

CFP - 003M
C.P. - P.L. 32
Infrastructures publiques et
grands projets

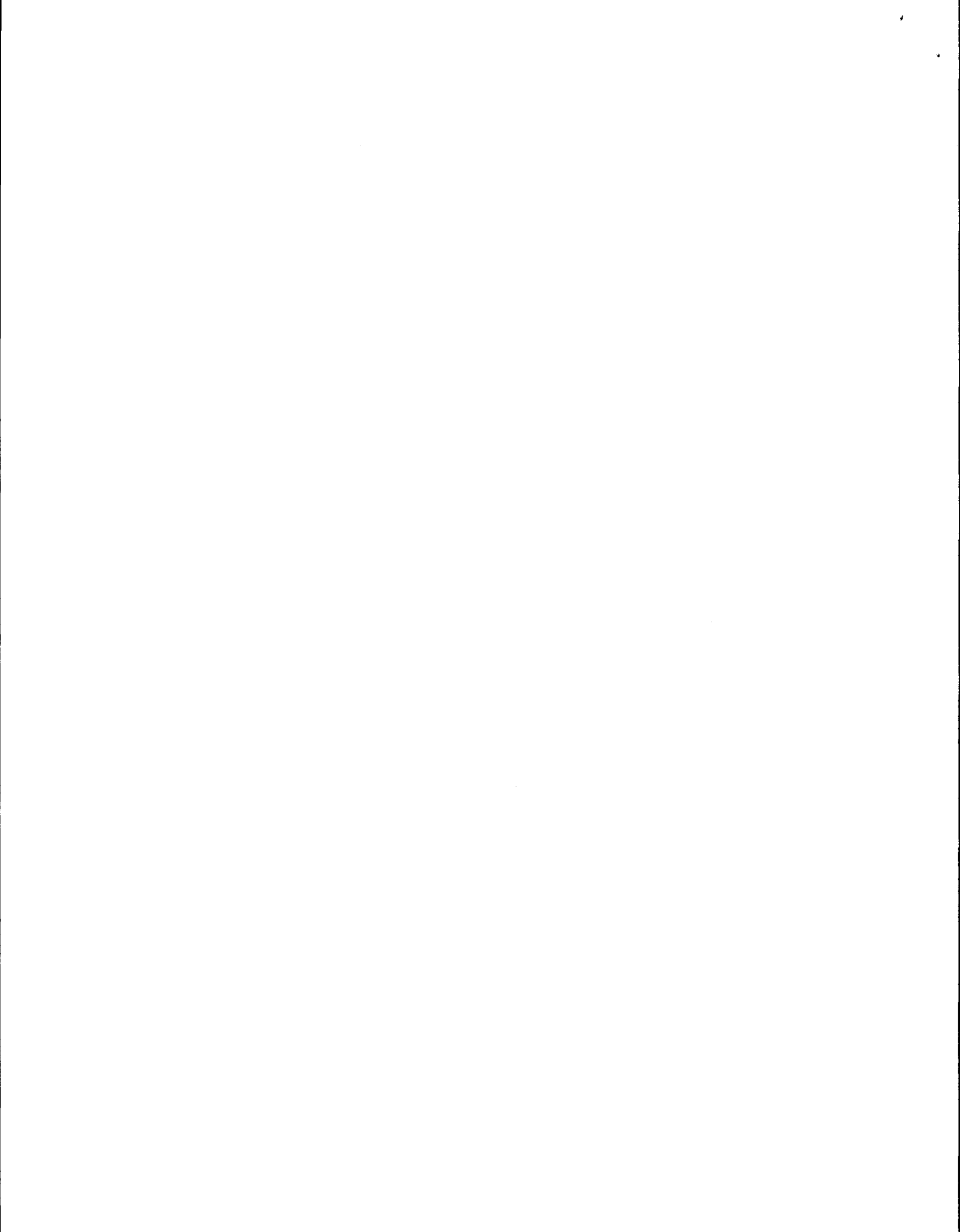
Mémoire présenté par la Conférence des
recteurs et des principaux des
universités du Québec (CREPUQ) à la
Commission des finances publiques

dans le cadre des consultations particulières menées à l'égard du projet de loi n°32, Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets

14 novembre 2007



CREPUQ
CONFÉRENCE DES RECTEURS
ET DES PRINCIPAUX
DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC



La CREPUQ remercie la Commission des finances publiques de l'occasion qui lui est donnée de présenter les observations des établissements universitaires concernant le projet de loi n° 32 favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets.

Les universités québécoises sont favorables à la bonne gouvernance, à la transparence et à l'imputabilité. Elles partagent les objectifs du gouvernement en matière de gestion responsable des fonds publics. Cependant, elles sont tout à fait opposées aux moyens qu'il préconise pour assurer le respect de ces principes.

