pouvoir de direction doit se dissocier du pouvoir de contrôle. Ce concept revient continuellement dans la littérature. Distinguer les fonctions de président du conseil et de directeur général instaure un contre-pouvoir nécessaire à une saine gouvernance comme la présence d'administrateurs indépendants et de comités spécialisés²⁹. Deux limites sont toutefois apportées quant à la présence d'administrateurs externes : d'une part, ils ont de la difficulté à remplir leur mission et, d'autre part, il s'avère laborieux de déterminer les critères relatifs à cette indépendance³⁰. Présenter la composition du conseil dans les rapports annuels, dévoiler les profits encaissés par les administrateurs; instaurer des programmes d'information pour les nouveaux administrateurs; permettre des rencontres avec les membres de la direction; et exiger toute information susceptible de faciliter la prise de décision sont des gestes hautement

²⁷ *Ibid.*, p. 52.

²⁸ *Ibid.*, p. 57.

²⁹ *Ibid.*, p. 42-43.

³⁰ *Ibid.*, p. 43.

souhaitables de la part des administrateurs³¹. Quant aux comités du conseil, ils favorisent « un lieu d'expression libéré de l'influence de la direction » particulièrement déterminant dans trois champs : le comité de vérification de la situation financière, le comité de nomination pour la sélection des dirigeants et des administrateurs et le comité de rémunération pour déterminer leur rétribution. L'analyse du processus décisionnel nous renseigne sur les forces et les faiblesses d'un conseil d'administration. Par exemple, le comité exécutif occupe une grande place dans la prise de décision de sorte que les administrateurs qui ne font pas partie de ce comité, se sentent exclus du processus décisionnel.

Partant d'un principe général, chaque administrateur doit recevoir la même information. De par leur rôle, certains membres obtiennent de l'information complémentaire³². En parcourant la revue de littérature, les auteurs s'entendent sur trois éléments : l'information doit être soigneusement sélectionnée (pertinence); présenter une synthèse de la situation exposée (éviter les détails) et favoriser une vision à long terme (perspective).

L'information se transmet à la fois par la documentation acheminée aux administrateurs pour préparer leur conseil et, lors des séances, par les présentations de l'équipe de direction. Puisqu'ils sont subordonnés, les administrateurs internes sont moins enclins à adopter une position contraire au président³³. En revanche, ils disposent d'une information privilégiée sur la gestion de l'organisation; connaissent la dynamique de l'entreprise; facilitent la transmission de l'information pertinente au conseil et perçoivent l'informel³⁴. Ces derniers « ont une meilleure connaissance du processus de décision, procéderaient à un contrôle de

³¹ *Ibid.*, p. 43.

³² Bobby, Marcel et Serge Gauthier, *Vers un conseil d'administration profitable pour l'entreprise : Guide pratique à l'usage des dirigeants des administrateurs des sociétés*, Paris : Gualino éditeur, 1998, p. 67.

³³ Charreaux et Pitol-Belin, *op. cit.*, p. 152.

³⁴ Godard, Laurence « Conseil d'administration, systèmes de contrôle et d'incitation des dirigeants, et stratégies des entreprises », In *Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits*, Paris : Economica, 1997, p. 218.

type stratégique et les administrateurs externes à un contrôle de type financier³⁵ ». Le contrôle stratégique consiste en « une évaluation *ex ante* du processus de décision fondée sur des critères subjectifs tandis que l'évaluation *ex post* est basée sur des critères financiers [...] elle s'appuie sur des critères objectifs – *ex ante* comme le budget, *ex post* comme des résultats comptables et financiers³⁶ ». La participation au processus décisionnel des administrateurs internes est souhaitable, ils demeurent les mieux outillés pour évaluer la performance des dirigeants. Cependant, ceux-ci « peuvent compromettre l'efficacité du contrôle³⁷ ». Il s'agit d'un jeu d'influence où les intérêts individuels s'entrechoquent avec ceux de l'organisation.

La séparation des fonctions de président du conseil et de chef de direction est essentielle pour une plus grande transparence : elle assure l'intégrité des membres et permet des débats plus ouverts. Le président anime les rencontres, s'assure que tous ont un droit de parole tandis que le directeur apporte tous les renseignements pertinents et fait les suivis nécessaires. Pour favoriser la prise de décision et permettre des échanges ouverts, le conseil doit obtenir toute l'information nécessaire.

Trois catégories d'information sont véhiculées dans les conseils selon Carver. Tout d'abord, l'information décisive (*decision information*) utilisée lors de la prise de décision, étudiée solennellement, tournée vers l'avenir comme la création d'une politique budgétaire; en deuxième lieu, l'information de supervision (*monitoring information*) offrant une rétrospective et mesurant la performance; enfin, l'information accessoire (*incidental information*) de tout renseignement ne cadrant pas avec les deux types énoncés précédemment³⁸. La plupart du temps, les conseils s'éparpillent dans cette masse d'information.

³⁵ Charreaux et Pitol-Belin, *op. cit.*, p. 154.

³⁶ *Ibid.*, p. 154.

³⁷ Godard, *op. cit.*, p. 219.

³⁸ Carver, *op. cit.*, p. 118.

Certaines limites à l'information doivent être prises en compte³⁹ : l'« existence de contraintes de temps [...] une des causes de limitation de la rationalité »; gérer la recherche d'informations, c'est-à-dire opter entre décider maintenant avec l'information disponible et décider de chercher de l'information complémentaire ; et « distinguer les décisions selon leur *degré de structuration* [...] être capable d'en donner une formulation communicable ».

D'autres limites surviennent :

« Tendance à retenir les informations comportant un modèle connu au détriment de celles révélant un changement; tendance à privilégier les informations quantitatives au détriment des informations qualitatives; tendance à privilégier l'information concrète issue d'un cas au détriment d'une information d'ordre statistique; tendance à attribuer à certains événements une probabilité plus élevée parce qu'ils sont souhaités ».⁴⁰

La fonction d'un conseil d'administration est la prise de décision. Les décisions se fondent sur l'information disponible qui est imparfaite. Comme l'information est le fruit de l'échange entre deux individus, de cet échange naissent des relations de pouvoir. Stiglitz présente bien l'enjeu de l'information en science politique : « pour qu'elle fonctionne [la démocratie], il faut que les citoyens comprennent les questions fondamentales auxquelles nos sociétés sont confrontées et les réalités du travail du gouvernement⁴¹ ».

La littérature traite peu des conseils d'administration du secteur public d'où l'intérêt pour cette recherche en administration publique qui concerne le rôle de l'information et des mécanismes de prise de décision dans les conseils d'administration du secteur public. Comment s'articule l'intérêt public dans les conseils d'administration des organismes publics? Cet organe décisionnel joue-t-il pleinement son rôle? Assure-t-il l'intérêt du public?

³⁹ Reix, Robert, *Systèmes d'information et management des organisations*, Paris : Librairie Vuibert, 1998, p. 14-15.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 23-24.

⁴¹ Stiglitz, 2003, *op. cit.*, p. 20.

Quel est le rôle de l'information selon les administrateurs? Comment sont perçues les contraintes des conseils d'administration chez les administrateurs du secteur public?

1.2. Les trois concepts clés : organisation, pouvoir, information

Trois concepts retiennent l'attention pour l'analyse de la problématique : l'organisation, le pouvoir et l'information. La section suivante présente différentes approches de ces concepts.

1.2.1. L'organisation

Qu'est-ce qu'une organisation? C'est l'entité sous laquelle un groupe d'individus rassemble ses efforts vers un objectif commun. Lieu où convergent des individus et des intérêts, l'organisation s'oriente vers une finalité. Cela nécessite « une hiérarchie qui les rendra capables de *coopérer* à la réalisation d'une fin qui constituera la règle pour l'action de chacun, même si le sens et le résultat de sa propre action échappent à plus d'un intervenant⁴² ». Par conséquent, « l'objectif retenu par le groupe organisé n'est pas nécessairement le « premier choix » de tous les membres de l'organisation⁴³ ». Pour assurer la pérennité de l'organisation, un compromis entre les acteurs est nécessaire. Chaque personne vise des objectifs individuels; la force de l'organisation réside dans sa capacité à maintenir une cohésion dans le groupe. Une des limites de l'organisation demeure sa complexité : « au-delà d'un certain point, les « économies d'échelle » sont annulées par les difficultés à gérer un ensemble dont l'unité est menacée par son hétérogénéité croissante⁴⁴ ».

Afin de bien comprendre le processus décisionnel d'une organisation, les questions suivantes se posent : Qui décide de quoi? Qui connaît quoi? Comment sont partagées les

⁴² Boudon, Raymond et François Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris : Presses universitaires de France, 1982, p. 433.

⁴³ *Ibid.*, p. 433.

⁴⁴ Morgan, Gareth, *Images de l'organisation*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1999, p. 439.

informations⁴⁵? La structure hiérarchique nous informe sur les relations de pouvoir formelles au sein de l'entreprise⁴⁶. Les caractéristiques fonctionnelles montrent les forces et limites de l'organisation : l'interdépendance des décisions dans l'atteinte d'un objectif ou la défaillance de la communication entre différents paliers hiérarchiques⁴⁷. Les règles tacites sont également importantes à connaître. Une organisation ne peut élaborer toutes les règles reliées à son fonctionnement, c'est alors que des normes non écrites se créent. Certaines sont spécifiques à un secteur d'activités. À travers le temps, les acteurs développent une méthode de travail et une façon de résoudre les problèmes selon leur culture organisationnelle. Le cas des ateliers de production du Monopole industriel expose bien cette problématique où les ouvriers d'entretien détiennent un pouvoir implicite lié à leur fonction dans l'organisation⁴⁸.

Différents mécanismes régissent l'organisation: l'ajustement mutuel (échange d'informations, négociation), la supervision directe dans une hiérarchie (relations de pouvoir asymétrique) et la standardisation sous différentes formes (processus, comportements)⁴⁹. La mémoire organisationnelle rend possible une continuité du savoir-faire de l'organisation. Elle se traduit par l'information acquise à travers les événements, les décisions et les modèles qui se transmet à la fois par les individus, par la structure et la culture de l'organisation⁵⁰. La mémoire organisationnelle joue un rôle déterminant dans le processus décisionnel, car elle assure une cohérence au sein de l'organisation. Elle est imprégnée de normes tacites.

⁴⁵ Reix, Robert, *Système d'information et management des organisations*, Paris : Librairie Vuibert, 1998, p. 33.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 33-36.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 33-36.

⁴⁸ Crozier, Michel et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris : Éditions du Seuil, 1977, p. 58-63.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 38-40.

⁵⁰ Reix, *op. cit.*, p. 58-59.

L'organisation développe un « agencement de moyens (division des tâches, système d'autorité, règles de fonctionnement) propres à garantir l'efficacité de l'action par rapport aux objectifs proclamés⁵¹ ». La structure et les règles de l'organisation indiquent aux acteurs comment sont jouées les relations de pouvoir entre acteurs et encadrent leur liberté d'action. L'organisation « rend possible le développement de relations de pouvoir et en fonde la permanence⁵² »; elle « régularise le déroulement des relations de pouvoir⁵³ ». Le choix des acteurs est influencé par la structure de l'organisation. De la structure organisationnelle découle un comportement stratégique⁵⁴. Chaque acteur veut à s'approprier des ressources rares. L'organisation est une microsociété : « elle est à la fois oligarchique et démocratique⁵⁵ ». La base détient un pouvoir non négligeable envers la direction puisque les dirigeants sont dépendants de leur base pour l'opérationnalisation des décisions. C'est par la mise en application qu'une décision se concrétise. Autrement, elle est sans impact. « Enfin, les organisations sont des systèmes *ouverts*⁵⁶ ». Comme le présente Morgan par l'approche systémique, les organisations sont composées de sous-systèmes interrelié et sont ouvertes à leur environnement⁵⁷. L'organisation fait partie d'un environnement qui agit sur elle et qu'elle influence à son tour. La composition du conseil d'administration devrait tenir compte de cette réalité d'où, par exemple, la présence de représentants des usagers dans certains conseils d'administration du secteur public.

⁵¹ Echaudemaison, Claude-Danièle, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris : Nathan, 2003, p. 359.

⁵² Crozier, Michel et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris : Éditions du Seuil, 1977 p. 78.

⁵³ *Ibid.*, p. 79.

⁵⁴ Boudon, p. 437.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 437.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 438.

⁵⁷ Morgan, *op. cit.*, p. 36-37.

L'organisation permet aux individus d'atteindre des objectifs qu'ils ne pourraient réaliser seuls. Elle se compose d'un ensemble de règles établies dans lesquelles des relations de pouvoir émergent. La collaboration entre acteurs hétérogènes est nécessaire pour que l'organisation parvienne à la finalité souhaitée. Bien distinguer le pouvoir formel incarné par les structures hiérarchiques du pouvoir informel détenu par les acteurs est fondamental à l'analyse de toute organisation selon l'approche proposée par Crozier.

L'organisation se compose d'individus qui orientent leurs efforts vers un objectif commun. Des compromis sont indispensables entre les acteurs pour assurer la survie de l'organisation. Des relations de pouvoir se forment entre les individus tant par la structure formelle que dans les rapports informels. Le prochain point traite du pouvoir et ajoute un élément de compréhension à la problématique de l'organisation.

1.2.2. Le pouvoir

Un leadership est nécessaire pour que convergent des intérêts diversifiés dans une organisation. Pour Crozier, le pouvoir est relationnel : « Le pouvoir au niveau le plus général implique toujours la possibilité pour certains individus ou groupes d'agir sur d'autres individus ou groupes⁵⁸ ». D'autres auteurs vont dans le même sens : « Le pouvoir désigne d'abord une relation sociale entre au moins deux personnes. C'est la capacité dont dispose une personne (ou un groupe) de faire appliquer une certaine décision par une ou plusieurs autres personnes⁵⁹ ». Une autre dimension s'ajoute : cela se réalise « même contre une volonté contraire, avec le recours éventuel à des moyens coercitifs (sanctions et menaces de sanction, emploi de la force physique)⁶⁰ ». Trois conditions sont préalables au pouvoir : l'allocation des ressources, la capacité à employer ces ressources et la stratégie pour

⁵⁸ Crozier, *op. cit.*, p. 65.

⁵⁹ Capul, Jean-Yves et Olivier Garnier, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris : Hatier, 2002, p. 294.

⁶⁰ Echaudemaison, *op. cit.*, p. 395.

s'approprier ces ressources⁶¹. Il doit y avoir congruence entre les ressources et les stratégies adoptées⁶². Boudon et Crozier s'entendent sur ce point. Pour Crozier, il s'agit d'observer les ressources disponibles pour chaque individu qui leur donnent une marge de liberté et d'évaluer la pertinence de ces ressources et la capacité de les mobiliser⁶³. Ces ressources sont d'ordre individuel, culturel, économique et social. Tous n'ont pas les mêmes capacités d'agir⁶⁴. Le contrôle des ressources constitue l'enjeu et augmente le rapport de force au détriment des autres. « Le pouvoir est la capacité exercée par les *leaders*, à la fois les uns sur les autres et sur les membres du groupe, de faire coïncider des motivations et des intérêts hétérogènes⁶⁵ ».

Le pouvoir est aussi la forme la plus achevée de l'influence : la persuasion, la pression « légère », la négociation, la pression extrême, la force ou la coercition⁶⁶. Le pouvoir se distingue de l'autorité : « À la différence de l'autorité, l'exercice du pouvoir n'implique pas forcément le consensus, même si celui-ci est recherché⁶⁷ ». Pour Boudon, le pouvoir ne repose pas uniquement sur la force⁶⁸. Il est un fait social puisqu'il repose sur des stratégies; qu'il tend à la réalisation d'objectifs communs auxquels les acteurs adhèrent en partie du

⁶¹ Boudon, *op. cit.*, p. 459.

⁶² *Ibid.*, p. 461.

⁶³ Crozier, *op. cit.*, p. 73-74.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 74-76.

⁶⁵ Boudon, *op. cit.*, p. 462.

⁶⁶ Plano, Jack C., et al., *Political Science Dictionary*, Hinsdale : The Dryden Press, 1973, p. 294.

⁶⁷ Echaudemaison, *op. cit.*, p. 395.

⁶⁸ Boudon, *op. cit.*, p. 460.

moins et; enfin, qu'il s'exerce selon des règles à la fois formelles et informelles⁶⁹. Le pouvoir est un processus conscient des acteurs, il naît des rapports entre les individus.

L'influence, l'autorité et la puissance sont quelques représentations du pouvoir : toutes trois prennent forme par l'interaction avec les autres. L'influence reflète la capacité d'une personne ou d'un groupe à modifier le comportement d'une autre personne ou d'un groupe; l'autorité réfère « à l'aptitude à se faire obéir lorsque l'on commande »; enfin, la puissance correspond à « l'incapacité de se faire obéir sans recourir à la force⁷⁰ ». La menace d'une sanction peut suffire pour imposer sa force envers autrui en autant que celle-ci soit crédible.

