

Comment gérer ce bien public qu'est l'enseignement supérieur

Présentation par Pierre Trottier, directeur, services juridiques et secrétariat des instances.
HEC Montréal.

C'est avec une grande humilité et avec au moins autant de modestie que je suis appelé à suivre les brillants orateurs qui m'ont précédé et à résumer et synthétiser leur pensée.

Le recteur de l'Université du Québec en Outaouais, M. Vaillancourt, a bien mis la table en début de journée. Le rôle premier des universités n'est pas remis en question : les universités continuent à bien former la jeunesse pour exercer des professions et jouent adéquatement leur rôle de création et de transmission de savoir et de connaissance.

Toutefois, les élus et la population ont perdu confiance à l'égard des institutions publiques en général, et les universités subissent le contrecoup de cette méfiance. Ce qui est en question ce n'est pas la qualité de l'enseignement supérieur, mais plutôt le fonctionnement des institutions. Ce qui est arrivé en 2007-2008, ce que j'appellerais « l'annus horribilis », n'est pas la cause de cette crise, selon le recteur Vaillancourt, elle en est seulement un symptôme.

La gouvernance des universités a fait l'objet des réflexions des gouvernements, tant provincial que fédéral, et a entraîné un tourbillon législatif et réglementaire pour répondre à la crise et à la méfiance de la population.

Pourquoi la gouvernance est-elle devenue un enjeu aujourd'hui?

Quand je suis entré en poste à HEC Montréal en novembre 2005, la réglementation par le gouvernement des activités des universités était assez limitée. Il y avait la Loi 95 qu'on appelle maintenant la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* qui oblige les universités à envoyer certains rapports au MELS à chaque année. Bien entendu, il y avait les règles budgétaires qui encadraient des questions fondamentales comme la fixation des droits de scolarité et le plan quinquennal immobilier qui définissait les investissements immobiliers que le MELS allait financer.

Les universités formaient des étudiants sans que le fonctionnement des institutions ne soit remis en question.

Il y a eu un double mouvement qui a fait en sorte que le gouvernement s'intéresse à la gouvernance des universités.

D'un point de vue plus macro - il y a eu une vague de fond - la modernisation de l'administration gouvernementale au tournant du 2^e millénaire. D'un point de vue micro - il y a eu 2007-2008, l'annus horribilis des universités.

D'un point de vue macro - il y a eu la modernisation de l'état à la fin du XXe siècle - on se souvient tous, les plus jeunes en tout cas, de la révolution du bon sens de Mike Harris en Ontario. Il fallait revoir la façon de gouverner dans une société ayant plus facilement l'accès à l'information par l'internet, et plus capable de décoder cette information en raison d'un niveau plus élevé d'instruction et de formation.

Selon les auteurs Facal et Bernier¹ :

« Au Québec, cette révision du fonctionnement de l'État a été relancée par l'adoption en 2001 de la « Loi sur l'administration publique »; cette loi introduit un nouveau cadre global de gestion axé sur la qualité des services aux citoyens, la généralisation de la gestion par résultats, l'allègement réglementaire, et l'accentuation de la transparence et de l'imputabilité. Cinq principaux moyens d'y parvenir sont introduits :

les contrôles– *a priori* exercés par les organismes centraux doivent être remplacés par des contrôles *a posteriori*;

chaque ministère et organisme est désormais tenu de rendre publique une déclaration dans laquelle il prend des engagements relatifs à la qualité de sa prestation de services ;

chaque ministère et organisme doit désormais élaborer un plan stratégique pluriannuel afin de clarifier ses objectifs et faciliter la mobilisation du personnel;

chaque ministère et organisme doit publier un plan annuel de gestion de ses dépenses ;

chaque ministère et organisme doit aussi préparer un rapport annuel de gestion, les deux derniers afin de faciliter la transparence et la reddition de comptes. »

Cette réforme est partie du centre et s'est dirigée vers la périphérie. Pour les ministères, cette réforme a été mise en place à partir de 2001. Par la suite, ça a été le tour des sociétés d'État.