Ce projet de loi fait partie d'un ensemble de projets de loi et règlement actuellement en cours d'élaboration et qui ont été récemment commentés dans les médias. Compte tenu que ces projets sont intimement liés et qu'ils affecteraient grandement, s'ils étaient adoptés, la capacité d'agir des universités québécoises, nous ne pourrions faire autrement que de formuler des commentaires qui tiennent compte de cette situation particulière.

D'entrée de jeu, nous tenons à rappeler que depuis la Révolution tranquille, l'université est l'un des principaux agents de la modernisation du Québec. Elle sera appelée à jouer un rôle de plus en plus important au cours des prochaines décennies, alors que nous sommes entrés dans une économie du savoir où la connaissance, la recherche et le développement technologique sont des vecteurs fondamentaux de la compétitivité et de la prospérité du Québec. Dans un contexte de mondialisation, la santé économique et sociale du Québec sera de plus en plus tributaire de la qualité et du dynamisme de son système universitaire.

Il nous paraît également opportun aujourd'hui de donner un aperçu de ce système. Les universités québécoises, en quelques chiffres, ce sont :

- 264 000 étudiants, dont les deux tiers à temps complet;
- plus de 22 000 étudiants étrangers, provenant de 180 pays;
- environ 9 200 professeurs réguliers et 7 000 chargés de cours;
- plus de 64 000 diplômes décernés annuellement.

Une autre donnée mérite d'être citée. Elle ne manquera pas de susciter l'intérêt particulier de la Commission, puisqu'elle se rapporte directement à l'objet des présentes auditions. Ensemble, chaque année, les universités québécoises gèrent de façon responsable des fonds qui s'élèvent à près de cinq milliards de dollars.¹ Elles sont donc parfaitement justifiées de prétendre que leur dossier en matière d'administration de biens et services publics est excellent et se compare avantageusement à celui des autres secteurs d'activité économique, en dépit du sous-financement chronique auquel elles sont confrontées. Il y a donc lieu que la bonne réputation des établissements universitaires québécois soit protégée et soutenue vigoureusement par les pouvoirs publics.

Pour en venir à l'objet de la présente consultation, la CREPUQ ne voit pas l'adéquation entre les objectifs visés par le gouvernement et les moyens qu'il avance pour y parvenir. Ces moyens sont disproportionnés. Les projets de loi et règlement en question pénalisent l'ensemble des universités pour les difficultés qu'a connues un seul établissement.

Malgré le discours public alarmiste des derniers mois, il faut reconnaître que les établissements universitaires québécois sont déjà très fortement encadrés. Les lois, règlements, décrets et protocoles suivants s'appliquent actuellement aux établissements universitaires :

1. Voir l'Annexe 1.

- **Loi sur les investissements universitaires** (L.R.Q., chapitre I-17);
- **Plan quinquennal d'investissements universitaires** adopté par décret, qui prévoit le détail des investissements en infrastructure financés par le gouvernement du Québec pour l'ensemble du réseau universitaire québécois;
- **Règles budgétaires** du MELS, qui prévoient l'obligation pour chaque établissement d'enseignement universitaire « ...de transmettre les renseignements que peut demander le MELS de façon ponctuelle selon les modalités et les délais prévus dans chacune des demandes... », sous peine que les versements mensuels de subvention à venir soient retenus aussi longtemps que ces renseignements ne seront pas parvenus au ministère;²
- Projet de **Protocole d'entente sur le suivi des projets d'investissements universitaires**, qui est sur le point d'être adopté et qui vise à encadrer encore plus le versement de la subvention d'investissement, à faciliter le suivi des projets d'investissements et à ne verser la subvention que graduellement et en fonction de l'atteinte d'objectifs spécifiques à l'égard de chaque projet;
- **Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec** (L.R.C., chapitre A-7.002), dont l'article 8 prévoit qu'un ministère doit recourir aux services de l'Agence « ...pour tout projet pour lequel un partenariat public-privé est envisagé, si ce ministère assume principalement le financement du projet, directement ou indirectement, et si le projet est considéré comme majeur... », et le **décret numéro 65-2006**, clarifiant la définition de « projets majeurs »;
- **Loi sur les contrats des organismes publics** (L.Q., 2006, chapitre 29) et les règlements afférents qui sont sur le point d'être adoptés. Ils balisent clairement l'octroi des trois types de contrats : construction, services et approvisionnement, et ajoutent des mécanismes d'information et parfois même d'autorisation (ce que les établissements universitaires déplorent d'ailleurs) assurant un contrôle accru de leurs activités.

À cet ensemble d'instruments de contrôle s'ajoutent une série impressionnante de mécanismes institutionnels et systémiques de reddition de comptes et d'imputabilité qui mettent à la disposition des autorités publiques des sources d'information validée sur toutes les facettes de la vie universitaire.