D'autres auteurs définissent autrement le pouvoir. Seules la coercition et la manipulation sont incontestablement des formes de pouvoir, affirme McLean : la première consiste à contrôler les gens par des sanctions (réelles ou tacites) tandis que la seconde implique un contrôle sans menace de sanctions, tout en maniant des ressources comme l'information et les idées⁷¹. Toute autre forme de pouvoir est discutable pour McLean. Trois grands problèmes entourent toute définition du pouvoir. D'abord, on ne peut nier l'intention dans le pouvoir, mais l'intention n'est pas une condition absolue du pouvoir⁷². Par exemple, dans une relation employé-supérieur, l'employé peut agir d'une manière autre que le supérieur avait envisagée. L'employé peut utiliser une méthode de travail qui déroge de celle proposée par l'entreprise. Ensuite, on peut comparer objectivement le pouvoir entre deux individus, mais il doit être aussi évalué subjectivement; jusqu'à quel point une personne contrôle comme elle le souhaite⁷³. Enfin, comment déterminer à quel moment une personne possède du pouvoir?

⁶⁹ Boudon, *op. cit.*, p. 464.

⁷⁰ Capul, *op. cit.*, p. 294.

⁷¹ McLean, Iain, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford : Oxford University Press, 1996, p. 399.

⁷² *Ibid.*, p. 398.

⁷³ *Ibid.*, p. 398.

“The concept of power seeks to make static statements about a dynamic reality and the consequent doubt must be as to whether the concept every really helps us understand or predict real events such as the fall of Margaret Thatcher in 1990⁷⁴”.

Dans le cadre de cette recherche, l’asymétrie de l’information chez les membres des conseils d’administration change les règles du jeu. Certains individus retiennent l’information à leur avantage. Des membres se trouvent privilégiés. Dans ce sens, certaines personnes détiennent un avantage au jeu de pouvoir. En fait, l’hypothèse de la recherche présume que le pouvoir se manifeste par le contrôle et le partage de l’information.

Quel est l’enjeu du pouvoir? « Le contrôle du processus coopératif et le partage des bénéfices qui en résultent⁷⁵ ». Le pouvoir ne peut être analysé sans tenir compte du caractère politique des systèmes humains⁷⁶. Chaque individu dans la société possède une marge de liberté aussi petite soit-elle. Rien n’est figé pour Crozier, le pouvoir n’est pas absolu : « Il n’est au fond rien d’autre que le résultat toujours contingent de la mobilisation des acteurs des sources d’incertitudes pertinentes qu’ils contrôlent dans une structure de jeu donné, pour leurs relations et tractations avec les autres participants à ce jeu⁷⁷ ». La pensée de Crozier est fondamentale pour l’hypothèse de recherche parce qu’il affirme que les ressources pour lesquelles une lutte existe, ne sont pas nécessairement tangibles. Le contrôle des zones d’incertitude représente un défi.

L’intensité du pouvoir varie dans le temps, mais demeure en chacun. Chaque acteur dans l’organisation détient une parcelle du pouvoir. La suite de cette recherche s’inspire de l’approche de Crozier. Les membres du conseil d’administration, en dépit de leur statut

⁷⁴ *Ibid.*, p. 398.

⁷⁵ Boudon, *op. cit.*, p. 463.

⁷⁶ Crozier, *op. cit.*, p. 28.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 30.

(certains postes sont permanents comme trésorier, président ou secrétaire, d'autres non) disposent d'une marge de liberté pour influencer le processus décisionnel. L'information dans une organisation permet aux acteurs de s'approprier une partie du pouvoir. Le prochain point analyse l'information en tant qu'élément déterminant à la prise de décision.

1.2.3. L'information

Dans sa plus simple expression, l'information est une donnée, une variable traitée et présentée de manière pertinente pour la prise de décision⁷⁸. Le sens d'une donnée est déterminant dans l'analyse de l'information : « À l'évidence, il ne saurait y avoir d'organisation sans communication, car le groupe ne disposerait alors d'aucune possibilité d'infléchir le comportement des individus⁷⁹ ». L'information est source de pouvoir. Elle diminue l'incertitude⁸⁰. Celui qui détient l'information a plus de choix.

Il faut distinguer la donnée de l'information. La donnée est l'élément constituant de l'information. Elle devient une information au moment où elle acquiert un sens. L'information est le processus qui permet aux acteurs de se forger une opinion. Dans le cadre de notre hypothèse, l'information devient un outil de partage du pouvoir. Les membres des conseils d'administration reçoivent, lors de leurs séances, une quantité importante d'information : par le dépôt de documents, par des exposés, par des débats, etc. Le manque de temps pour assimiler l'information est l'une des difficultés rencontrées. Trop d'information comme peu d'information sont aussi dommageables pour une participation adéquate à la prise de décision. Une autre difficulté concerne l'interprétation de l'information reçue. Chaque membre du conseil donne une signification particulière à l'information présentée selon son

⁷⁸ Fox, William et Ivan H. Meyer, *Public Administration Dictionary*, Juta & Co Ltd., 1995, p. 63.

⁷⁹ Reix, Robert, *Systèmes d'information et management des organisations*, Paris : Librairie Vuibert, 1998, p. 45.

⁸⁰ Hurtubise, Roland, « Vers le management continuum : décision-information-technologie », In *L'administration publique : diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Sainte-foy : Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 109.

bagage socioprofessionnel, culturel, politique, etc. L'information joue donc un rôle prédominant dans la prise de décision.

Tout décideur doit développer une habilité à gérer l'information et déterminer ses besoins en information à un coût raisonnable⁸¹. "Since decision making is information-based the practising manager must [...] ensure that it contributes constructively to decision making though being timely, relevant, available and intelligible⁸²". Cela représente un défi dans les conseils d'administration du secteur public où les membres proviennent de milieux très différents et où les intérêts sont extrêmement variés.

L'information entre agents économiques n'est pas nécessairement équilibrée, l'« analyse des asymétries de l'information va conduire à un profond renouvellement de la théorie microéconomique « orthodoxe » contemporaine⁸³ ». Ainsi, on passe de la production des biens à celle des idées qui repose sur le traitement d'informations plutôt que sur la gestion d'une main-d'œuvre ou de stocks⁸⁴. L'idée de l'asymétrie de l'information remonte aux années 1960 chez les économistes et furent marquée par George Akerlof en 1970 dans un article sur le marché des voitures d'occasion - *lemons market*⁸⁵. Le concept fut vulgarisé et répandu par les récipiendaires du prix Nobel de sciences économiques en 2001 : Michael Spence, George Akerlof et Joseph Stiglitz.

⁸¹ Leigh, Andrew, *Decisions, Decisions!*, Hampshire : Gower Publishing Company, 1983, p. 40.

⁸² *Ibid.*, p. 42.

⁸³ Abraham-Frois, Gilbert et al., *Dictionnaire d'économie : Analyses, auteurs, institutions, politiques économiques*, Paris : Éditions Dalloz, 2002, 2^e édition, p. 17.

⁸⁴ Stiglitz, Joseph E., *Principes d'économie moderne*, Paris : Bruxelles : De Boeck Université S. A., 2000, p. 38.

⁸⁵ Akerlof, George, « The Market of Lemons : Quality uncertainty and market mechanism », *Quarterly Journal of Economics*, 1970, vol. 84, no 3, p. 488-500.

Plusieurs économistes ont touché de près ou de loin à cette idée d'asymétrie. « La notion d'information spécifique est très proche de celle d'asymétrie de l'information et a été introduite par Hayek (1945). Cette notion est également proche de la notion d'*information impactedness* de Williamson (1975)⁸⁶ ». Plus récemment, Kirzner soulignait le rôle joué par l'information. « Le marché en d'autres termes n'est pas seulement un processus où l'on recherche une information dont on sait déjà qu'on aura besoin, c'est une procédure de découverte qui tend à corriger l'ignorance là où l'inventeur lui-même n'avait aucune idée qu'il était ignorant⁸⁷ ».

Quelle est l'origine de l'asymétrie de l'information? Quelle en est la cause? La sphère privée de l'individu crée une rétention de l'information, certaines personnes sont mieux informées que d'autres⁸⁸. Ne pas révéler l'information utile représente un avantage sur autrui. L'asymétrie se vit par l'obtention et le partage de l'information qui augmente le degré de liberté et le pouvoir d'un individu au sein de l'organisation⁸⁹. Il s'agit d'un pouvoir indéniable de négociation. Molho énonce la thèse suivante : un individu peut tricher ou mentir par opportunisme sous l'impulsion de l'asymétrie de l'information⁹⁰. Cette thèse comprend trois aspects : l'information privée "*private information*" comme condition au préalable pour mentir, un comportement inobservable "*hidden action*", et, une donnée invérifiable constituent d'autres sources d'asymétrie⁹¹. Les individus utilisent ces avantages

⁸⁶ Charreaux, Gérard et Jean-Pierre Pitol-Belin, « La théorie contractuelle des organisations : une application au conseil d'administration », In *Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits*, Paris : Economica, 1997, p. 169.

⁸⁷ Kirzner, Israel M, « Les dangers de la réglementation : une approche par les processus de marché », p. 6, consulté le 10 août 2004 à l'adresse suivante : www.herve.dequengo.free.fr/Kirzner/DR/DR_2.htm

⁸⁸ Molho, Ian, *The Economics of Information : Lying and cheating in markets and organizations*, Malden : Blackwell Publishers inc., 1997, p. 1.

⁸⁹ Parrat, *op. cit.*, p. 35.

⁹⁰ Molho, *op. cit.*, p. 4.

⁹¹ *Ibid.*, p. 2.

lorsqu'ils sont convaincus qu'ils y gagnent. Par exemple, dans le cadre des nominations au conseil d'administration, certaines personnes souhaitent favoriser la candidature d'un individu au détriment d'un autre.

L'asymétrie de l'information se compose de deux éléments⁹² : l'information cachée dans une relation entre agents économiques porte sur un paramètre exogène, l'antisélection "*adverse selection*" tandis que l'action cachée porte sur l'inobservabilité du comportement d'un agent par les autres, le risque moral "*moral hazard*"⁹³. Le premier élément fut exposé par Akerlof⁹⁴ : l'élément exogène - la qualité des voitures - est connu des vendeurs, mais inconnu des acheteurs d'où l'information cachée. « Le signal correspond à la situation dans laquelle c'est le comportement de l'agent informé qui conduit à la révélation de l'information cachée⁹⁵ ». Spence ajouta une nouvelle dimension en prenant l'exemple du marché du travail et le niveau d'éducation des candidats. La formation des candidats indique aux employeurs les aptitudes de l'aspirant. Quant au second élément, le comportement caché, Shapiro et Stiglitz présentèrent un exemple à propos du salaire d'efficience⁹⁶. « Sur le marché du travail, l'employeur observe mal l'effort déployé par le salarié dont l'action est (partiellement) cachée⁹⁷ ». L'employeur laisse ainsi planer la menace que, tout employé dont le travail est insatisfaisant, sera licencié. Pourtant, celui-ci ne peut pas évaluer entièrement le travail de son subordonné. Le deuxième élément, le risque moral, est abordé également dans le domaine de

⁹² L'antisélection traite de l'information cachée entre des acteurs économiques (l'un détient de l'information privilégiée) tandis que le risque moral traite du comportement caché des acteurs (tous les agissements d'une personne ne peuvent être connus).

⁹³ Abraham-Frois, *op. cit.*, p. 18-19.

⁹⁴ Akerlof, George, « The Market of Lemons : Quality uncertainty and market mechanism », *Quarterly Journal of Economics*, 1970, vol. 84, no 3, p. 488-500.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 19.

⁹⁶ Shapiro C. et Joseph Stiglitz, « Equilibrium unemployment as a worker discipline device », *American Economic Review*, 1984, vol. 74, p. 1215-1217.

⁹⁷ Abraham-Frois, *op. cit.*, p. 20.

l'assurance. Le comportement de l'assuré qui est un indicateur des probabilités de sinistre, est caché de l'assureur. Une protection d'assurance totale augmenterait ainsi les risques de sinistre, car elle minimise l'effort chez l'assuré⁹⁸. Le conseil d'administration du CHUM a connu un long débat sur la localisation du nouvel hôpital universitaire. Chaque groupe préconisait un site particulier. Les stratégies des protagonistes favorisaient l'un ou l'autre des sites. Par exemple, le traitement de l'information pouvait privilégier un groupe donné. Les membres du conseil étaient à la merci des stratégies des lobbyistes.

D'autres économistes complètent cette illustration de l'antisélection et du risque moral.

“In its pure form, adverse selection is a problem of ‘precontractual opportunism’ in that the presence of private information provides people with the opportunity to lie prior to contract taking place. Moral hazard is a problem of ‘postcontractual’ opportunism’, in that the presence of some unobservable (/unverifiable) action provides people with an opportunity to cheat after the deal is signed”⁹⁹.

Résultat, les gens anticipent ces comportements chez autrui et protègent leurs intérêts par une série de mécanismes. Cela reflète bien les comportements des individus au sein d'une organisation. L'opportunité, pour celui qui détient l'information privilégiée, est créée par l'asymétrie de l'information. Or, cette asymétrie jette les bases d'un pouvoir transformé qui dépasse la structure formelle. Ce déséquilibre engendre une zone d'incertitude dans laquelle le pouvoir devient l'enjeu.

1.2.2.1. L'asymétrie de l'information selon Joseph E. Stiglitz

Dans son livre, *Quand le capitalisme perd la tête*, Stiglitz vulgarise le résultat de près de trois décennies de recherche qui traite « des situations d'information imparfaite, et en particulier

⁹⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁹⁹ Molho, *op. cit.*, p. 8.

asymétrique - c'est-à-dire des situations dans lesquelles certains disposent d'informations que les autres n'ont pas¹⁰⁰ ».

Sur le marché de la bourse, de bonnes pratiques comptables et une bonne réglementation sont la solution pour contrer l'asymétrie de l'information¹⁰¹. L'équation inverse signifie que l'information est inadéquate, voire erronée, et par conséquent, elle nuit à l'allocation des ressources¹⁰². Dans un contexte d'économie de marché : « L'information imparfaite empêche les marchés d'accomplir des tâches qu'ils effectuent à la perfection lorsque l'information est complète¹⁰³ ». Au sein des conseils d'administration, le déséquilibre de l'information nuit à la prise de décision. L'information joue donc un rôle important dans l'efficacité et l'efficience des conseils d'administration.

Quelle est la valeur de l'information? Un caractère insaisissable fait de l'information un bien différent. « Certaines informations sont trop coûteuses à obtenir par rapport aux avantages qu'elles procurent¹⁰⁴ ». En fait, l'« information imparfaite signifie que l'équilibre sera atteint en un point différent de l'intersection des courbes de l'offre et de la demande¹⁰⁵ ». Dans leur quête, « les consommateurs font des recherches jusqu'au point où l'avantage marginal espéré d'une recherche supplémentaire est égal au coût marginal. L'accroissement de la dispersion des prix augmente l'avantage marginal d'une recherche. Il incite donc les consommateurs à faire davantage de recherche¹⁰⁶ ». Dans les conseils d'administration, les membres disposent

¹⁰⁰ Stiglitz, 2003, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰¹ Stiglitz, *op. cit.*, p. 172.

¹⁰² *Ibid.*, p. 327.

¹⁰³ Stiglitz, 2000, *op. cit.*, p. 376-377.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 377.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 381.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 387.

d'un temps limité. Ils occupent d'autres fonctions ailleurs et siègent souvent sur plus d'un conseil.

À la suite de l'observation du fonctionnement des organisations, de la fragilité de leur structure, Stiglitz émet trois conclusions : premièrement, la capacité des individus à recueillir, absorber et reproduire l'information demeure limitée; le transfert d'information est difficile et incomplet; enfin, ces réalités accentuent les chances que d'autres commettent des erreurs¹⁰⁷.

Stiglitz émet de sérieuses réserves quant à la notion de la main invisible d'Adam Smith : « mes travaux et ceux d'autres chercheurs sur les conséquences de l'information imparfaite et asymétrique [...] ont montré, au cours du quart de siècle, que l'une des raisons pour lesquelles la main invisible est invisible, c'est peut-être parce qu'elle n'existe pas¹⁰⁸ ». Tel qu'exposé par Adam Smith, lorsqu'une personne agit dans son intérêt personnel, elle sert en même temps l'intérêt général. Or, l'information imparfaite offre l'opportunité à certains d'agir au détriment des autres, ce qui ajoute une nouvelle dimension : la conscience de l'autre. Dans le modèle smithien, l'individu ne se préoccupe pas d'autrui, mais son action réussit en général à aider le bien commun. Lorsqu'une personne a conscience de son avantage - par exemple, elle possède une information qu'un autre n'a pas - elle peut choisir. C'est le concept de l'agent principal où « une personne censée d'agir dans l'intérêt d'autres personnes se trouve dans une situation qui lui donne toute la liberté de ne pas le faire¹⁰⁹ ». Cette conscience de soi nuit au bien-être de la collectivité. L'information est cruciale dans la vie en société, elle est le fruit de l'échange entre les individus.

« Sur le plan analytique [l'asymétrie de l'information] permet de catégoriser les situations dans lesquelles des agents économiques ont des informations différentes sur des variables d'intérêt commun. Sur le plan opératoire, il permet de catégoriser des domaines d'application

¹⁰⁷ Stiglitz, *op. cit.*, 1994, p. 157.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 48.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 220.

essentiels¹¹⁰ ». Dans une perspective économique, l'impact de l'asymétrie de l'information fait ombrage à l'entente initiale, c'est-à-dire au respect du contrat entre deux acteurs. Un contrat comprend quelques éléments essentiels dont : le partage des risques, l'incitation à l'effort, la révélation de l'information et l'affectation du comportement des tiers¹¹¹. « La catégorie analytique fondamentale n'est plus la marchandise [...] mais le contrat, c'est-à-dire une relation bi (ou pluri) latérale entre agents qui nouent entre eux des relations interindividuelles par lesquelles ils s'efforcent de maximiser leur intérêt propre¹¹² ».