L'Assemblée nationale a adopté en 2006 la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Cette loi s'applique à des entreprises contrôlées entièrement par l'État québécois, comme par exemple, la Société des traversiers, la Société de la Place des Arts, la Régie des installations olympiques, la Société des alcools du Québec, Télé-Québec, Hydro-Québec et Loto-Québec.

¹ Joseph FACAL et Luc BERNIER, « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec », *Revue française d'administration publique* 2008/3 (n° 127), p. 30.

Ce sont principalement des sociétés dont l'état est l'unique actionnaire.

Une autre question se pose aussi : comment administrer un bien public? Comme les entreprises assujetties à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, les universités sont aussi des personnes morales. Les modèles de gouvernances de ces « compagnies » découlent de certains patterns préexistants.

En termes de gouvernance des personnes morales, la première image qui vient à l'esprit c'est la société par actions. Le modèle de départ est simple : des personnes investissent ensemble des sommes d'argent pour une entreprise commune. Par la suite, les actionnaires choisissent un certain nombre d'administrateurs selon le nombre d'actions qu'ils détiennent. Les administrateurs doivent bien entendu veiller au bien-être de la compagnie, mais ils se souviennent au fond d'eux-mêmes qu'ils détiennent 10 ou 15 % des actions de la compagnie et veulent s'assurer que cet argent soit bien géré.

Les organismes publics en général n'ont pas d'objectif lucratif. Ils sont généralement institués dans l'intérêt public, généralement quand il y a peu de chance de profit. Confier le dernier mot sur la gestion d'un organisme public à un conseil d'administration fondé sur ce modèle pose problème.

En tant qu'actionnaire unique, l'état peut bien imposer des réformes selon son bon vouloir.

Historiquement, ces sociétés ont été créées au fil des besoins sans vraiment que l'on cherche à imposer des normes cohérentes de gouvernance. C'est dans la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* que l'on impose de nommer deux tiers de membres indépendants. C'est aussi dans cette loi que l'on impose de créer les trois comités du Conseil – gouvernance et éthique, vérification et ressources humaines. M. Jean-Marie Toulouse mentionne expressément dans son rapport qu'il a consulté le *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

Ces questions de gouvernance sont très légitimes pour ce genre d'organisme d'État. Quand un service est fourni par un ministère, par exemple, les lignes d'imputabilité sont claires : en haut, il y a le ministre qui répond de son administration. La population se prononce à tous les quatre ans sur la qualité de cette administration.

À partir du moment où un service n'est pas fourni directement par un ministère mais par un organisme d'État, les choses se compliquent : qui est responsable? Qui prend les décisions? Qui valide les décisions?

Prenons par exemple la Société des traversiers. Cette société opère des services de traversiers sur le Fleuve Saint-Laurent. Le service de traversiers est un service important, et même essentiel dans bien des cas. À partir du moment où l'État a décidé de maintenir des traversiers, il faut que quelqu'un s'en occupe. L'État a décidé que le service ne serait pas offert par le ministère des Transports, mais plutôt par une société d'État.

Qui décide pour la Société des traversiers? Le ministre des Transports? Si la réponse est oui, alors pourquoi créer une société d'État? La haute direction? Elle dispose sans doute de la compétence technique pour prendre les décisions, mais dispose-t-elle de la légitimité nécessaire? Dans un tel cas, on peut comprendre qu'il soit opportun qu'un tiers, soit le conseil d'administration, regarde par-dessus l'épaule de la haute direction pour valider les décisions qui lui sont proposées.

Lors de la première conférence de ce matin, M. Alain Dubuc a d'abord mis l'accent sur l'importance de l'éducation pour une société moderne, non seulement en terme économique mais aussi pour le développement personnel des individus et de la société. Il mentionne que le Québec est une société fragile, et que la ligne est mince entre le succès et la médiocrité.