Tous ces outils, de même que l'autorité morale du MELS et du gouvernement, permettent à ce dernier de superviser adéquatement les activités des universités et de voir aux intérêts de l'État.

Dans ce contexte, il nous paraît évident que les projets de loi et règlement envisagés n'auront aucun effet bénéfique pour le système universitaire et généreront beaucoup d'effets contre-productifs. Le gouvernement devra par ailleurs investir des ressources administratives considérables pour en assurer la mise en œuvre.

Ces projets remettent en question les bases mêmes du système universitaire québécois, et les chefs d'établissements universitaires sont d'avis qu'ils ne peuvent être adoptés sans nuire à la capacité des universités d'accomplir leur mission et de déterminer les moyens les plus appropriés pour y parvenir.

Ces projets assimilent les universités aux ministères, organismes ou sociétés d'État. Or, il y a lieu de distinguer entre les sociétés qui sont créées par l'État pour réaliser ses objectifs et celles qui sont indépendantes de l'État et dont les lois habilitantes ou le statut d'incorporation, leur

2. Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec du MELS, articles 6.9 et 6.10.

confèrent le pouvoir de gérer leurs actifs et leurs programmes, y compris les investissements, et de choisir les instruments financiers.

À plusieurs égards, l'approche proposée par le gouvernement ne respecte pas la réalité fonctionnelle des universités, qui ne se prête pas aux mécanismes de contrôle projetés. Par exemple, le gouvernement doit déclarer sans équivoque que ces projets législatifs ne toucheront pas la gestion des fonds privés des universités, en particulier les fonds de dotation et ceux qui sont octroyés par des organismes subventionnaires autres que ceux du Québec ou par des entreprises privées qui soutiennent des projets de recherche.

Toute tentative de réglementer les actifs privés des universités, non seulement en matière de placements mais aussi dans l'usage de ces fonds pour des projets d'infrastructures, mettra en péril la capacité des universités à obtenir les dons qui sont nécessaires à leur survie et au soutien financier de leurs étudiants. La promesse d'accommodements ou d'exceptions laissés à l'entière discrétion du gouvernement ne suffira pas à rassurer les donateurs. De plus, les projets structurants financés par des dons ne peuvent souffrir plus de délais de réalisation que ceux, déjà trop longs, auxquels ils sont actuellement soumis. Les philanthropes iront simplement donner leur argent ailleurs, là où ils seront assurés que leurs dons porteront rapidement fruit et seront gérés et dépensés selon leurs vœux.

Les universités sont disposées à fournir toute l'information au gouvernement concernant leurs projets et à démontrer qu'elles servent leur mission dans toute la diversité du réseau universitaire québécois. Si le gouvernement souhaite intervenir, il dispose déjà de toute la latitude pour le faire.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES CONCERNANT LE PROJET DE LOI N° 32, LOI FAVORISANT LA GESTION RIGoureuse DES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES ET DES GRANDS PROJETS

EFFET DU PROJET DE LOI N° 32

Ce projet de loi couvre les projets d'investissements en infrastructures publiques, c'est-à-dire des projets de construction, d'acquisition, d'entretien ou d'amélioration auxquels le gouvernement du Québec contribue financièrement, directement ou indirectement. Il décrit un processus complexe et contraignant d'approbation de grands projets d'infrastructure, et aussi probablement de projets relativement plus petits (voir « Analyse des aspects juridiques du projet de loi n° 32 » ci-dessous), qui seraient soumis non seulement à l'approbation du MELS, qui en deviendrait ensuite le porteur, mais aussi à celle du Conseil du trésor.

Le projet de loi n° 32 requiert que tous les projets couverts soient examinés sous l'angle d'un partenariat public-privé (PPP), favorisant le choix de cette approche. Des études additionnelles sont prévues pour tout projet qui ne retiendrait pas ce mode de réalisation.

Selon ce projet de loi, tous les projets d'investissements universitaires « majeurs » ainsi que tout autre projet déterminé par le gouvernement, qu'ils fassent ou non appel à des sommes importantes de la part du gouvernement du Québec, doivent recevoir au moins six approbations (et souvent dix) :

(a) s'ils sont réalisés en mode PPP : ministre de l'Éducation, Agence des partenariats public-privé, Conseil du trésor, seconde intervention de la ministre de l'Éducation et du Conseil du trésor et finalement, approbation par le gouvernement;

(b) s'ils font appel à un autre mode de réalisation :

pour l'approbation du dossier d'affaires initial : ministre de l'Éducation, Agence des partenariats public-privé, Conseil du trésor, comité d'experts indépendants, seconde intervention de la ministre de l'Éducation et du Conseil du trésor et gouvernement; et pour l'approbation du dossier d'affaires détaillé : comité d'experts indépendants, Conseil du trésor, ministre de l'Éducation et gouvernement.