Comment ces concepts s'articulent-ils entre eux? L'étude des organisations ne peut se faire sans analyser la dynamique du pouvoir entre les acteurs. Quant à l'information, elle demeure une source importante de pouvoir au sein de l'organisation. Ces trois concepts sont pertinents pour notre étude. Il s'agit de mieux comprendre la participation des membres du conseil d'administration dans le secteur public à la prise de décision dans un contexte de déséquilibre d'information. Quelles sont les limites auxquelles ces membres font face? Quelle est leur capacité d'influence? Comment perçoivent-ils leur rôle? Quel est l'impact de ce déséquilibre de l'information pour les membres du conseil?

1.3. La problématique

Il existe peu d'écrits traitant des conseils d'administration du secteur public. Pourtant, le conseil d'administration est au cœur de la prise de décision. Tel que le mentionne Carver : "It is virtually impossible to escape contact with boards. We either are on boards, work for them, or are affected by their decisions¹¹³". L'information est un autre élément clé du processus décisionnel. Elle peut être disponible par la structure formelle (documents officiels, réunions) et peut également provenir de sources non officielles (discussions en dehors des réunions, rumeurs, etc.). L'asymétrie de l'information exposée par Stiglitz se transpose aux conseils

¹¹⁰ Abraham-Frois, *op. cit.*, p. 18.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 21.

¹¹² *Ibid.*, p. 22.

¹¹³ Carver, *op. cit.*, p. 1.

d'administration, car ce n'est pas tous les membres qui détiennent la même qualité de renseignements. Le président du conseil, le trésorier et le secrétaire ont un accès à l'information privilégiée. Parfois, les dirigeants cumulent les fonctions de président du conseil et de directeur. Ils possèdent alors toute l'information comparativement aux autres membres du conseil d'administration. Ce déséquilibre de l'information crée une zone d'incertitude. Une lutte de pouvoir s'enclenche entre les acteurs. L'asymétrie de l'information donne du pouvoir à l'acteur mieux renseigné.

Pour les membres des conseils d'administration, l'information est un enjeu de premier ordre. S'approprier l'information, c'est s'approprier une zone d'incertitude. L'asymétrie de l'information empêche la participation adéquate de tous les membres des conseils d'administration et nuit à la prise de décision. Ce déséquilibre de l'information entre les membres du conseil diminue l'efficacité des décisions. Certains membres se trouvent dans une situation de dépendance envers les autres, le rôle du conseil d'administration s'en trouve réduit. De plus, il y a une perte d'expertise et de connaissances qui appauvrit davantage les décisions qui sont prises.

Cette recherche se concentre sur le secteur parapublic. Les ministères et organismes centraux sont exclus du champ d'étude. Par conséquent, le conseil des ministres qui représente le conseil d'administration du noyau central, n'est pas analysé.

L'étude des concepts clés (organisation, information et pouvoir) nous amène à approfondir la problématique selon la théorie de la décision. La prochaine section traite des auteurs marquants de cette approche.

1.4. Le cadre théorique de la théorie de la décision

La décision est l'essence même de l'organisation. D'où vient la décision? Pour Simon¹¹⁴, la décision est un processus qui se déplace dans le temps : reconnaître l'existence d'un

¹¹⁴ Simon, Herbert A, *Le nouveau management : la décision par les ordinateurs*, Paris : Economica, 1980.

problème, cueillir les renseignements, concevoir des solutions, sélectionner une option et faire un bilan. Le rapport de forces se situe particulièrement dans la reconnaissance officielle du problème. Qui choisit les points prioritaires à mettre à l'ordre du jour? Est-ce un membre permanent du conseil ou plutôt un membre influent auprès des administrateurs? Lorsqu'un point est amené en séance, il devient concret. Simon présente une typologie des décisions : programmées (décisions routinières et répétitives) et non programmées (décisions politiques uniques, nouvelles et mal structurées¹¹⁵). Dans les conseils d'administration, les décisions non programmées sont privilégiées tandis que celles programmées concernent plutôt la gestion des affaires courantes.

Lorsque l'on ajoute une dimension politique à la décision, son impact est d'autant plus grand : « S'agissant d'une décision prise pour un grand nombre et affectant un grand nombre [...] elle peut être instantanément déplaisante aux assujettis, elle peut aussi leur être, à plus ou moins long terme, néfaste¹¹⁶ ». D'où la pertinence de notre objet de recherche, les conseils du secteur public ont une grande incidence sur les individus. Des décisions entérinées par des conseils d'administration ont déjà fait les manchettes. Les placements de la Caisse de dépôt et de placement, la restructuration d'un centre hospitalier (CHUM) ou la hausse des tarifs d'Hydro-Québec montrent les impacts du conseil sur la collectivité. Il s'agit de décisions prises par un petit groupe qui affecte l'ensemble de la population.

Distinguons l'efficacité du conseil, c'est-à-dire comment sont livrées les décisions tandis que l'efficience du conseil renvoie à la qualité des décisions entérinées. Existe-t-il une décision efficace? Pour Maier, il s'agit de l'équation entre la qualité qui dépend des données objectives et l'adhésion qui dépend de données subjectives¹¹⁷. Une décision efficace n'est pas la meilleure, mais celle qui dégage le plus de consensus compte tenu du contexte.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 44.

¹¹⁶ De Jovenel, Bertrand, *Du Principat et autres réflexions politiques*, Hachette Littérature, 1972, p. 9.

¹¹⁷ Maier, Norman R. F., *Prise collective de décisions et direction des groupes*, Paris : Éditions Hommes et Techniques, 1964, p. 12.

Quelles sont les erreurs rencontrées au cours du processus décisionnel? Félix et Lloyd Nigro observèrent sept erreurs fréquentes¹¹⁸. D'abord, certains individus favorisent une décision satisfaisante dans l'immédiat sans tenir compte des besoins à long terme "*cognitive nearsightedness*". En deuxième lieu, il ne faut pas présumer que le futur sera identique au passé. Les décideurs peuvent simplifier le problème à l'extrême sans tenir compte des causes. Ensuite, être trop confiant de l'expérience d'un individu sans porter attention aux avis des autres restreint la recherche de solutions. De plus, se fier aux idées préconçues "*preconceived notions*" n'aide pas les décideurs à trouver la solution idéale. Enfin, certaines personnes peuvent manquer d'initiative dans le processus décisionnel et hésiter à prendre une décision. Différentes approches de la théorie de la décision tentent de surmonter ces difficultés; trois d'entre elles (rationnelle, politique et *modus vivendi*) s'appliquent au secteur public.

Pour l'approche rationnelle, l'organisation atteint son rendement optimal par « un travail d'équipe fondé sur l'utilisation consciente et permanente de techniques communes, exprimées dans un langage commun et précis¹¹⁹ ». L'organisation efficace naît du consensus des acteurs qui travaillent à la même orientation. Quatre processus de résolution de problèmes caractérisent cette approche : l'analyse de la situation (établir des priorités et déléguer des responsabilités); l'analyse du problème (dégager de manière systématique les informations essentielles); l'analyse de la décision (identifier les solutions, les analyser et évaluer les risques); l'analyse du problème potentiel (anticiper)¹²⁰. D'autres auteurs se sont penchés sur cette approche. Rosenbloom présente l'approche rationnelle comme nécessaire à la prise de décision pour parvenir aux décisions les plus efficaces, aux coûts raisonnables et efficaces¹²¹. Pour ce faire, le nombre d'options à considérer doit être réduit; les critères

¹¹⁸ Nigro, Felix and Lloyd Nigro, *Modern Public Administration*, New York : Harper & Row, 1989, 7^e édition, p. 159-164.

¹¹⁹ Kepner, Charles et Benjamin Tregoe, *Le nouveau manager rationnel*, Paris : InterÉditions, 1985, p. 24.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 21-22.

¹²¹ Rosenbloom, David H., *Public Administration : Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, New York : Random House, 1989, 2^e édition, p. 288.

relatifs à ces options doivent être limités; il faut s'assurer de l'utilisation de cette approche par les gestionnaires; enfin, le décideur doit posséder l'information suffisante à la prise de décision¹²². Il propose des moyens concrets pour y parvenir : la spécialisation, la hiérarchie, la formalisation et le mérite¹²³. Ce modèle s'applique plus facilement dans une petite organisation, mais il fait face à certaines limites dans le secteur public : d'abord, les objectifs des politiques gouvernementales ne sont pas toujours clairs; ensuite, cette approche suppose que les décideurs ont tout le temps nécessaire pour analyser objectivement un problème; la spécialisation requise est trop grande; enfin, le modèle demeure abstrait et peut entraîner des décisions inadéquates en pratique¹²⁴.

En réponse à ces critiques, l'approche politique semble plus adaptée à la réalité du secteur public. D'emblée, elle reconnaît la fluidité des objectifs des politiques gouvernementales telle que la pluralité des intérêts de la société¹²⁵. L'approche politique vise le consensus contrairement au modèle rationnel. Ce modèle est plus flexible que le premier. Toutefois, des critiques sont formulées quant à la difficulté à concilier les intérêts divergents, la lourdeur du processus et l'obtention de décisions inadéquates dues à des objectifs initiaux flous¹²⁶.

Enfin, le modèle du *modus vivendi* de Monnier cadre mieux avec les organisations publiques. Les institutions publiques sont contraintes à un environnement changeant et doivent innover. Ce modèle se base sur trois postulats : la formulation d'une politique est complexe et ambiguë, on constate que les objectifs se développent pendant la mise en œuvre d'un programme; les conflits entre acteurs multiples font partie de la création de toute politique; et

¹²² *Ibid.*, p. 288.

¹²³ *Ibid.*, p. 288-292.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 297-299.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 299-300.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 302-303.

le pouvoir dans une organisation est plus complexe que la structure hiérarchique¹²⁷. Lorsque les objectifs ne sont pas clairement définis, ils sont formulés au cours de la mise en œuvre du programme. Le but initial du programme se voit alors transformer. Ensuite, les conflits reflètent la compétition entre les acteurs pour obtenir des ressources rares. Enfin, on doit tenir compte autant de la structure formelle que de la position stratégique d'un acteur (expertise, capacité d'influence, etc.) dans l'analyse du pouvoir. Les interactions à l'intérieur d'une organisation comme celles entre les organisations sont au cœur du modèle. Monnier dépasse l'idée croziérienne d'interdépendance des relations au sein d'une organisation : « la dépendance génère des conflits et oblige les partenaires à négocier¹²⁸ ». Les administrateurs des organismes publics gèrent des situations complexes où les intérêts sont multiples, voire contradictoires. « L'organisation est un lieu de négociation permanent; de la préservation des négociations dépend sa survie¹²⁹ ». La prise de décision découle d'un processus de négociation dans lequel les acteurs ont des origines diversifiées, luttent pour leurs intérêts et possèdent un pouvoir propre¹³⁰. Le contexte crée à la fois des opportunités et des contraintes encadrées par des règles agissant sur l'organisation. Quant au jeu des acteurs sociaux, il enclenche un processus d'innovation et de résolution de problèmes (reconnaissance du problème, initiative pour trouver une solution) qui engendrent des actions et des effets politiques (politiques, programmes, changements législatifs, restructuration¹³¹).

Le modèle du *modus vivendi* est retenu pour l'analyse de cette recherche, car il saisit bien la complexité des structures des organisations publiques. « Il part du constat que la décision est le produit de négociations en chaîne intra- et inter-organisation, l'action découle

¹²⁷ Monnier, Éric, *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris : Economica, 1992, 2^e édition, p. 81.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 81.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 181.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 82.

¹³¹ *Ibid.*, p. 82.

d'interactions multiples entre acteurs sociaux et, enfin, que toute politique est le reflet d'un compromis temporaire¹³² ».

1.5. La question de recherche

Nous avons retenu le concept du pouvoir de Crozier.

« Le pouvoir n'est pas le simple reflet et produit d'une structure d'autorité, qu'elle soit organisationnelle ou sociale, pas plus qu'il n'est un attribut, une propriété dont on pourrait s'approprier les moyens [...]. Il n'est au fond rien d'autre que le résultat toujours contingent de la mobilisation des acteurs des sources d'incertitude pertinentes qu'ils contrôlent dans une structure de jeu donné, pour leurs relations et tractations avec les autres participants à ce jeu ».¹³³

Pour bien comprendre une organisation, il faut tenir compte à la fois de la structure formelle et informelle. Tous les acteurs ont une marge de liberté, une parcelle de pouvoir dans l'organisation. L'analyse des sources d'incertitude nous indique qui influence le jeu. Monnier présente la décision comme le reflet d'un compromis temporaire dans lequel les acteurs négocient une entente. Une décision n'est pas irréversible : « La prise de décision est en fait un processus jamais achevé¹³⁴ ». Carver soutient que les conseils d'administration ne jouent pas pleinement leur rôle et qu'ils manquent de leadership. Pourtant, nous sommes interpellés par les conseils d'administration dans notre vie quotidienne. Enfin, Stiglitz présente l'asymétrie de l'information : tous les membres du conseil d'administration ne possèdent pas la même qualité d'information. « Non seulement, l'information est imparfaite, mais des personnes différentes disposent d'informations différentes¹³⁵ ». Quel rôle joue l'information dans la prise de décision?

¹³² *Ibid.*, p. 85.

¹³³ Crozier, *op. cit.*, p. 30.

¹³⁴ Monnier, *op. cit.*, p. 86.

¹³⁵ Stiglitz, *op. cit.*, 2000, p. 391.

1.6. L'hypothèse

La lutte du pouvoir au sein de toute organisation et au sein des conseils d'administration amène, en raison des intérêts divergents des individus, une distribution imparfaite d'information qui profite aux leaders et désavantage les autres. Il en résulte que le déséquilibre de l'information entre les membres de conseil d'administration nuit à leur participation à la prise de décision. Le conseil d'administration perd ainsi de son efficacité.

1.7. La méthodologie

L'État occupe cinq grandes missions : santé, savoir, prospérité, sécurité et identité¹³⁶. Nous avons choisi de nous concentrer sur la mission santé : d'abord par intérêt personnel et surtout pour restreindre l'enquête, et obtenir des résultats plus probants malgré un petit échantillonnage. Nous avons procédé par une enquête empirique. Les organismes sélectionnés répondent à trois critères. D'abord, ils sont parapublics¹³⁷. Il s'agit d'organismes relevant du réseau de la santé et des services sociaux. Leurs employés ne sont pas régis par la *Loi sur la fonction publique*. Aussi, ils sont subventionnés par le ministère de la Santé et des services sociaux. Enfin, les organismes sont localisés sur le territoire de l'Île de Montréal.

En décembre 2003, le gouvernement du Québec réorganise les soins de santé et de services sociaux par une nouvelle législation¹³⁸. Cette réforme veut rapprocher les services de la population. Les centres locaux des services de santé et des services sociaux (CLSC), les centres d'hébergement de soins de longues durées (CHSLD) et certains centres hospitaliers sont fusionnés sous une nouvelle structure appelée les centres de services de santé et de services sociaux (CSSS). Les régies régionales de la santé et des services sociaux deviennent

¹³⁶ Conseil du trésor à l'adresse URL suivante consulté le 9 décembre 2004 : <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/ministre/modernisation.asp>

¹³⁷ Le parapublic inclut les organismes (sociétés d'État, conseils, quasi-ministères et quasi-judiciaires) et les trois réseaux (santé et services sociaux, éducation et territoire) selon la classification présentée par Jacques Bourgault dans les notes de cours POL-1500.

¹³⁸ *Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux [L.R.Q., c. A.8-1]*.

des agences de développement de réseaux locaux de la santé et des services sociaux (ADRLSSS). Il sera abordé plus loin dans ce texte les impacts de cette réorganisation sur l'enquête empirique.

L'objet de recherche, le rôle de l'information dans les conseils d'administration, a été circonscrit dans le domaine de la santé et des services sociaux qui représente l'État social-démocrate québécois. La démarche empirique s'est appuyée sur la triangulation, c'est-à-dire qu'elle utilise plusieurs méthodologies. Compte tenu du petit échantillonnage, la recherche ne pouvait pas se fonder uniquement sur une démarche expérimentale. « La triangulation peut être conçue comme une modalité particulière d'utilisation de plusieurs méthodes où l'objectif recherché est d'accroître la vraisemblance des conclusions d'une étude par l'obtention de résultats convergents obtenus par des méthodes différentes¹³⁹ ». D'une part, l'approche qualitative est utilisée dans les entrevues, d'autre part, le questionnaire est semi-directif, et comprend des données sociodémographiques (âge, scolarité, années d'expérience). Pour chaque organisme, deux administrateurs participent à la recherche l'un ayant un poste permanent tel que le président du CA, le secrétaire ou le trésorier, l'autre étant représentant des usagers. À partir d'un questionnaire valide¹⁴⁰, des entrevues semi dirigées se réalisent auprès des répondants. Il s'agit d'évaluer leur perception de la distribution de l'information : Quel rôle joue l'information dans la prise de décision dans leur conseil d'administration?