Il voit que le sous-financement des universités est un des révélateurs de la pauvreté relative du Québec au Canada et en Amérique du Nord. Pourtant, un plus haut niveau d'éducation est très important pour la réussite économique d'une société. Trois choses militent pour la prospérité d'une société, ce qu'il a appelé les trois « i » : les investissements, l'instruction et l'innovation.

Un réinvestissement dans l'éducation est selon lui ce qu'il a appelé la « cheville ouvrière » pour chacun des trois « i ». C'est d'après lui la seule décision à prendre pour les autorités publiques.

Alain Dubuc soumet que le problème démographique est un autre élément important qui renforce le rôle de la formation universitaire : il faut que les travailleurs qui sont de moins en moins nombreux soient plus performants pour maintenir le niveau économique du Québec.

Alain Dubuc voit une contradiction évidente entre la création d'idée et de connaissance qui est le rôle des universités et l'encadrement qui est mis en place par le gouvernement : l'encadrement trop étroit étouffe la créativité. En même temps, l'annus horibilis a ouvert la porte au MELS et au Conseil du trésor qui n'attendaient qu'une erreur pour imposer un carcan aux universités, une volonté similaire à ce qui a été fait dans le domaine de la santé.

Alain Dubuc a lancé un slogan qui devrait nous inspirer pour l'avenir : « Pas d'autonomie sans bonne gouvernance ».

En même temps, Alain Dubuc craint que la pression externe ne conduise à l'inertie interne, ce qui nous entraîne dans un cercle vicieux : plus on se protège en se repliant sur soi, moins on est innovateurs, et moins on justifie les investissements publics, ce qui entraîne une relance des attaques contre les établissements universitaires, qui se replient sur elles-mêmes pour se protéger, etc.

Alain Dubuc rappelle que les universités québécoises sont moins bien financées que les universités canadiennes et américaines. C'est une question de culture, à son avis. Au

Québec, la volonté d'augmenter l'accès à l'université lors de la Révolution tranquille a conduit à un désinvestissement : le gel des droits de scolarité n'a pas été suivi par une compensation de la subvention. Mais en fait, le problème est bien plus grave qu'un simple problème budgétaire. C'est un problème de valeurs, un problème de culture : les immigrants réussissent mieux que les Québécois de souche, et le taux de décrochage continue à être un phénomène grave.

De plus, l'approche populiste est répandue chez les contribuables, qui ont une dent contre les élites et les privilèges. Il est peu probable, à son avis, qu'un débat public sur l'éducation supérieure tourne à l'avantage des universités.

Les premières universités ont plus de 1 000 ans. L'Université de Bologne a été créée en 1088, celle de Paris vers 1150. Oxford a été créée en 1209, Cambridge peut-être vers l'an 1100.

Au Québec, l'Université McGill a été créée en 1821, l'Université Laval en 1852 à partir du Séminaire de Québec, lui-même fondé en 1663. L'Université de Montréal a été créée en 1920 à partir d'une délocalisation de l'Université Laval qui date de 1878.

Le patrimoine génétique des universités a traversé bien des crises, et le dépôt de la Loi 107 en 2008 et 38 en 2009 n'est ni la première ni la dernière crise entre l'État et les Universités.

Le professeur Paquet propose un constat : personne ne gouverne l'Université, mais en même temps plusieurs des personnes intéressées (professeurs, étudiants, gestionnaires, ca, gouvernement, et société civile, et...) disposent de pouvoirs, d'information et d'intérêts pour influencer sur leur avenir.

M. Paquet nous demande de nous élever au dessus de la plomberie et des techniques reliées à la gouvernance. Il demande aux administrateurs de jouer leur véritable rôle et de ne pas se gêner pour poser des questions même ou plutôt surtout sur les questions sensibles.