L'utilisation d'un questionnaire pour les entrevues vise trois types de données¹⁴¹ : ressortir des faits « au domaine personnel des individus, au domaine de leur environnement, au domaine de leur comportement »; « des jugements subjectifs sur des faits, des idées, des événements ou des personnes, qu'il s'agisse d'opinions, d'attitudes, de motivations »; « des

¹³⁹ Péladeau, Normand et Céline Mercier, « Approche qualitative et quantitative en évaluation de programmes », *Sociologie et sociétés*, automne 1993, vol. 25, no 2, p. 116.

¹⁴⁰ Nous avons effectué un pré-test du questionnaire auprès d'un échantillon de trois personnes.

¹⁴¹ Javeau, Claude, *L'enquête par questionnaire : manuel à l'usage du praticien*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles; Éditions d'organisation, 1990, p. 30.

cognitions (Blumer), c'est-à-dire des indices du niveau de connaissance des divers objets étudiés par l'enquête ». On retrouve différents types de valeurs dans une entrevue.

« Les valeurs peuvent être rapportées à quatre systèmes différents pour chacun des acteurs sociaux (ou chacune des institutions): 1) les valeurs affichées sont celles qu'énonce la rhétorique officielle, autrement dit celles que revendique l'institution; 2) les valeurs de fait sont celles qui peuvent se dégager d'un examen attentif des pratiques de l'institution; 3) les intérêts immédiats poursuivis par l'institution; 4) l'idéal qui comprend les valeurs normatives auxquelles l'institution est supposée souscrire implicitement ».¹⁴²

L'approche qualitative approfondit l'analyse du discours des répondants. Elle met en évidence les expériences individuelles et enrichit les données expérimentales. Cette méthode rejoint le paradigme endosystémique présenté par Monnier : « la complexité du réel n'est pas réductible [...]. Cette conception accorde une place prépondérante à l'analyse des aléas, désordres, paradoxes et incertitudes. Il est admis que plusieurs vérités coexistent¹⁴³ ». La prochaine section présente l'enquête empirique.

1.7.1. L'enquête empirique

Treize organismes de l'Île de Montréal ont été approchés : une agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux, cinq centres hospitaliers, cinq centres de services de santé et de services sociaux, un centre jeunesse et une association d'établissements de santé. De ce nombre, huit organisations ont accepté de participer à la recherche : quatre centres hospitaliers, trois centres de services de santé et de services sociaux et un centre jeunesse. Les établissements sont situés aux quatre coins de la ville pour assurer une meilleure représentativité de la population montréalaise. Deux répondants par établissement ont été ciblés, quatorze entrevues ont été réalisées¹⁴⁴. Pour chaque entrevue, quelques données sociodémographiques sont demandées au répondant pour pallier à notre

¹⁴² Monnier, Éric, p. 137.

¹⁴³ Monnier, *op. cit.*, p. 140-141.

¹⁴⁴ Un représentant des usagers d'un organisme a refusé de participer à la recherche ainsi qu'un membre permanent du conseil d'administration dans une autre institution.

petit échantillonnage. Celles-ci offrent un autre angle d'analyse qui n'est pas touché lors de l'entretien et permettent d'établir des correspondances entre les réponses et l'expérience acquise et/ou la fonction occupée.

Trois variables vérifient l'hypothèse initiale : le déséquilibre de l'information, la participation au conseil et l'efficacité du conseil.

1.7.2. Le déséquilibre de l'information

Le déséquilibre de l'information se vérifie par l'indicateur-information. D'une part, quelle est la quantité d'information présentée et, d'autre part, quelle en est la quantité. La qualité comprend deux niveaux : une dimension objective (sources d'information) et une subjective (perception du répondant). Quant à la quantité d'information présentée, elle s'analyse tant par le volume de l'information (dépôt de rapports, procès-verbaux, communications), par la durée des réunions et par le temps requis pour étudier ces documents. Si une majorité des membres du conseil d'administration indique que l'information présentée en conseil est inadéquate, l'hypothèse sera en partie vérifiée. Par ailleurs, l'administrateur doit avoir le temps nécessaire pour analyser les documents. Si une majorité de répondants considèrent qu'ils n'ont pas assez de temps, alors le déséquilibre sera en partie confirmé. Il faut également évaluer la capacité des membres à siéger au conseil. Ainsi, tous les répondants indiquent leur expérience dans des conseils d'administration (le nombre de conseils et le temps).

L'information doit être significative pour le répondant, l'information incompréhensible n'aide pas l'administrateur à participer au processus décisionnel. Ensuite, nous devons observer si la qualité de l'information diffère entre les membres détenant un poste plus permanent (président, trésorier, secrétaire) et ceux représentant les usagers. Enfin, dans quelle mesure les membres permanents participent-ils plus aux discussions dans les séances des conseils? Leur opinion est-elle plus souvent retenue que celles des représentants des usagers?

1.7.3. L'efficacité du conseil d'administration

Carver a souligné la difficulté des conseils d'administration à jouer pleinement leur rôle. Selon le modèle du *modus vivendi* de Monnier, les décisions sont le reflet de négociations

entre acteurs. Comment vérifier l'efficacité du conseil? Deux indicateurs répondent à cette variable : la décision et le leadership. D'abord, il s'agit de vérifier le niveau d'adhésion aux décisions du conseil par les membres et par l'équipe de direction. Les décisions font-elles consensus au sein du conseil? La dimension objective s'observe dans l'analyse du processus décisionnel (la fréquence des débats, la prise de votes, l'unanimité des décisions) tandis que la dimension subjective se vérifie par la satisfaction des membres dans la prise de décision (les débats, l'utilisation des votes comme méthode, le compromis, l'adhésion aux décisions). La satisfaction des membres demeure un bon indicateur. L'efficacité du conseil sera vérifiée également si les décisions prises lors des séances sont respectées par les gestionnaires. Ensuite, dans quelle mesure les décisions prises font-elles la preuve du leadership du conseil? Les membres du conseil présentent-ils des projets, des orientations de leur propre initiative? Les décisions sont-elles toujours approuvées telles que présentées par la direction? La dimension subjective s'analyse par le sentiment d'influence des membres du conseil dans le processus décisionnel.

1.7.4. La participation aux séances du conseil d'administration

La participation des membres aux réunions constitue une autre variable. L'implication dans les conseils se vérifie à la fois par la présence des membres aux séances et par la fréquence des interventions dans les discussions. D'autre part, le sentiment d'influence du répondant sur les autres membres du conseil et le temps mis à la préparation des réunions sont autant d'indices sur la participation des membres au conseil d'administration. Enfin, l'implication dans un sous-comité peut aussi nous renseigner sur la motivation du répondant. Le déséquilibre de l'information peut causer une démobilisation chez les représentants des usagers. Cette variable sera vérifiée en partie si la majorité des répondants consacrent peu de temps à la préparation de leur séance de conseil. On peut retrouver dans le discours des indices de démobilisation (se sentir débordé, avoir peu d'impact, manquer d'intérêt, etc.). Le fait que les répondants interviennent peu lors des séances peut aussi démontrer un manque d'intérêt.

En résumé, plusieurs auteurs observent que les membres des conseils d'administration se contentent d'approuver les décisions ce qui nuit au développement du leadership tel que

présenté par Carver. Comment les membres réussissent-ils à s'appropriier du pouvoir? Le pouvoir se manifeste dans un conseil par le contrôle et le partage de l'information. Stiglitz remarque que les individus ont une capacité limitée à traiter l'information. Chacun ne possède pas les mêmes avantages pour analyser l'information. La distribution imparfaite de l'information offre donc l'opportunité d'agir au détriment des autres.

Nous postulons qu'il existe un déséquilibre d'information entre les membres du conseil d'administration. Quel impact ce déséquilibre engendre-t-il sur leurs capacités à prendre des décisions? La démarche empirique tente d'y répondre. Trois variables mesurent l'hypothèse. D'abord, le déséquilibre de l'information s'évalue par la quantité et la qualité de l'information présentée aux membres de conseil. L'information doit être significative pour les répondants. L'efficacité du conseil se vérifie par le niveau d'adhésion des membres aux décisions entérinées et par leur satisfaction du processus décisionnel. Un conseil d'administration efficace est celui qui démontre du leadership. Enfin, l'implication dans un sous-comité et la préparation des membres demeurent de bons indices de l'intérêt qu'ils portent à siéger au conseil. La transcription des entrevues a permis de dégager une analyse des résultats. Une synthèse des données est exposée dans la prochaine section.

II. DEUXIÈME PARTIE

L'ENQUÊTE EMPIRIQUE

CHAPITRE II

L'ANALYSE DES DONNÉES

2.1. L'enquête empirique

Cette recherche traite du rôle de l'information dans la prise de décision. Les entrevues réalisées auprès de membres de conseil d'administration d'organismes du secteur public¹⁴⁵ mesurent leur perception à propos de la distribution de l'information. Trois variables se dégagent de l'hypothèse : le déséquilibre de l'information, la participation lors de séances du conseil d'administration et l'efficacité du conseil. Chacune de ces variables est reliée à des indicateurs qui permettent de valider l'hypothèse. De ces indicateurs découlent des éléments ciblés. Par exemple, au déséquilibre de l'information correspond l'indicateur - information - dans lequel on retrouve la qualité, la quantité, la source, le temps requis pour analyser l'information, etc.

Les entrevues présentent une variété de réponses selon la perception des répondants. Ce chapitre fait ressortir quelques-uns des propos marquants énoncés par les candidats. Une brève présentation des répondants s'impose pour commencer.

2.1.1. La présentation des répondants

Notre échantillon est constitué de quatorze répondants, dont neuf hommes et cinq femmes. Il n'y a qu'une femme directrice générale comparativement à six directeurs généraux. Le groupe des représentants des usagers se compose de trois hommes et de quatre femmes. Ils sont âgés entre 40 et 75 ans, plus du quart (28,6 %) ont entre 60 et 65 ans. Les représentants

¹⁴⁵ Quatre centres hospitaliers, trois centres de services de santé et de services sociaux et un centre jeunesse.

des usagers ont en moyenne 9,8 années d'expérience dans des conseils d'administration et ont siégé en moyenne à plus de trois conseils d'administration (3,6). Le tableau 2.1 présente une synthèse des données sociodémographiques recueillies sur les représentants des usagers.

Tableau 2.1
Données sociodémographiques des représentants des usagers

No	Sexe	Âge	Scolarité	Profession	Membre du CA	Expériences dans d'autres CA	
					Années	Années	Nombre
1	F	60<65	Baccalauréat Baccalauréat	Retraitée (au foyer)	7	10	4
3	M	60<65	D.E.S.	Retraité (gestionnaire)	5	0	0
5	F	40<45	D.E.S.	Agent de bureau juridique	6	1	1
7	M	45<50	Baccalauréat	Directeur	1	10	5
9	F	45<50	Maîtrise	Avocate	4	10	2
11	F	70<75	DEC	Retraité (enseignante)	10	9	2
13	M	60<65	Baccalauréat	Consultant	15	20	4

Un premier constat s'impose; les répondants proviennent de tous les horizons. Leur âge varie beaucoup. Leurs expériences professionnelles et leur scolarité sont très diversifiées. Un seul représentant des usagers occupe un poste de directeur. Trois d'entre eux sont retraités. Les représentants des usagers siègent au conseil d'administration de leur organisme depuis en moyenne 6,9 années. Ils ont en moyenne 8,6 années d'expérience dans d'autres conseils d'administration et ont participé en moyenne à 2,6 conseils. Ils proviennent de différents milieux socio-économiques. Le tableau 2.2 compare les données pour les directeurs.

Tableau 2.2
Données sociodémographiques des directeurs

No	Sexe	Age	Scolarité	Profession	Membre du CA	Expériences dans d'autres CA	
					années	années	nombre
2	M	60<65	Doctorat	Travailleur social	3.9	27	6
4	F	50<55	Maîtrise	Directeur général	0.5	7	3
6	M	55<60	Maîtrise Maîtrise	Directeur général	6	7	7
8	M	50<55	Maîtrise Maîtrise	Directeur général	4	20	6
10	M	50<55	Maîtrise	Directeur général	5.5	6	3
12	M	55<60	Doctorat Maîtrise	Directeur général	3	5	3
14	M	45<50	Maîtrise Maîtrise	Directeur général	0.5	5.5	4

L'âge des directeurs varie entre 45 et 65 ans. Ils détiennent tous un diplôme de 2^e cycle, trois directeurs en ont deux et seulement deux répondants ont fait des études de 3^e cycle. Ils siègent sur le conseil d'administration de leur organisme depuis en moyenne 3,3 années. Ils possèdent 11,1 années d'expérience dans d'autres conseils et ont connu près de cinq autres conseils (4,6). Ils se perçoivent tous comme directeur général à l'exception d'un répondant qui se présente comme travailleur social.

On constate des différences entre les deux types de membres du conseil d'administration. Le bagage socio-économique des directeurs est plus homogène que celui des représentants des usagers. Cela signifie que les directeurs développent un langage commun contrairement aux autres membres qui représentent les usagers. Les représentants sont en poste sur le conseil d'administration de l'organisme depuis deux fois plus longtemps (6,9 années) que les directeurs (3,3 années). Ils ont cependant moins d'expérience sur les conseils d'administration (2,6 conseils) que les directeurs (4,6 conseils). Leur fonction exige moins de participation dans différents conseils¹⁴⁶ tandis que la représentation constitue l'un des aspects importants du travail de directeur. Ces derniers sont donc appelés à siéger sur plusieurs comités. Les représentants des usagers ont tendance à cumuler les mandats dans un conseil

¹⁴⁶ Trois représentants sur sept sont retraités.

d'administration contrairement aux directeurs qui siègent par défaut au conseil. Lorsqu'un directeur est muté dans un nouvel organisme, il démissionne alors du conseil. D'ailleurs, cinq représentants des usagers sur sept affirment avoir sollicité un poste au sein du conseil par intérêt personnel. La motivation des représentants des usagers diffère des directeurs pour qui la fonction exige une affectation au conseil à titre de membre d'office. Nous postulons qu'il y a un déséquilibre de l'information entre les acteurs. La section 2.2 tente de répondre à cette affirmation.

2.1.2. Le déséquilibre de l'information

Le déséquilibre de l'information repose sur deux éléments. En premier lieu, dans une relation entre acteurs, l'un détient une information qui demeure cachée à l'autre. Le directeur détient l'essentiel de l'information et choisit celle qui sera présentée aux membres du conseil d'administration. En second lieu, le comportement d'un acteur demeure partiellement caché à l'autre : le représentant des usagers ne connaît pas toute la stratégie du directeur pour faire accepter un dossier. Il ignore si celui-ci a créé une alliance avec d'autres membres du conseil. Cependant, la question du comportement caché agit à la fois pour les directeurs et les représentants des usagers. Dans un conseil d'administration, des alliances se forment entre les membres selon les dossiers. L'information devient un atout important dans le jeu de pouvoir parce qu'elle diminue l'incertitude et permet aux membres de faire des choix éclairés. En quoi le déséquilibre de l'information diffère-t-il entre le représentant des usagers et le directeur de l'établissement? Le tableau 2.3 présente une synthèse des données recueillies lors des entretiens.

Tableau 2.3
Perception de l'information présentée lors des conseils
d'administration : Données comparatives

Indicateurs	Échelle	Nombre de représentants des usagers	Nombre de directeurs
Quantité	Très adéquat	0	2
	Adéquat	7	5
	Peu adéquat	0	0
	Inadéquat	0	0
À Temps	Très adéquat	0	2
	Adéquat	5	5
	Peu adéquat	2	0
	Inadéquat	0	0
Relation avec la direction	Très satisfaisante	4	7
	Satisfaisante	3	0
	Peu satisfaisante	0	0
	Insatisfaisante	0	0
Contacts avec les membres du CA	Régulièrement	1	5
	Occasionnellement	3	1
	Rarement	1	1
	Jamais	2	0

Les données diffèrent légèrement d'un groupe à l'autre. La quantité d'information semble suffisante pour les deux parties. Quant au temps disponible pour analyser les documents, il apparaît peu adéquat pour deux des représentants des usagers sur sept alors qu'il est très adéquat pour deux des sept directeurs. On peut expliquer cette différence par le fait que les directeurs maîtrisent bien leurs dossiers et qu'ils préparent continuellement l'information d'une séance à l'autre. Ils détiennent également une information privilégiée qu'est l'information informelle. En effet, les cadres leur font part de leurs inquiétudes, le président du conseil d'administration donne également son point de vue au nom des membres. L'autre écart notable concerne la fréquence des contacts entre les membres du conseil d'administration. Un seul représentant des usagers a affirmé avoir des contacts réguliers avec les membres du conseil comparativement à cinq pour les directeurs. Trois représentants des

usagers ont des contacts occasionnels avec les membres en dehors de la séance du conseil. La plupart d'entre eux ne travaillent pas dans le secteur d'activités du conseil d'administration. Ils ne fréquentent pas les professionnels du milieu dans d'autres activités. Ces deux facteurs reflètent l'existence d'un déséquilibre. Quant aux directeurs, ils rencontrent les membres du conseil en dehors des séances dans le cadre de leurs fonctions, entre autres, lors de sous-comités. D'une part, les directeurs sont les piliers en matière d'information dans l'organisme, d'autre part, les membres s'adressent directement au directeur plutôt qu'au président du conseil pour toute question concernant le conseil d'administration. Étonnamment, le président du conseil ne joue pas le rôle d'intermédiaire entre les membres et la direction en matière d'information. Cela démontre que le contrôle de l'information est exercé par le directeur. Quant à la relation entre les membres et la direction, elle semble satisfaisante de part et d'autre.

En somme, la quantité de l'information est jugée adéquate, mais le temps laissé pour l'analyse des documents est insatisfaisant pour deux représentants. Les directeurs considèrent que les membres disposent d'un temps suffisant, mais leur perception est biaisée par la maîtrise qu'ils ont de leurs dossiers. La relation entre les deux groupes est satisfaisante. Les contacts avec les membres du conseil demeurent limités pour les représentants des usagers. D'une part, ils travaillent pour la majorité à l'extérieur de l'organisme et, d'autre part, ils ne font pas partie du milieu socioprofessionnel de l'institution. Par conséquent, les contacts ont lieu lors des séances des sous-comités du conseil d'administration. Les échanges informels entre les membres ne constituent pas une source importante d'échange d'information. La section suivante analyse le discours des répondants. Elle offre plus de nuances dans la perception du rôle de l'information.

2.1.2.1. La qualité de l'information

Les directeurs de l'établissement et les représentants des usagers s'entendent sur la qualité de l'information. L'information présentée en conseil d'administration est qualifiée de claire, concise et pertinente. La documentation est accessible. Certains organismes utilisent des fiches synthèses pour présenter l'essentiel de l'information : le sujet dans son contexte, l'objectif poursuivi, les consultations effectuées, les effets sur l'organisation, le budget et la

résolution proposée. D'autres conseils bénéficient de tableaux de bord avec les objectifs poursuivis et les indicateurs attendus dans une perspective de gestion par résultats. Les membres s'assurent ainsi d'un contrôle sur les résultats; les suivis en sont facilités par la présentation visuelle; des données comparatives sont également disponibles. Toutefois, le tableau de bord ne peut pas combler tous les besoins en matière d'information selon une représentante des usagers : « Juste le tableau de bord, ça devient très réducteur. Par exemple, le volume des plaintes qu'est-ce que ça veut dire? Dans quels services? ». Les membres qui lisent uniquement les fiches synthèses et les tableaux de bord ne détiennent pas tout le recul nécessaire à la prise de décision. D'autres sources d'information sont également disponibles pour les membres.

L'équipe de direction témoigne devant les membres aux séances du conseil afin de répondre aux questions et faire des présentations. Quatre directeurs généraux sur sept exigent la présence des cadres aux séances du conseil. Les membres apprécient ces présentations, cela les assure d'obtenir des réponses précises à toutes leurs questions. Pour le directeur, la présence des cadres démontre une transparence envers le conseil d'administration. Un répondant souligne que l'information présentée est condensée, ce qui rend la lecture difficile : « Le temps qui nous est donné est adéquat, c'est plutôt la densité, ça devient aride ». Cette affirmation rejoint un point soulevé par Carver quant à la capacité des membres à siéger au conseil. En effet, tous les membres n'ont pas l'expertise requise pour s'y retrouver dans le jargon médical. Comment juger d'une politique pour contrer le Cd difficile ou l'achat d'un appareil à résonance magnétique? Plusieurs directeurs présentent l'information avec une fiche synthèse en expliquant les impacts de la résolution, le contexte, les effets de la non-décision, etc. La vulgarisation demeure un atout essentiel à la bonne compréhension de l'information présentée. Certains représentants des usagers soulignent l'importance de la présence d'experts dans la composition du conseil. Leur présence, et surtout leur jugement critique, est appréciée : « les gens qui connaissent davantage la problématique du sujet, vont réalimenter le questionnement de la discussion ».

La qualité de l'information ne semble pas être remise en question par les répondants. Les représentants des usagers semblent satisfaits de la présentation de l'information. Ce qui leur

importe, c'est que l'information soit accessible. Ils veulent avoir le choix d'étudier les dossiers en profondeur selon leurs intérêts. Les directeurs ne lésinent pas sur la qualité de la présentation. Ils ont intérêt à ce que les renseignements soient bien présentés pour assurer une meilleure compréhension des membres des dossiers traités. La quantité d'information présentée fait moins consensus comme l'expose la prochaine section.

2.1.2.2. La quantité

Un directeur expose bien le difficile équilibre de l'information : « donner l'information de manière transparente sans les inonder d'information, on fait des efforts pour arranger la présentation de l'information pour leur permettre de comprendre l'information ». Les directeurs généraux considèrent la quantité d'information présentée comme adéquate à très adéquate. Ils reconnaissent que beaucoup de documents sont présentés. Ils remarquent que plusieurs membres du conseil d'administration ne lisent pas la documentation tandis que d'autres en veulent plus.

Pour les représentants des usagers, la quantité d'information est perçue d'une façon très différente d'une personne à l'autre. Quatre répondants sur sept mentionnent qu'il y a beaucoup d'information et qu'il est difficile de s'y retrouver. Par exemple, une interviewée entend souvent demander lors des séances : « Vous êtes dans quel document, quel numéro, quelle page? ». Plusieurs points sont à l'ordre du jour et le rythme de la séance est accéléré. Une autre répondante considère que cela justifie l'importance des conseils d'administration : « Nous ne sommes pas là pour parler de la pluie et du beau temps ». Un interviewé ajoute qu'il préfère avoir le dossier complet non pas une synthèse tandis qu'un autre souhaite réduire la quantité des documents déposés « pour pouvoir s'attarder sur des choses importantes ». Plusieurs répondants affirment recevoir beaucoup de documentation générale comme les journaux internes de l'organisme, la revue de presse, etc. Or, certains souhaitent recevoir uniquement l'information nécessaire à la prise de décision.

En somme, la quantité d'information indispensable à la prise de décision varie d'un individu à l'autre. Elle dépend, entre autres, du temps disponible de chacun à consacrer à la préparation des séances, de l'intérêt porté au sujet présenté et de la méthode de travail. Les

administrateurs doivent obtenir l'information au moindre coût comme le mentionne Leigh. Les sources d'informations sont diversifiées : ordres du jour, procès-verbaux, comptes-rendus, études, correspondances, rapports, revue de presse, fiches synthèses, tableaux de bord, magazines, périodiques. Trouver un équilibre dans les renseignements présentés constitue un défi. Le temps requis pour analyser l'information est un aspect essentiel à observer pour connaître dans quelle mesure les acteurs peuvent avoir du recul sur les décisions à prendre.

2.1.2.3. Le temps pour analyser l'information

Les avis divergent entre les représentants des usagers et les directeurs. Pour la direction générale, le temps laissé aux membres pour lire la documentation est adéquat à très adéquat. Les membres reçoivent la documentation de trois à huit jours à l'avance. Certains directeurs émettent quelques critiques à l'égard de l'intérêt porté par les membres du conseil d'administration. « Y a des membres qui de toute façon n'iraient pas plus loin ». Un directeur note : « C'est plus de leur [membres] responsabilité, il y en a qui lisent carrément tous les documents [...] d'autres, je peux avoir des interrogations ». Un autre ajoute : « Ceux qui sont intéressés ont amplement le temps ». Une répondante expose une contrainte : « Ce qui est difficile, c'est le temps de réponse très serré que donne l'agence¹⁴⁷ et le ministère. Très souvent les délais ne permettent pas de reporter une décision à une rencontre ultérieure ». Les directeurs considèrent que les membres reçoivent les documents dans un délai raisonnable pour comprendre les enjeux présentés. Les représentants des usagers sont-ils en accord avec cette affirmation?

Selon les représentants des usagers, l'information est reçue de quatre jours à une semaine à l'avance. À l'occasion, des documents sont déposés séance tenante. Deux répondants sur sept considèrent que le temps est peu adéquat tandis que les autres répondent que c'est adéquat. Plusieurs mentionnent qu'ils ont un temps suffisant, ils ciblent ce qui les concerne. D'autres représentants indiquent qu'il est difficile de concilier l'analyse de la documentation avec leurs occupations : « pas suffisamment à l'avance pour que l'on ait le temps avec nos fonctions de digérer tout ça »; « il faut faire abstraction de toutes les autres obligations ».

¹⁴⁷ L'Agence de développement de réseaux locaux de santé et de services sociaux.

Voici des exemples qui démontrent le déséquilibre de l'information. D'abord, s'impliquer dans un conseil d'administration exige du temps de qualité. Ensuite, il faut vouloir mettre l'énergie nécessaire dans la préparation des conseils. Enfin, les membres ont besoin d'une certaine reconnaissance de leur implication. Rappelons que les membres de conseil d'administration du secteur public ne sont pas rémunérés pour leur participation.

Est-ce que les répondants se sentent valorisés par leur implication? Plusieurs disent qu'ils doivent se valoriser eux-mêmes, qu'ils n'attendent pas que la direction générale le fasse : « On a tendance à passer à côté des choses essentielles, il vaut mieux se valoriser soi-même »; « je suis toujours importante au même titre que l'autre à côté qui peut représenter un collègue électoral », « est-ce que je suis valorisée ou un mal nécessaire? [...] surtout les médecins quand ils savent que je suis avocate, si c'était un usager qui représentait la clientèle, j'aurais un doute, on légitime beaucoup le processus [le poste de représentant des usagers au conseil] ». D'autres répondent de manière plus positive : « on se valorise à quelque part parce que l'on a le goût d'être entendu, de faire des choses »; « moi je me sens très bien reçu », « en nous disant que l'on apporte des bons points ». Tous ces éléments nous amènent à réfléchir sur la motivation des membres de conseil d'administration.

Les membres de conseil d'administration du secteur public sont bénévoles. Leur disponibilité pour le conseil demeure restreinte. Il peut leur être difficile de mettre le conseil comme priorité. D'un autre côté, certains directeurs considèrent que l'intérêt porté par les membres à leur conseil d'administration n'est pas assez éminent. Ils aimeraient que les membres investissent autant d'énergie qu'eux. Pourtant, ils voient d'un mauvais œil l'ingérence du conseil d'administration dans la gestion des affaires courantes. Les propos des répondants nous montrent l'existence d'un déséquilibre même s'ils n'abordent pas la problématique aussi clairement dans leurs réponses à choix multiples. La fréquence des contacts entre les membres du conseil est une dimension intéressante à observer dans l'analyse de l'information.

2.1.2.4. Contacts entre les membres du conseil

L'information se divise en deux parts : la dimension officielle constitue l'information présentée dans le cadre des séances du conseil d'administration et celle officieuse qui concerne les échanges non encadrés qui se produisent en dehors des réunions du conseil. La fréquence des contacts entre les membres en dehors des séances du conseil détermine l'importance de cette dimension informelle. Pour les directeurs, les contacts sont réguliers pour cinq répondants sur sept en dehors des conseils d'administration. Ils servent surtout à préparer les prochaines réunions avec le président du conseil. Des rencontres ont lieu également lors des séances de sous-comités du conseil d'administration. D'ailleurs, les directeurs siègent sur plusieurs sous-comités. Quant aux représentants des usagers, ils ont des contacts plus occasionnels avec les autres membres. La plupart viennent de l'extérieur de l'organisation. Cela ne constitue pas un apport significatif de partage d'information. Les répondants sont-ils satisfaits de leur relation avec les membres du conseil d'administration?

Tous les directeurs qualifient leur relation de très satisfaisante avec les membres du conseil. La confiance entre les acteurs constitue l'une des préoccupations de la direction générale. Un directeur estime avoir une bonne relation avec les membres « parce qu'ils sont bien informés et qu'ils sont impliqués ». Les rencontres informelles par exemple, lors d'un goûter après le conseil, améliorent la confiance et le sentiment d'appartenance nous dit un directeur. Les représentants des usagers parlent eux aussi en bien de leurs rapports avec la direction générale.

D'abord, les contacts demeurent occasionnels avec les cadres de l'organisation, les membres respectent l'organigramme de l'entreprise : « parce qu'il y a une ligne de direction avec la direction générale ». Le directeur général constitue le lien privilégié avec l'organisme. Les membres du conseil ne se confient pas au président du conseil pour leurs besoins d'information. Celui-ci n'est pas perçu comme ayant un pouvoir d'influence. Leur relation est très satisfaisante pour cinq répondants sur sept puisque le personnel de direction est à l'écoute. Ils se sentent respectés dans leurs demandes. Une répondante souligne que les

cadres de l'institution lui ont mentionné que le conseil d'administration est l'organe décisionnel : « Vos demandes sont des ordres ».

En résumé, un sentiment de confiance règne de part et d'autre. Les contacts entre les membres du conseil demeurent encadrés par les réunions des sous-comités. Les rencontres informelles semblent exceptionnelles. Par conséquent, les sources d'information demeurent dans le cadre officiel. Les représentants des usagers s'en tiennent à la direction générale en ce qui a trait à la communication de l'information. Ils ne cherchent pas à saper l'autorité du directeur en s'adressant directement aux cadres. Ils ne s'adressent pas non plus à leur président du conseil.

Il existe un déséquilibre de l'information entre les membres du conseil d'administration. Ce dernier ne semble pas aussi dommageable qu'il apparaît à première vue. D'abord, les représentants des usagers et les directeurs s'entendent sur la qualité de l'information présentée. Les sources sont variées. L'information formelle est privilégiée. Les membres se fient à la documentation offerte par la direction. Les représentants des usagers semblent satisfaits de l'information reçue. Ensuite, la quantité est suffisante pour l'ensemble des membres et les directeurs de l'organisation. Toutefois, c'est le temps pour l'analyser qui manque de l'avis de plusieurs représentants. Enfin, le déséquilibre de l'information résulte plutôt d'une disponibilité limitée des représentants pour analyser l'information en vue de la prochaine séance. D'une part, les directeurs sont à l'affût de l'information et ils maîtrisent leurs dossiers, d'autre part, les représentants attendent qu'on leur fournisse l'information et doivent gérer leur temps pour être en mesure de participer aux réunions. Selon les réponses de plusieurs représentants des usagers, le temps demeure insuffisant pour approfondir l'analyse de la documentation.

Les directeurs évaluent peut-être mal l'ampleur des documents présentés et des enjeux que cela représente pour les membres du conseil. Or, les représentants agissent différemment selon leur tempérament. Certains sont plus proactifs et vont contacter le directeur, poser des questions tandis que d'autres, plus passifs, subissent l'information. Ces derniers ne veulent pas connaître un sujet dans le moindre détail et s'en tiennent à l'information reçue. Le style

du gestionnaire aussi amène une dynamique dans les conseils d'administration. Par exemple, certains directeurs sont directifs et s'attendent à ce que les membres adhèrent à leurs recommandations, tandis que d'autres souhaitent une plus grande implication des membres dans les dossiers et privilégient le partage de l'expérience et de l'expertise de chacun. Dans ce cas, le déséquilibre se fait moins sentir puisque les membres sont moins en confrontation avec la direction.

Les membres ont des intérêts personnels et professionnels à siéger sur un conseil d'administration ce qui peut causer un déséquilibre d'information. Les membres utilisent parfois l'information comme stratégie pour défendre leur cause. Qui siège sur le conseil et à quelle fin? Un directeur a mentionné que certains membres siègent sur son conseil dans le but de défendre leur corps professionnel tandis que les représentants des usagers sollicitent un mandat au conseil davantage par intérêt personnel pour quatre d'entre eux. La participation aux séances donne un indice quant à la motivation des membres. Comment les membres réussissent-ils à participer à la prise de décision?

2.1.3. La participation lors de séances du conseil d'administration

Qu'est-ce que la participation? « La participation désigne l'interaction de chaque membre avec la cible commune du groupe. Elle résulte spontanément de la perception de la cible commune et alimente le processus primaire de production¹⁴⁸ ». Pour les directeurs, il est intéressant de voir à quel niveau se situe leur implication dans les séances du conseil. La participation des représentants des usagers indique leur motivation à être au conseil. Elle se vérifie par la qualité de la préparation et de l'implication aux réunions.

L'absentéisme répété d'un membre aux séances du conseil peut indiquer un manque de motivation. Presque tous les conseils ont un règlement à cet effet. Pourtant, un conseil a choisi ne pas dicter de règlements sur l'absentéisme : « parce qu'on n'est pas un CA qui a (sic) des gratifications, les membres viennent bénévolement ». Un autre facteur explique ce choix : « On veut aussi que le CA ait une force ou des leviers importants au niveau de la

¹⁴⁸ Saint-Arnaud, Yves, *Les petits groupes : participation et communication*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 1978, p. 89.

haute gestion de l'institution et ça nous prend des personnes qui possèdent de l'expertise, de l'expérience, de l'autorité politique ou sociale et ils sont très sollicités partout ». Parmi les six organismes ayant une politique sur la présence des membres, deux directeurs ont assisté à la démission de membres du conseil pour absentéisme. Les raisons invoquées traitent généralement de l'incapacité de gérer l'agenda professionnel avec celui du conseil d'administration. Par ailleurs, il semble que l'application des règles sur l'absentéisme procède d'un certain laxisme. Il s'agit d'absences non motivées ce qui n'exclut pas des absences répétées et motivées de certains membres. Une représentante des usagers soulignait que quelques membres manquent ou quittent avant la fin d'une séance du conseil. Dans les faits, il revient au président du conseil avec l'appui du directeur général de condamner ces manquements. Or, ces absences ne sont pas réprimandées systématiquement. Il n'y a pas que les directeurs qui évaluent l'implication des membres. Les membres entre eux jaugent la participation des gens au conseil. La présence aux séances exige une préparation. Quel rôle joue le directeur dans la préparation des réunions?