La contribution la plus importante du professeur Paquet au débat sur la gouvernance porte sur le rôle du secrétaire général. Il demande aux secrétaires généraux de jouer un nouveau rôle de « co-gouverneur » et d'assumer la gouvernance de l'institution avec les autres acteurs internes et externes de l'université. Le secrétaire général serait présent, dans l'ombre, une sorte de consiglieri qui s'assure de trouver le chemin à parcourir pour obtenir les résultats souhaités par l'institution. En même temps, le secrétaire général doit jouer le rôle de gardien final des intérêts de l'institution.

Les deux présentations de ce matin nous ont rappelé qu'il ne faut pas que les gestionnaires des universités deviennent complaisants. Il y a de la concurrence et de la surveillance dans le système et en cas de nonchalance, ils risquent de se faire rappeler à l'ordre.

En dehors de la gouvernance en tant que telle, le gouvernement a utilisé le prétexte de l'annus horribilis de 2007 pour mener ce que j'appellerais une prise de contrôle hostile contre les universités. Cette attaque a été lancée dans toutes les directions

- *Loi sur les contrats des organismes publics* et ses trois règlements d'application;
- *Loi sur l'administration financière* et ses sept règlements d'application;
- Règlement en vertu de la *Loi sur les investissements universitaires*;
- Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique
- Règles budgétaire sur l'encadrement des frais institutionnels obligatoires;
- Règle budgétaire sur la location des locaux.

Et plus récemment :

- *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement.*

Certains de ces projets étaient dans le pipeline depuis un certain temps, comme la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Vu dans un ensemble, à partir de la *Loi sur l'administration publique*, la révision de la gouvernance des universités était peut-être un exercice utile; cet exercice a toutefois été mal perçu par les universitaires, surtout si on le regarde par le biais du prisme des autres gestes posés par le même gouvernement.

Bien avant cette offensive d'étatisation rampante, plusieurs universités avaient déjà commencé à réviser leur gouvernance. Je me souviens d'une présentation à l'université de Sherbrooke sur la gouvernance. On nous a présenté ce qui a été fait à l'Université de Sherbrooke pour rafraîchir la gouvernance dans cette université. On a eu une présentation similaire au sujet de l'Université McGill. À HEC Montréal et à l'École Polytechnique de Montréal, la loi constitutive, la « Charte » a été révisée dans les années 80, ce qui somme toute est assez récent en termes de gouvernance.

Malgré toutes les réticences et les résistances, le comité des secrétaires généraux a attrapé la balle au vol et a constitué trois groupes de travail qui ont présenté leurs rapports aujourd'hui : profil de compétence par Mme Monique Richer, programme de formation des membres du conseil par M. André Roy et les outils d'évaluation par M. Jean Lapointe.

Il faut revenir au rôle du conseil d'administration - à quoi sert-il? Est-ce que c'est un jury formé de 12 personnes honnêtes, membres de la communauté qui sont appelés à juger leurs pairs? Ou au contraire, y a-t-il des préalables? Quels sont les profils de compétence qui peuvent être suggérés? On veut bien qu'il y ait un CA, un CGA ou un CMA au conseil et au comité d'audit. Mais à part ça? des compétence spécifiques en finances, ressources humaines, en éthique en gestion des risques sont évidemment les bienvenues. Ce sont des bonnes idées, mais en même temps, les membres des conseils doivent-ils être des experts techniques qui peuvent « challenger » les avis de la direction?

De même, il est improbable que l'on puisse exiger des profils de compétence des membres qui sont élus par des tiers ou des groupes constitués. C'est pour cette raison que les qualités personnelles exigées des administrateurs sont tellement importantes : intégrité, courage, bon jugement, perspective, compréhension du rôle d'administrateur et volonté d'apprendre.