Le directeur général voit lui-même à la préparation des réunions : l'ordre du jour, le suivi des dossiers, les rapports, les affaires nouvelles. Il tient un rôle de leadership et de coordination, il voit au bon fonctionnement du conseil : « s'assurer d'avoir une forme, un format et un contenu adéquat qui répond aux attentes et qui fait sens ». Il travaille de concert avec l'équipe de direction. Le temps requis pour la préparation est très variable; selon la méthode de travail choisie d'une heure à une journée. Certains délèguent la tâche à leurs cadres tandis que d'autres s'impliquent complètement.

Les représentants des usagers préparent également leurs réunions de manière très différente : certains allouent une heure comparativement à une journée pour d'autres. Lorsque les représentants rédigent des documents pour le conseil, il s'agit principalement du rapport annuel des usagers. La préparation aux réunions consiste surtout à prendre connaissance des dossiers. À quoi ressemble la participation des représentants des usagers lors des séances du conseil?

Trois répondants ont affirmé intervenir souvent, trois peu souvent et une personne s'est abstenue de répondre. Les interventions concernent une opinion, une discussion, une clarification, un développement sur un projet, une inquiétude, une demande de report d'une décision ou une modification d'une résolution. De ceux qui interviennent le moins, une répondante explique : « Lors des séances publiques, il y a beaucoup de monde, c'est gênant ». Lors du conseil, un temps est réservé pour des questions venant du public. Lorsque l'on regarde le bagage socioprofessionnel des représentants des usagers, plusieurs n'exercent pas un travail de gestionnaire. Cela peut expliquer un certain malaise devant des procédures administratives et un contexte où les gens doivent défendre leur point de vue devant une assemblée. Ensuite, deux des sept représentants détiennent un diplôme secondaire ce qui peut indiquer qu'ils ne maîtrisent pas tout le jargon administratif et financier. Enfin, cette gêne peut s'expliquer également par la peur de ne pas être appuyé par les autres membres. Une certaine solidarité entre les membres semble nécessaire au bon déroulement du conseil d'administration. En effet, un conseil dont les membres demandent continuellement de trancher une décision par un vote, est en difficulté. Plus que la solidarité, la confiance entre les membres est essentielle au bon fonctionnement. Certains affirment intervenir plus en plénière, c'est-à-dire en dehors des séances publiques en réunion à huis clos. Pour l'ensemble de conseils d'administration étudiés, une séance à huis clos précède le conseil d'administration en séance publique. Celle-ci sert à élucider des questions litigieuses comme le souligne une représentante des usagers : « La plénière est plus propice à des échanges à bâtons rompus, un peu moins formel, mais si c'était pas comme ça se serait ingérable ». L'implication au conseil se vérifie également par la participation des membres aux sous-comités du conseil d'administration.

Les sous-comités reflètent une diversité des fonctions essentielles aux organismes telle que : priorités, ressources humaines, ressources financières, exécutif, vérification, services à la clientèle, gestion des risques et de la qualité, etc. Les directeurs participent aux sous-comités; certains assistent à toutes les réunions, d'autres délèguent. « Les sous-comités sont une piste d'information privilégiée pour les membres qui y participent » affirme un directeur. L'information est analysée dans le détail. Le travail des sous-comités allège les séances du conseil : « C'est la recommandation du sous-comité au CA. Donc, il n'y a pas de discussions,

pas d'analyse de rapports, le travail a déjà été fait ». Les sous-comités augmentent la qualité des réflexions au conseil : « Nous permet d'aller chercher ces personnes [des experts] dans le CA. D'aller chercher leur expérience et leur savoir-faire ». Un directeur mentionne qu'il y a une rotation annuelle des membres aux sous-comités pour enrichir l'expérience. Les sous-comités engendrent un déficit d'information puisque certains membres sont exclus et surtout parce que les directeurs ont la chance d'assister à tous ces comités.

Tous les représentants des usagers sont impliqués dans les sous-comités. Plusieurs motivations expliquent cet engagement : avoir un sentiment d'appartenance, avoir un impact direct, suivre l'évolution des dossiers et les étudier plus en profondeur, faire des suggestions, être au centre de la prise de décision. « On se greffe beaucoup plus près des enjeux; c'est là que je peux le plus intervenir ». Ce propos rejoint l'idée de Carver où les sous-comités sont des lieux affranchis de l'influence de la direction. Dans certains conseils, il s'agit d'un devoir, tous les membres s'impliquent dans les comités du conseil. Certains comités ont plus d'impact que d'autres : « Être à l'exécutif, c'est un poste assez privilégié pour avoir l'ensemble de l'information. Si j'étais au CA sans être à l'exécutif, je n'aurais pas la satisfaction d'avoir l'ensemble des informations nécessaires ». Cette affirmation présente bien ce déficit d'information qui peut survenir. Ce sous-comité filtre les renseignements présentés au conseil. Ils constituent en somme le sous-comité clé avec celui sur le budget où les décisions ont le plus d'influence sur le fonctionnement de l'organisme. Les sous-comités sont donc un élément stratégique de la prise de décision.

En résumé, il est plutôt rare qu'un membre soit appelé à démissionner pour absentéisme. Quant à l'implication des membres lors des réunions, celle-ci est plutôt variable. La personnalité du répondant, sa connaissance de l'organisme et la perception de son rôle au sein du conseil sont autant de facteurs qui jouent sur la capacité du membre à intervenir. Plus le représentant des usagers se montre proactif, plus ses interventions sont soutenues. La préparation aux réunions est aussi variable pour les directeurs et les représentants des usagers. Elle dépend de la méthode de travail et de l'intérêt porté aux sujets à débattre. La participation aux sous-comités du conseil d'administration constitue l'élément essentiel de la prise de décision. Les représentants des usagers reconnaissent l'importance de participer à

l'un ou l'autre de ces comités. La participation des membres nous amène à réfléchir sur l'efficacité du conseil. Le conseil d'administration est-il efficace? Quels impacts ont les membres du conseil d'administration sur les décisions?

2.1.4. L'efficacité du conseil

Plusieurs moyens améliorent l'efficacité du conseil d'administration selon Jenson. D'abord, il s'agit de renforcer l'expertise du conseil. Plusieurs directeurs notent l'importance d'avoir un conseil composé de membres aux expériences variées, mais surtout des membres de renom. Les directeurs parlent avec fierté des experts qui composent leur conseil. Les représentants des usagers peuvent se sentir en retrait face aux experts ce qui contribue au sentiment d'avoir peu d'influence. La taille du conseil joue également sur l'efficacité. Il est difficile d'obtenir une orientation claire à vingt administrateurs. Les conseils d'administration du secteur public sont encadrés à ce chapitre par la législation. On peut penser que la loi organique tente de rejoindre le plus d'acteurs possibles. La structure des conseils devient rigide : un représentant des médecins, un représentant des infirmières, un représentant des usagers, etc. Enfin, l'auteur note qu'il faut favoriser la circulation de l'information entre les administrateurs. Cela rejoint notre hypothèse qui donne à l'information une place fondamentale dans le processus décisionnel.

Comment le conseil d'administration devient-il efficace? Deux éléments vérifient l'efficacité : le processus décisionnel et le leadership des membres. Le tableau 2.4 présente une synthèse des données recueillies lors des entrevues quant à la prise de décision lors des séances du conseil.

Tableau 2.4
Perception du processus décisionnel : données comparatives

Indicateurs	Échelle	Nombre de représentants des usagers	Nombre de directeurs
Décisions prises après discussion	Toujours	2	6
	Souvent	3	1
	Quelques fois	2	0
	Jamais	0	0
Décisions prises après la recherche d'un consensus	Toujours	5	6
	Souvent	1	1
	Quelques fois	0	0
	Jamais	0	0
	Refus de répondre	1	0
Décision finale	Toujours unanime	2	2
	Souvent unanime	5	5
	Quelques fois unanime	0	0
	Jamais unanime	0	0
Discussions	Très satisfaisantes	2	6
	Satisfaisantes	5	1
	Peu satisfaisantes	0	0
	Insatisfaisantes	0	0
Vote ¹⁴⁹	À majorité simple	1	6
	Vote secret	2	1
	Main levée	5	6
Procédure	Très satisfaisante	2	5
	Satisfaisante	5	1
	Peu satisfaisante	0	1
	Insatisfaisante	0	0
Compromis	Très satisfaisant	2	3
	Satisfaisant	5	3
	Peu satisfaisant	0	0
	Insatisfaisant	0	0
	Ne réponds pas	0	1

¹⁴⁹ Les répondants pouvaient choisir plusieurs options.

On constate que les acteurs ne s'entendent pas sur la façon dont se prennent les décisions. Pour les directeurs, elle se fait presque qu'exclusivement après discussion. Les représentants nuancent leurs réponses, trois répondent souvent après avoir discuté. La recherche d'un consensus dans le processus décisionnel convient aux deux parties. Le compromis est une démarche satisfaisante pour les deux groupes. Quant à la décision finale, les deux parties arrivent aux mêmes conclusions; elle est satisfaisante, voire très satisfaisante. Lorsque le vote est utilisé pour trancher une décision, il s'agit principalement d'un vote à main levée. Cette démarche est satisfaisante comme l'expose une représentante des usagers : « Les votes se font à main levée à moins qu'un membre demande le vote secret ». Les votes secrets concernent surtout les nominations. Le processus décisionnel semble satisfaire l'ensemble des répondants. La section suivante analyse plus en profondeur le discours des répondants sur la décision.

2.1.4.1. La décision

Simon présente la décision comme un processus qui se déplace dans le temps. Il faut d'abord reconnaître l'existence d'un problème. Dans le cadre du fonctionnement du conseil d'administration, le président du conseil, mais surtout le directeur, sont les deux personnes privilégiées pour déterminer le moment où sera exposée la problématique en séance. Les directeurs consultent leur président de conseil lorsqu'ils jugent que trop de points litigieux sont à débattre. Un directeur ne fait aucune consultation et prépare seul l'ordre du jour. Selon la typologie de Simon, les décisions du conseil sont non programmées, c'est-à-dire qu'elles reflètent des politiques nouvelles et mal structurées. Cela va dans le sens du mandat du conseil de contribuer aux orientations de l'organisme. Pourtant, plusieurs visions s'affrontent quant au mandat du conseil d'administration : « Il y a des organismes qui veulent que les séances du conseil servent à des débats. D'autres organisations veulent que les séances du conseil soient un roulement des orientations des décisions à prendre ». La nature des décisions porte à réflexion. Dans ce sens, le modèle de Carver offre une méthodologie pour encadrer le travail du conseil d'administration et améliorer l'efficacité du conseil.

La perception des directeurs quant à la prise de décision lors des conseils d'administration diffère-t-elle de celle des représentants des usagers? Du point de vue des directeurs, le conseil d'administration n'est pas là pour la gestion quotidienne. Pourtant, un répondant souligne « Il y a encore trop de choses qui sont amenées, qui relèvent de la gestion de l'hôpital ». L'impact sur les décisions se remarque surtout au conseil exécutif : « Beaucoup plus qu'au CA comme tel parce que le CA, c'est une masse de documents que les membres reçoivent sans connaître toujours qu'est-ce qui appuie ce document ». Un directeur ajoute : « Il n'y a pas de grands remous dans les décisions à prendre pour le CA : le DG doit respecter le budget ». Un défi est présent pour les membres de conseils d'administration du secteur de la santé et des services sociaux. Les budgets, les orientations, les priorités et les contrôles sont donnés par l'agence. « Alors, il faut trouver un nouveau sens à la participation des membres au conseil » affirme un directeur. Un autre facteur spécifique à ce secteur est la composition du conseil d'administration : « Présentement, le conseil ne joue pas son rôle de conseil. Les membres de notre conseil ont été nommés par des corps [professionnels], ils n'ont pas encore réussi à se dégager de l'esprit de corps sauf certains ». Celui qui siège sur le conseil, agit-il dans les intérêts de l'organisme? Quel impact les représentants des usagers ont-ils sur les décisions?

D'un côté, les représentants des usagers considèrent avoir un impact réel sur les décisions du conseil d'administration : « Les membres du CA ont un rôle important qui peut être déterminant dans certaines situations ». D'autres répondants nuancent cette vision. « Personne ne détient la vérité, alors il ne faut pas s'imaginer que le contrôle on le détient sauf par des questionnements, des observations, on peut faire modifier certaines positions et je pense que l'on est écouté ». « À certain moment oui [nous avons un impact sur les décisions] mais pas tout le temps [...] souvent une intervention ne fait pas nécessairement le changement ». « Les membres ne sont pas toujours contents des décisions qui se prennent, mais on s'exprime, la direction va faire selon sa marge de manœuvre ». Les membres demandent à l'occasion de reporter une décision. Le discours des représentants des usagers présente un déséquilibre dans les rapports de force entre le directeur et les membres du conseil.

Plusieurs représentants des usagers ont néanmoins souligné les limites de leur influence. Or, le pouvoir réside dans la mobilisation des ressources selon Crozier. Il souligne que les individus n'ont pas tous les mêmes capacités d'agir. Les réponses des représentants des usagers traitent de leur faible capacité à mobiliser des ressources. « Il y a des choix qui souvent nous sont imposés et je le vois par le plan d'action gouvernemental, des directives ministérielles, souvent de l'agence ». « Déjà, les gens réagissent parce que souvent ils ont l'impression que les choses se gèrent beaucoup de l'interne, donc on arrive devant le fait accompli ». Un autre répondant renchérit : « C'est bien minime la place que je représente au niveau d'un grand CA. T'as l'impression des fois que tout est décidé d'avance [...] c'est comme s'il nous donne l'impression d'avoir beaucoup de pouvoir de décision ». Le pouvoir est aussi la capacité d'influencer le comportement d'une personne selon Capul. Des tactiques favorisent une solution plutôt qu'une autre : « La direction fait des stratégies pour présenter les choses de telle façon ». Précipiter une décision peut aussi être vu comme une stratégie de pouvoir : « Ça arrive assez souvent qu'ils [la direction générale] essaient de passer des dossiers rapidement ». Certains jettent le blâme sur l'attitude des membres lors des séances du conseil : « Ce qu'il faut comprendre du CA, il y en a qui s'en foute, qui passe à côté. Ils ont hâte de passer au sujet suivant ». L'analyse du discours indique une insatisfaction face à l'influence des membres du conseil d'administration. Le ton des échanges lors des séances du conseil démontre-t-il une insatisfaction?

Plusieurs directeurs notent l'importance du comité plénier¹⁵⁰ dans le processus décisionnel; il s'agit d'une séance tenue à huis clos qui précède la séance publique. Il permet aux membres d'approfondir des thèmes, débattre des points litigieux et d'informer davantage les membres : « La transparence est conservée en séance publique ». C'est un lieu où se créent des alliances, mais aussi des dissensions : « Voir si on ne peut pas rallier d'autres personnes ou reporter la décision ». Les discussions en séance publique concernent surtout des demandes de précisions. Elles ont pour but de donner « l'information nécessaire pour prendre une décision ». Un directeur présente un certain nombre de faits dans le traitement de l'information pour éviter des débats. Les membres doivent avoir l'opportunité de discuter.

¹⁵⁰ Le comité plénier ne requiert pas la présence de tous les membres. Tous sont invités à participer mais la composition du comité diffère d'une fois à l'autre. Le comité plénier se fait toujours à huis clos avant la séance du grand conseil qui est publique.

Toutefois, les discussions de fond se réalisent surtout en sous-comités. Le climat doit permettre les échanges : « les gens se sentent libres d'apporter les choses, valident leur perception ». Tous les directeurs souhaitent garder une image de cohérence corporative devant le public. Comment les représentants des usagers vivent-ils les discussions au sein du conseil d'administration?

Plusieurs répondants ne veulent pas être bousculés pour prendre une décision. Le climat entourant les échanges demeure un bon indicateur de satisfaction : « Tu sens une ouverture quand tu poses tes questions même que le DG est bien humble, quand il ne peut pas répondre, il te le dit. Il y a de la transparence ». Le respect dans les divergences d'opinions est essentiel : « Chacun est capable d'entendre le point de vue de l'autre ». On souhaite éviter les débats en séance publique. Encore une fois, on admet de part et d'autre que les discussions sont plus propices en séance plénière. Les échanges favorisent-ils l'atteinte d'un compromis?

Le conseil d'administration doit choisir la meilleure décision pour l'organisation. Une décision efficace est la solution rationnelle qui rejoint le plus grand nombre d'adhérents. Le compromis est l'une des méthodes choisies pour atteindre cet idéal. Le style de gestion des directeurs amène différents points de vue sur le sujet. Certains favorisent l'approche consensuelle. « Cela permet à chacun de s'exprimer, au CA de s'impliquer, d'enrichir et de bonifier la solution finale ». L'exercice du pouvoir amène souvent la recherche d'un consensus nous dit Boudon. Un directeur mentionne : « Souvent lorsque les décisions ne sont pas unanimes, c'est qu'elles ne sont pas mûres ». Un autre souligne qu'il reporte une décision qui engendre des débats sans fin : « Si cela ne fait pas consensus, on va le remettre pour un autre CA ». Le consensus réfère à un accord entre des personnes, il s'obtient lorsque « chaque membre se prononce en faveur d'une proposition précise, les uns parce qu'ils sont personnellement convaincus du bien-fondé de cette proposition, les autres parce qu'ils se rallient à la proposition des premiers compte tenu des circonstances et des personnes impliquées¹⁵¹ ». Le directeur détient un rôle important dans la préparation de la décision : « L'obligation du DG, c'est de montrer les pour et les contres des décisions à prendre. Il y a

¹⁵¹ Saint-Arnaud, Yves, *Les petits groupes : participation et communication*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 1978, p. 62-63.

toujours des éléments qui sont intéressants pour montrer les risques d'une décision. « À partir de ça qu'il y ait un échange, pour que le mot conseil existe pour vrai ». D'autres répondants ne sont pas de cet avis : « Normalement, je ne recherche pas le compromis, quand je propose quelque chose au CA, c'est que j'y ai déjà pensé ». Un autre ajoute que « les compromis des fois ne sont pas bons, des fois il ne faut pas en faire. L'important n'est pas le compromis, est-ce que l'objectif est atteignable avec le compromis que l'on a? ». Dans cette optique, le directeur, mais également le président du conseil, dirigent les rencontres vers les objectifs à atteindre.

Le compromis se réalise surtout lors des huis clos nous dit un représentant des usagers puisqu'il y a plus de liberté pour s'exprimer. Les décisions peuvent être reportées plusieurs fois affirme un répondant. Le consensus devient parfois nécessaire : « Des fois, pour le plus grand bien de l'organisation même si tu n'es pas tout à fait d'accord, souvent pour maintenir un bon équilibre ». Un représentant est en désaccord avec cette affirmation: « Je n'aime pas le consensus parce que ça n'indique pas aux gens qu'il y a eu débat ». Plus il y a de membres dans un conseil, plus il y a de points de vue sur un sujet. Pour que le conseil soit efficace, il faut parfois se rallier aux propositions présentées. De plus, les courts délais rendent souvent le compromis inévitable. Lorsque le conseil ne s'entend pas, la décision est tranchée au vote.

Les prises de décisions par vote au conseil doivent être utilisées parcimonieusement. « Il n'y a rien de pire que d'y aller toujours au vote à main levée [...] des factions s'installent, une polarisation se fait. Ça c'est mortel pour un conseil d'administration ». Les votes peuvent nuire au fonctionnement du conseil et à son efficacité : « Ça peut pas être des votes à 50 plus 1 sinon ça devient un conseil en difficulté ». Le président du conseil d'administration joue un rôle déterminant vers l'atteinte d'un compromis : « connaître les membres du conseil, savoir comment rallier les gens sur un aspect qui peut venir les chercher ». Ses interventions rendent le conseil efficace. Par exemple, un président de conseil qui anime les séances avec discipline et qui ramène les discussions vers les objectifs attendus, favorise des échanges constructifs.

En résumé, le conseil d'administration est là pour décider des grandes orientations de l'organisme. Il guide le directeur à travers les choix que vit l'organisme public. Les directeurs

considèrent que le conseil d'administration ne doit pas s'ingérer dans la gestion quotidienne. Le conseil exécutif est l'organe où se prennent des décisions stratégiques. Cela est d'autant plus vrai que les directeurs veulent garder une image positive lors de la séance publique. Le secteur public a la particularité d'être très encadré, ce qui diminue l'impact des membres sur les décisions. Quelques directeurs mentionnent une difficulté à mobiliser certains membres. Un représentant des usagers soulève le même constat. Les représentants des usagers détiennent une influence sur les décisions dans certaines situations, mais les contraintes du secteur public leur donnent l'impression que tout est décidé d'avance. Au départ, les représentants affirment que le processus décisionnel est adéquat, mais une analyse approfondie montre qu'il y a un déséquilibre dans leur capacité à influencer.

À la fois les directeurs et les représentants des usagers, admettent que les discussions en profondeur se font en comité plénier, les échanges deviennent alors plus ouverts. La confiance mutuelle demeure un élément incontournable au bon fonctionnement du conseil. L'utilisation du vote rend le processus décisionnel lourd. Le vote n'est pas toujours la bonne méthode pour décider au sein d'un conseil. « On peut gagner un vote, mais on peut perdre un changement », mentionne un directeur. L'adhésion des membres, mais aussi de l'ensemble de la direction, est essentielle à la réalisation des décisions. Pour vérifier l'efficacité d'un conseil, il faut analyser également le leadership qu'exercent les membres.

2.1.4.2. Le leadership

Le leadership est « l'influence exercée dans un groupe par le ou les membres qui ont le plus de pouvoir¹⁵² ». En premier lieu, les membres du groupe s'observent et déterminent qui sont jugés inaptes au leadership : « ceux qui ne participent pas beaucoup au cours de la première rencontre; certains membres actifs, mais perçus comme peu informés, moins intelligents ou moins compétents que d'autres; ceux qui sont à la fois très dogmatiques et très rigides¹⁵³ ». Ensuite, vient une phase de compétition entre les candidats dans laquelle se dégage un leader.

¹⁵² Landry, Simone, *Le groupe de travail et sa psychologie*, Département des communications, Montréal : Université du Québec à Montréal, 1998, p. 35.

¹⁵³ Landry, *op. cit.*, p. 36.

La troisième étape consiste à conserver un leadership stable. Dans un groupe, le leadership se transpose d'un individu à l'autre selon « la nature de la tâche à accomplir, la composition du groupe, la fonction particulière qui est requise au moment de la discussion¹⁵⁴ ». Comment le leadership du conseil d'administration se transpose-t-il à l'organisme? Le groupe réussit-il à influencer sa vision à la structure organisationnelle? Le leadership des membres de conseil d'administration se vérifie, entre autres, par leur initiative, par l'esprit d'ouverture de la direction face aux demandes de modifications et par le suivi réalisé par la direction des différentes orientations entérinées par le conseil. Le tableau 2.5 présente une synthèse des données recueillies lors des entrevues auprès des répondants.

Tableau 2.5
Leadership des membres du conseil d'administration :
Données comparatives

Initiative du CA	Nombre de représentants des usagers	Nombre de directeurs
Toujours	0	0
Souvent	0	0
Quelques fois	2	2
Jamais	5	5
Orientations suivies par la direction	Nombre de représentants des usagers	Nombre de directeurs
Toujours	5	7
Souvent	2	0
Quelques fois	0	0
Jamais	0	0

Les directeurs sont peu enclins à laisser l'initiative aux membres de proposer des projets. Quelques-uns sont irrités à l'idée que des membres prennent des initiatives au conseil d'administration. « Habituellement, la permanence [équipe de direction] a 80 % du poids de

¹⁵⁴ Saint-Arnaud, Y., J. -M. Masse, J.-M. Aubry, *Entraînement au travail d'équipe*, Montréal : Les éditions du C.I.M., 1970.

la décision. Ça veut dire qu'une décision ne peut pas être imposée par le CA à une permanence parce qu'elle ne se réaliserait pas », voilà un autre exemple de déséquilibre. « Ce n'est pas vraiment leur rôle [d'initier des projets] parce que ces gens travaillent et ce n'est pas leur priorité. Ces gens viennent faire du bénévolat ». Un directeur mentionne que les membres ne prennent pas d'initiatives, car ils respectent le rôle de la direction générale : « Le CA est très respectueux de ce qui se fait dans l'institution ». D'autres directeurs nuancent leur propos. « Il faut être proactif. Les gens savent ce qui se passe ailleurs, alors si t'apportes pas le sujet, ils vont l'apporter ». La ligne est mince entre ce que les membres peuvent faire et ce qu'ils veulent faire. « Ils veulent avoir une place. C'est pas facile, il y a tellement de règlements [...] t'as l'impression d'être sur un conseil et de ne pas être utile, t'es obligé de suivre ce que le DG dit, ce que l'agence dit, ce que le ministère dit ». Certains directeurs donnent quelques exemples où le conseil prend une initiative telle qu'une politique sur la contention des bénéficiaires ou la gestion des dossiers. « C'est quelques fois, mais c'est très significatif, cela a une portée dans le temps ». Ces exemples montrent que les membres prennent des initiatives pour faire avancer la vision de l'organisme, non pas pour nuire à la gestion courante de la direction.

Pour les représentants des usagers, il est plutôt rare que les membres soumettent des projets de leur propre chef. Par exemple, un conseil a demandé un tableau de bord pour faire le suivi des finances de l'organisation. Les « lacs à l'épaule¹⁵⁵ » sont des moments privilégiés pour les membres du conseil de partager leur vision des orientations de l'organisation. Cependant, un répondant souligne que « le CA va plutôt suivre les orientations de la direction. Je me verrais mal imposer quelque chose à quelqu'un qui n'est pas à l'aise avec ça ». Pour présenter un projet, il faut qu'il soit inscrit à l'ordre du jour. « Faut que tu en informes le directeur ou le président ». Autrement, cela est perçu comme de l'ingérence dans les responsabilités de la direction générale. Les représentants des usagers se sentent moins compétents que le directeur général pour assumer un tel leadership. Est-ce que les orientations entérinées par le conseil d'administration sont respectées par la direction générale?

¹⁵⁵ Il s'agit d'une rencontre extraordinaire où l'on discute de la planification stratégique et des orientations de l'organisme pour les années à venir. Cette coutume nous vient de la réunion du conseil des ministres du Québec dirigé par Jean Lesage à l'été 1962, point tournant de la Révolution tranquille avec le déclenchement d'élections sur le thème de la nationalisation de l'électricité.

Le directeur assure le suivi, car « Il est rare que le conseil prenne des décisions qui vont à l'encontre des orientations et des valeurs du DG ». « Les orientations de la permanence sont approuvées à 80 % par le CA et ces orientations sont bonifiées par les discussions du CA à 20 % » affirme l'un des directeurs. Cela reflète que l'information est fournie par la direction générale. Elle est présentée de manière à susciter le moins d'ambiguïté possible. Lorsque des débats surgissent lors des séances et qu'aucun consensus ne semble être possible, les décisions sont reportées à une séance ultérieure. Les représentants des usagers s'assurent que ces orientations sont respectées. La majorité des représentants des usagers considère que la direction générale est de bonne foi, qu'elle est à l'écoute des demandes de modifications. Pourtant, le déséquilibre de l'information est réel puisque les représentants sont à la merci du directeur pour recevoir les données. Toutefois, ce déséquilibre ne semble pas hanter le travail des membres au conseil.

La littérature fait état de l'importance de distinguer entre le rôle du président du conseil et celui de la direction. Jenson parle de séparer les deux rôles pour augmenter l'efficacité du conseil. Dans les faits, quel rôle joue le président du conseil? Il a été demandé, lors des entrevues, de distinguer ces deux rôles. Le président du conseil est présenté comme l'animateur de la rencontre, celui qui assure la discipline pour favoriser les échanges. Le directeur donne l'information essentielle à la prise de décision et assure les suivis. Cependant, aucun représentant des usagers n'a parlé du rôle de contrôle que peut exercer le président du conseil. La direction générale prend beaucoup de place dans les rapports entre les membres.

En somme, le conseil demande plutôt des amendements qu'il présente de projets. Les représentants des usagers ne semblent pas à l'aise à prendre des initiatives. Les directeurs ne croient pas que cela est le rôle des membres du conseil. Pourtant, les membres souhaitent avoir une place dans la prise de décision. Cela est d'autant plus difficile dans le contexte du secteur public où les conseils d'administration sont régis par la loi : nomination des membres, nombre de séances, missions de l'organisme, etc. Les orientations entérinées par le conseil sont respectées par la direction générale. Autrement, les membres du conseil dénonceraient cette situation.

CONCLUSION

Les conseils d'administration jouent un rôle important dans nos vies. Il s'agit d'un petit groupe d'individus qui décide des orientations d'un organisme. Dans le secteur public, les décisions entérinées par le conseil ont un impact certain sur la population. Le débat entourant la hausse des tarifs d'électricité ou encore la centralisation des services spécialisés dans un hôpital sont autant d'exemples de l'impact de ces décisions. La nature du conseil d'administration dans le secteur public diffère de celle des entreprises privées.

La revue de la littérature démontre des lacunes quant à l'étude des conseils d'administration dans le secteur public. Pourtant, la dynamique de ces conseils présente une grande complexité, les organismes publics subissent plusieurs pressions de la population, des lobbies et de l'interne. Deux questions centrales ont accompagné notre démarche. Quel rôle joue l'information dans la prise de décision? Les membres réussissent-ils à participer pleinement aux séances du conseil?

Notre enquête empirique postulait que la lutte de pouvoir au sein de toute organisation et des conseils d'administration amène une distribution imparfaite d'information qui profite aux leaders et désavantage les autres. Il en résulte que le déséquilibre de l'information entre les membres de conseil d'administration nuit à la qualité de leur participation à la prise de décision. Le conseil d'administration perd ainsi de son efficacité. Nous nuancions l'hypothèse initiale. Il y a effectivement déséquilibre de l'information entre les acteurs. Or, ce n'est pas tant le déséquilibre de l'information qui nuit à la participation des membres au conseil, mais le fait que les décisions importantes sont décidées en sous-comités. Le pouvoir se trouve dans la participation à ces sous-comités stratégiques tels que l'exécutif ou les finances. L'information essentielle à la prise de décision est transmise à ces sous-groupes.

La recherche s'est concentrée uniquement vers le secteur de la santé. Nous aurions pu élargir l'enquête à tous les organismes publics oeuvrant aux quatre autres missions de l'État : savoir, prospérité, sécurité et identité. Ce choix reflète, d'une part, un intérêt personnel pour le domaine de la santé et des services sociaux pour y avoir travaillé pendant cinq ans. D'autre part, restreindre le spectre de la démarche favorise une meilleure interprétation des données compte tenu de notre petit échantillon. Les entrevues se sont déroulées à Montréal en mars et avril 2005. Une première difficulté s'est présentée lors de la sélection des candidats. En effet, le milieu de la santé vient de connaître une réorganisation majeure de son fonctionnement avec la *Loi sur les agences de développement et de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux* déposée en décembre 2003. Plusieurs candidats ont refusé de participer à la recherche pour cette raison. Certains directeurs ont souligné lors de l'entrevue qu'ils étaient « en lune de miel » avec leurs conseils d'administration. Leur nomination récente et la formation d'un nouveau conseil suite à cette restructuration ont engendré un climat artificiel dans plusieurs conseils d'administration. Les membres sont encore à l'étape de faire des premiers échanges. Des groupuscules ne sont pas encore formés. Plusieurs répondants ont parlé de l'importance de la relation de confiance entre les membres de conseil d'administration, quelques-uns ont mentionné avoir participé à un « lac à l'épaule » lors des derniers mois. Ces rencontres reflètent bien la naissance d'un nouveau type de conseil. La solidarité entre les membres démontre une cohésion de groupe et favorise l'efficacité du conseil. Cela donne plus d'impact aux décisions entérinées. Les membres doivent s'unir autour d'un même objectif pour que le conseil démontre un leadership. Il serait intéressant de reprendre les entrevues avec les répondants une année plus tard pour voir dans quelle mesure leurs perceptions sur le fonctionnement du conseil ont changé à mesure que les membres se connaissent mieux et qu'ils possèdent une plus grande maîtrise des dossiers. Nous aurions sans doute assisté à une plus grande divergence des points de vue présentés par les deux parties.

Une deuxième difficulté est survenue par la grande disparité entre les deux groupes. Les directeurs proviennent d'un milieu socioprofessionnel similaire tandis que les représentants des usagers forment un groupe loin d'être homogène et, de surcroît, ils ne possèdent pas

nécessairement un langage commun à l'instar des directeurs. Pour certains représentants des usagers, les questions devaient être adaptées et présentées plus simplement.

Enfin, l'interprétation des données représente un défi, car il s'agit d'entrevues semi-dirigées, ce qui rend l'analyse difficile. Il faut beaucoup de minutie pour dégager l'essentiel des propos des répondants tels qu'ils les ont exprimés. Une dimension subjective doit être prise en compte qu'il s'agisse de la compréhension du répondant à la question posée ou de l'interprétation du chercheur à la réponse donnée. Dans ce sens, l'analyse des données n'expose qu'une partie des possibilités, certains éléments peuvent avoir échappé au chercheur. Même lorsque les réponses étaient présentées sous forme objective, à choix multiples, certains répondants avaient du mal à sélectionner l'une des options. À d'autres moments, il fallait ramener l'attention du répondant sur la question posée tout en lui laissant le soin de s'exprimer. L'enquête empirique requiert l'apprentissage de la finesse des rapports humains.