D'où l'importance de la formation des membres du conseil - de la perspective du jury de 12 honnêtes gens. Selon M. Roy, il faut bien entendu les informer des obligations qui se rattachent aux devoirs d'un administrateur-obligation de prudence, de diligence et d'agir personnellement dans le meilleur intérêt de l'université. Les administrateurs devraient également connaître au moins sommairement les principales lois qui s'appliquent à leur établissement et cela comprend les lois publiques et la charte de l'établissement. Il est également une excellente idée de donner notamment aux membres externes des informations sur l'établissement, son historique, son développement et ses perspectives d'avenir. Ils auraient ainsi les connaissances factuelles sur l'établissement universitaire sur lequel ils sont censé exercer une surveillance.

Il est nécessaire à la fin de l'exercice de boucler la boucle : l'évaluation du fonctionnement du conseil nous permet de savoir si la gouvernance d'un organisme correspond aux attentes. L'évaluation du fonctionnement du conseil, selon M. Lapointe, permet d'examiner la façon de prendre les décisions, la manière d'exercer son pouvoir et la gestion des activités de l'organisation dans une perspective d'amélioration continue.

Une des questions posées par M. Lapointe est importante pour qualifier le rôle que doit jouer un conseil d'administration : « Comment peut-on éviter d'assister à une mauvaise réunion du conseil d'administration? » La réunion peut être mauvaise, mais pour qui? pour quoi? Si les projets présentés ne sont pas bien ficelés, il est certain que la réunion deviendra mauvaise pour la haute direction, et à juste titre; le conseil d'administration a le devoir de donner un mauvais parti à un projet mal préparé. Toutefois, une réunion ne peut pas devenir mauvaise si un projet qui y est présenté tient la route, et a fait l'objet d'une consultation étendue dans la communauté et que ceux qui le présentent au conseil ont su obtenir un large consensus. C'est là tout le travail du secrétaire général.

Finalement, un enjeu extrêmement important sur la gouvernance des universités n'a pas été soulevé aujourd'hui, mais a été abordé hier par Monique Richer : c'est le rôle concurrent de l'instance responsable des programmes d'études qu'on appelle soit conseil universitaire, sénat, conseil pédagogique ou autrement et celui du conseil d'administration.

On dirait que cette réalité a entièrement échappé aux rédacteurs du projet de loi 38. Si cette loi entre en vigueur, les universités devront s'assurer de bien séparer les pouvoirs et les prérogatives de l'instance académique et de l'instance responsable de la gestion des fonds.

Mme Richer a parlé de bicaméralisme; en fait cette expression ne reflète pas adéquatement la réalité. Il y a bicaméralisme quand deux chambres, la Chambre des

communes et le Sénat, sont appelés à se prononcer sur les mêmes questions. Je suggérerais plutôt d'utiliser l'expression bicéphalisme pour décrire la situation dans bien des universités : une instance, que l'on appelle conseil universitaire ou sénat, prend toutes les décisions de nature académique de façon entièrement souveraine; une autre instance, le conseil d'administration, valide les décisions financières de l'université.

La première instance regrouperait toutes les parties qui sont appelées à se prononcer sur les questions pédagogiques. Ce serait cette instance qui déciderait s'il est opportun ou non, par exemple, de créer un nouveau programme d'études; ce serait à cet endroit que se feraient les arbitrages entre les services et les facultés.

Par la suite, le conseil d'administration serait appelé à autoriser les budgets de fonctionnement et d'immobilisation. Si on reprend le modèle du jury de 12 honnêtes gens, le rôle du conseil d'administration se limite à s'assurer que les revenus sont à la hauteur des projets envisagés par l'université, et que la gestion des risques est adéquate. Il me paraîtrait inapproprié que le conseil d'administration ait à se prononcer sur la validité des choix académiques de l'établissement. Les arbitrages et les débats sur ces questions ont déjà eu lieu au conseil universitaire ou au sénat.

En conclusion, le modèle proposé par le projet de loi 38, s'il est adopté, obligera les universités à revoir en profondeur leur modèle de gouvernance; un des éléments essentiels de cette révision sera de bien délimiter les rôles respectifs du conseil d'administration et de l'instance décisionnelle sur les questions pédagogiques.