Ce travail cible la région de Montréal pour assurer une meilleure représentativité des clientèles dans les différents établissements du réseau québécois. Les organismes sont situés aux quatre coins de la ville. Une étude comparative avec les régions peut être également intéressante. D'une part, les défis à relever sont aussi importants : pénurie de médecins, problème d'accessibilité des soins, etc. et, d'autre part, les régions se composent d'une clientèle plus homogène. Bien souvent, le milieu est petit et les gens se connaissent bien. Il y a peut-être plus d'information qui se transmet lors de rencontres informelles « dans les coulisses ». En même temps, la composition du conseil demeure limitée puisqu'il est encadré par la législation. Or, il y a moins de professionnels disponibles pour siéger aux conseils. Par conséquent, il serait pertinent de comparer la dynamique du pouvoir entre les conseils d'administration de la région de Montréal avec ceux des régions plus éloignées.

Les conseils d'administration du secteur public sont extrêmement encadrés par la législation. Quel est l'intérêt d'un membre à s'impliquer dans un conseil lorsqu'il sait à l'avance qu'il a peu de pouvoir? Les membres qui siègent dans ces conseils, le font sans doute plus pour la notoriété qu'une telle implication apporte. Plus le conseil est formé d'experts, plus le

directeur se montre ravi. Les directeurs se valorisent par la composition de leur conseil d'administration.

Un constat s'impose suite à l'analyse des conseils d'administration. Peu évaluent leur fonctionnement. Pourtant, cette pratique améliorerait l'efficacité du conseil et réduirait les tensions entre ses membres. Une meilleure confiance peut ainsi régner entre les parties.

Comme le présente Crozier, le pouvoir réside dans l'appropriation de ressources rares. Le pouvoir n'est pas figé, c'est un processus; il se transpose d'un individu à l'autre, d'un moment à un autre. Dans les conseils d'administration, l'information constitue la ressource dont il faut s'emparer. Celui qui détient l'information peut influencer le cours des décisions. Le rôle du président du conseil d'administration est peu ressorti dans les entretiens. Pourtant, il paraît au premier regard détenir un rôle d'influence. Il fut présenté par les répondants comme le maître de discipline plutôt qu'un acteur clé détenant une information privilégiée. Analyser la dynamique de pouvoir entre le président du conseil et le directeur serait fort utile dans la compréhension du fonctionnement du conseil d'administration.

Les membres ne sont pas de prime abord affectés par un manque d'information dans leur conseil. Cependant, l'analyse de leurs propos montre quelques irritants face à la lourdeur de l'information présentée et au manque de temps pour assimiler la documentation. En même temps, les représentants des usagers ne peuvent pas évaluer ce qu'ils ne connaissent pas. L'information est filtrée par les directeurs qui déterminent jusqu'où les membres doivent savoir et comment la présentation doit être faite pour que la décision devienne plus acceptable. Par conséquent, les membres peuvent se forger une opinion sur une impression qu'ils ont d'être ou ne pas être bien renseignés.

En définitive, un nombre minime d'individus oriente les décisions pour le conseil d'administration. Les représentants des usagers qui ne sont pas impliqués dans des sous-comités stratégiques souffrent alors d'un déficit d'information et manquent d'influence au sein du grand conseil.

APPENDICE A

QUESTIONNAIRE DES DIRECTEURS

Bloc : information

1. Quelles sont les sources d'information dont vous disposez en tant que membre du CA?
 - Rapports (budgétaires, activités, projets, bilans)
 - Ordre du jour
 - PV des réunions
 - Autres
2. Comment trouvez-vous la présentation des documents (PV, ordre du jour, rapports)?
3. Combien de documents recevez-vous en moyenne pour une séance du CA?
4. Est-ce que la quantité d'information que vous recevez est :
 - Très adéquate
 - Adéquate
 - Peu adéquate
 - Inadéquate
5. Est-ce que le temps dont vous disposez pour analyser l'information est :
 - Très adéquat
 - Adéquat
 - Peu adéquat
 - Inadéquat
6. Combien de temps dure en moyenne une séance du CA?
7. Est-ce que la durée est déterminée à l'avance?

8. Avez-vous des contacts avec les autres membres de votre CA?
 - Régulièrement
 - Occasionnellement
 - Rarement
 - Jamais
9. Comment décrivez-vous votre relation avec les membres du conseil d'administration?
 - Très satisfaisante
 - Satisfaisante
 - Peu satisfaisante
 - Insatisfaisante
10. Avez-vous des contacts avec les gestionnaires en tant que membre du CA?
11. Comment décrivez-vous votre relation avec la direction?

Bloc : participation

1. À quoi les règlements généraux de votre organisation obligent-ils les membres du CA en terme de présence aux réunions? (ex. après deux absences démission du CA)
2. Quel est votre rôle dans la préparation des CA?
3. Dans quelle mesure le CA a-t-il un impact sur les décisions?
4. Combien de temps investissez-vous à la préparation des réunions?
5. Avez-vous déjà préparé des documents pour le CA (requête, projets, bilan)? Si oui, de quelle nature?
6. Demandez-vous au directeur général de préparer des documents? De quelle nature?
7. Est-ce qu'il y a des sous-comités au CA de votre organisation?
8. Êtes-vous impliqué dans un sous-comité? Si oui lequel (lesquels)?

Bloc : efficacité

1. Comment sont prises les décisions au CA?
Après discussion :
 - Toujours
 - Souvent
 - Quelques fois
 - Jamais

Après recherche d'un consensus :

- Toujours
- Souvent
- Quelques fois
- Jamais

La décision finale est :

- Toujours unanime
- Souvent unanime
- Rarement unanime
- Jamais unanime

2. Est-ce que les discussions sont?

- Très satisfaisantes
- Satisfaisantes
- Peu satisfaisantes
- Insatisfaisantes

3. Comment sont pris les votes au CA?

- À majorité simple
- Par vote secret
- À main levée
- Autre

4. Est-ce que cette procédure est?

- Très satisfaisante
- Satisfaisante
- Peu satisfaisante
- Insatisfaisante

5. Inscrit-on au PV l'abstention d'un membre lors d'un vote?

- Oui
- Non

6. Comment parvenez-vous à un compromis au CA?

7. Est-ce que cette démarche est?

- Très satisfaisante
- Satisfaisante
- Peu satisfaisante
- Insatisfaisante

8. Est-ce que le CA présente des projets, des orientations, de sa propre initiative?
- Toujours
 - Souvent
 - Quelques fois
 - Jamais
9. Est-ce que la direction est ouverte à ce qu'il y ait des modifications apportées par le CA aux projets présentés?
- Toujours
 - Souvent
 - Quelques fois
 - Jamais
10. Les orientations décidées par le CA sont-elles priorisées par la direction?
- Toujours
 - Souvent
 - Quelques fois
 - Jamais
11. Sentez-vous que votre apport au CA est valorisé par l'organisme?
- Toujours
 - Souvent
 - Quelques fois
 - Jamais

Données sociodémographiques

Sexe: M F

Âge: -25 25-<30 30-<35 35-<40 40-<45
 45-<50 50-<55 55-<60 60-<65 65-<70
 70-<75

Scolarité : Diplôme d'études secondaires
 Diplôme d'études collégiales
 Études supérieures : baccalauréat maîtrise doctorat
 Sans diplôme

Profession :

Membre du conseil depuis :

Expérience dans d'autres conseils d'administration : Temps (années) :

Nombre de CA :

APPENDICE B

QUESTIONNAIRE DES REPRÉSENTANTS DES USAGERS

Bloc : information

1. Quelles sont les sources d'information dont vous disposez en tant que membre du CA?
 - Rapports
 - Ordre du jour
 - PV des réunions
 - Autres
2. Comment trouvez-vous la présentation des documents (PV, ordre du jour, rapports)?
3. Combien de documents recevez-vous en moyenne pour une séance du CA?
4. Est-ce que la quantité d'information que vous recevez est :
 - Très adéquate
 - Adéquate
 - Peu adéquate
 - Inadéquate
5. Est-ce que le temps dont vous disposez pour analyser l'information est :
 - Très adéquat
 - Adéquat
 - Peu adéquat
 - Inadéquat
6. Combien de temps dure en moyenne une séance du CA?
7. Est-ce que la durée est déterminée à l'avance?
8. En tant que membre du conseil avez-vous des contacts avec les gestionnaires de l'organisme? (de quelle nature, à quelle fréquence)

9. Comment décrivez-vous votre relation avec la direction?
 - Très satisfaisante
 - Satisfaisante
 - Peu satisfaisante
 - Insatisfaisante

10. Avez-vous des contacts avec les autres membres de votre CA?
 - Régulièrement
 - Occasionnellement
 - Rarement
 - Jamais

Bloc: participation

1. À quoi les règlements généraux de votre organisation obligent-ils les membres du CA en terme de présence aux réunions? (ex. après deux absences démission du CA)

2. À quelle fréquence intervenez-vous durant une réunion du CA?
 - Sur le thème du budget
 - Sur un projet d'envergure pour l'organisme

3. Avez-vous l'impression d'avoir un impact sur les décisions?

4. Combien de temps investissez-vous à la préparation des réunions?

5. Avez-vous déjà préparé des documents pour le CA (requêtes, projets, bilans)? Si oui, de quelle nature?

6. Est-ce qu'il y a des sous-comités au CA de votre organisation?

7. Êtes-vous impliqué dans un sous-comité? Si oui lequel (lesquels)?
Qu'est-ce que cette expérience vous apporte?

Bloc : efficacité

1. Comment sont prises les décisions au CA?

Après discussion :

- Toujours
- Souvent
- Quelques fois
- Jamais

Après recherche d'un consensus :

- Toujours
- Souvent
- Quelques fois
- Jamais

La décision finale est :

- Toujours unanime
- Souvent unanime
- Rarement unanime
- Jamais unanime

2. Est-ce que les discussions sont?

- Très satisfaisantes
- Satisfaisantes
- Peu satisfaisantes
- Insatisfaisantes

3. Le président du CA favorise-t il les échanges?

4. Comment sont pris les votes au CA?

- À majorité simple
- Par vote secret
- À main levée
- Autre

5. Est-ce que cette procédure est?

- Très satisfaisante
- Satisfaisante
- Peu satisfaisante
- Insatisfaisante

6. Inscrit-on au PV l'abstention d'un membre lors d'un vote?

- Oui
- Non

7. Comment parvenez-vous à un compromis au CA?

8. Est-ce que cette démarche est?
 - Très satisfaisante
 - Satisfaisante
 - Peu satisfaisante
 - Insatisfaisante

9. Est-ce que le CA présente des projets, des orientations, de sa propre initiative?
 - Toujours
 - Souvent
 - Quelques fois
 - Jamais

10. Est-ce que la direction est ouverte à ce qu'il y ait des modifications apportées par le CA aux projets présentés?
 - Toujours
 - Souvent
 - Quelques fois
 - Jamais

11. Les orientations décidées par le CA sont-elles priorisées par la direction?
 - Toujours
 - Souvent
 - Quelques fois
 - Jamais

12. Sentez-vous que votre apport au CA est valorisé par l'organisme?
 - Toujours
 - Souvent
 - Quelques fois
 - Jamais

13. Quel intérêt vous a amené à solliciter un poste dans votre CA?
 - Professionnel
 - Personnel

Données sociodémographiquesSexe: M F Âge: -25 25-<30 30-<35 35-<40 40-<45
45-<50 50-<55 55-<60 60-<65 65-<70
70-<75 Scolarité : Diplôme d'études secondaires Diplôme d'études collégiales Études supérieures : baccalauréat maîtrise doctorat Sans diplôme

Profession :

Membre du conseil depuis :

Expérience dans d'autres conseils d'administration : Temps (années) :

Nombre de CA :

BIBLIOGRAPHIE

- Abraham-Frois, Gilbert *et al.*, *Dictionnaire d'économie : Analyses, auteurs, institutions, politiques économiques*, Paris : Éditions Dalloz, 2002, 2^e édition, 442 pages.
- Akerlof, George, "The Market of Lemons : Quality Uncertainty and Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 1970, vol.84, no 3 p. 488-500.
- Balantzian, Gérard, *Les systèmes d'information : art et pratiques*, Paris : Éditions d'Organisation, 2002, 478 pages.
- Boby, Marcel et Serge Gauthier, *Vers un conseil d'administration profitable pour l'entreprise : Guide pratique à l'usage des dirigeants des administrateurs des sociétés*, Paris : Gualino éditeur, 1998, 206 pages.
- Boudon, Raymond et François Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris : Presses universitaires de France, 1982, 714 pages.
- Capul, Jean-Yves et Olivier Garnier, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris : Hatier, 2002, 542 pages.
- Carver, John, *Boards That Make a Difference*, San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1990, 242 pages.
- Chandler, Ralph C. et Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, New York : John Wiley & Sons, 1982, 406 pages.
- Charreaux, Gérard (éd.), *Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits*, Paris : Economica, 1997, 540 pages.
- Conseil du trésor, *Budget des dépenses 2004-2005 : Message de la présidente du Conseil du trésor et renseignements supplémentaires*, Québec : Bibliothèque nationale du Québec, 2004, vol. 4, 113 pages.
- Crozier, Michel et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris : Éditions du Seuil, 1977, 500 pages.
- De Jouvenel, Bertrand, *Du Principat et autres réflexions politiques*, Hachette Littérature, 1972, 291 pages.

- Dornstein, Miriam, *Boards of Directors under Public Ownership*, Berlin; New York: Walter De Gruyter, 1988, 166 pages.
- Dufourmantelle, Pierre, *Prendre une décision : tout un art*, Paris : Chotard Editeurs, 1991, 171 pages.
- Echaudemaison, Claude-Danièle, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris : Nathan, 2003, 543 pages.
- Fox, William et Ivan H Meyer, *Public Administration Dictionary*, Juta & Co Ltd, 1995, 141 pages.
- Hurtubise, Roland, « Vers le management du continuum : décision-information-technologie », In *L'administration publique : diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1994, 546 pages.
- Javeau, Claude, *L'enquête par questionnaire : manuel à l'usage du praticien*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles; Éditions d'organisation, 1990, 158 pages.
- Kast, Robert. *La théorie de la décision*. Paris : Éditions La Découverte, 1993, 122 pages.
- Kepner, Charles et Benjamin Tregoe, *Le nouveau manager rationnel*, Paris : InterÉditions, 1985, 221 pages.
- Kirzner, Israel M, « Les dangers de la réglementation : une approche par les processus de marché », p.6, consulté le 10 août 2004 à l'adresse URL suivante : www.herve.dequengo.free.fr/Kirzner/DR/DR_2.htm
- Landry, Simone, *Le groupe de travail et sa psychologie*, Département des communications, Montréal : Université du Québec à Montréal, 1998, 158 pages.
- Leigh, Andrew, *Decisions, Decisions!*, Hampshire : Gower Publishing Company, 1983, 207 pages.
- LeJoly, Karine et Bertrand Moingeon, *Gouvernement d'entreprise : débats théoriques et pratiques*, Paris : Ellipses Édition Marketing, 2001, 215 pages.
- Maier, Norman R. F., *Prise collective de décisions et direction des groupes*, Paris : Éditions Hommes et Techniques, 1964, 202 pages.
- Morgan, Gareth, *Images de l'organisation*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1999, 498 pages.
- McLean, Iain, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford : Oxford University Press, 1996, 559 pages.

- Molho, Ian, *The Economics of Information : Lying and cheating in markets and organizations*, Malden: Blackwell Publishers inc., 1997, 262 pages.
- Monnier, Éric, *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris : Economica, 1992, 2^e édition, 245 pages.
- Nigro, Felix and Lloyd Nigro, *Modern Public Administration*, New York : Harper & Row, 1989, 7^e édition, 387 pages.
- Parrat, Frédéric, *Le gouvernement d'entreprise : ce qui a déjà changé ce qui va encore évoluer*, Paris : Maxima, 1999, 346 pages.
- Péladeau, Normand et Céline Mercier, « Approche qualitative et quantitative en évaluation de programmes », *Sociologie et sociétés*, automne 1993, vol. 25, no 2, p. 111-124.
- Plano, Jack C., *et all, Political Science Dictionary*, Hinsdale : The Dryden Press, 1973, 418 pages.
- Reix, Robert, *Systèmes d'information et management des organisations*, Paris : Librairie Vuibert, 1998, 410 pages.
- Rosenbloom, David H., *Public Administration : Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, New York : Random House, 1989, 2^e édition, 516 pages.
- Saint-Arnaud, Yves, *Les petits groupes : participation et communication*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 1978, 180 pages.
- Saint-Arnaud, Y., J.M. Masse, J.-M. Aubry, *Entraînement au travail d'équipe*, Montréal : Les éditions du C.I.M., 1970, 4^e édition, 63 pages.
- Simon, Herbert A., *Le nouveau management : la décision par les ordinateurs*, Paris : Economica, 1980, 159 pages.
- Shapiro C. et Joseph E. Stiglitz, "Equilibrium unemployment as a worker discipline device", *American Economic Review*, 1984, vol. 74, p. 1215-1217.
- Stiglitz, Joseph E., *Whiter Socialism?*, Cambridge : The MIT Press, 1994, 338 pages.
- Stiglitz, Joseph E., *Principes d'économie moderne*, Paris ; Bruxelles : De Boeck Université S. A., 2000, 939 pages.
- Stiglitz, Joseph E., *Quand le capitalisme perd la tête*, Paris : Librairie : Arthème Fayard, 2003, 416 pages.
- Weber, Max, *Économie et société*, Paris : Éditions Pocket, 1995, tome 1, 410 pages.