ANALYSE DES ASPECTS JURIDIQUES DU PROJET DE LOI N° 32

Selon l'article 8 (2), le projet de loi n° 32, s'appliquerait non seulement aux « projets majeurs » tels que définis à la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé (projets de construction de 40 M\$ et plus, projets dont la valeur actualisée est de 75 M\$ ou plus, ou projets faisant l'objet d'une expérience pilote susceptibles d'être reproduits, lorsque ceux-ci sont principalement financés à même les fonds publics québécois), mais aussi à tout autre projet déterminé par le gouvernement.

Il y a lieu de croire que ces projets, ou catégories de projets, seraient désignés par voie de décret et que les informations transmises au MELS par les établissements universitaires en vertu des règles budgétaires ou de règlements plus spécifiques qui pourraient aussi être adoptés sous peu serviraient à identifier les projets d'infrastructures assujettis à l'application du projet de loi n° 32.

Les articles 10 et 11 prévoient que les universités ne pourraient s'engager dans des projets soumis à la loi sans respecter différentes étapes d'approbation.

Selon l'article 11, c'est à la ministre de l'Éducation que reviendrait la tâche de soumettre à l'approbation du Conseil du trésor un document de présentation stratégique comprenant une évaluation des coûts et une évaluation préliminaire de l'opportunité de réaliser le projet en partenariat public-privé. Il va sans dire que la ministre de l'Éducation ne soumettrait pas de projets dont elle n'approuverait pas le but et l'envergure.

Selon le projet de loi, l'établissement universitaire devrait attendre l'autorisation du Conseil du trésor pour procéder à l'élaboration d'un dossier d'affaires initial. Le projet d'investissements pourrait donc être tué dans l'œuf, même s'il ne fait pas appel à des fonds du gouvernement du Québec, d'abord par le MELS, ensuite par le Conseil du trésor, à moins que ses chances d'être mis en œuvre n'aient été malmenées par l'Agence des partenariats public-privé, dont le mandat est de favoriser ce mode de réalisation. Enfin, tous les projets visés doivent être autorisés par le gouvernement.

Selon l'article 13, tout projet doit être soumis à l'étude de l'Agence des partenariats public-privé et celle-ci participe nécessairement à « *...la détermination du mode de réalisation qui sera appliqué...* ». Dans le cas d'un projet où l'option d'un tel partenariat n'est pas retenue, l'évaluation du dossier est confiée à un comité d'experts nommés par le Conseil du trésor, aux frais de l'établissement universitaire. L'article 14 du projet de loi n° 32 ne prévoit pas que le Conseil du trésor doive consulter l'établissement avant de procéder à la nomination d'experts.

Sur approbation du projet faisant suite à la première étape, un dossier d'affaires initial est préparé et présenté au gouvernement. Si le projet est accepté et doit se réaliser par voie de partenariat public-privé, l'établissement est autorisé par le gouvernement à aller de l'avant. S'il doit être réalisé sans recours à un tel partenariat, l'université est autorisée à préparer un dossier d'affaires détaillé. Le dossier doit faire l'objet d'une évaluation par un comité d'experts, mandatés par le Conseil du trésor, toujours sans consultation de l'université qui présente le

projet, et à ses frais. Ici encore, le dossier est présenté par la ministre de l'Éducation pour l'approbation du Conseil du trésor et finalement du gouvernement.

Le projet de loi n° 32 prévoit la possibilité que le gouvernement puisse exempter certains projets de l'application de la loi. Toutefois, les balises entourant l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ne sont pas définies.

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE PRATIQUE

Force est de constater qu'à lui seul, le processus d'approbation prévu dans ce projet de loi suffira à mettre en péril bien des projets structurants qui répondent aux besoins des universités, qui ne mettent pas en jeu leur santé financière et encore moins celle du gouvernement du Québec, et qui profiteraient à l'ensemble de la société québécoise.

De prime abord, on pourrait croire que ce projet de loi ne fait qu'ajouter des directives relatives au processus d'approbation de grands projets déjà soumis à l'autorité de la ministre de l'Éducation en vertu de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé. Cependant, compte tenu de la possibilité que d'autres types de projets soient soumis à la loi en vertu du second alinéa de l'article 8, sans que les intentions du gouvernement à cet égard soient connues, il va beaucoup plus loin.

Le projet de loi ajoute également un facteur significatif en faisant du Conseil du trésor l'arbitre ultime des décisions prises au sujet des projets d'investissements en infrastructures des universités. Le Conseil du trésor acquiert désormais l'autorité par voie législative.

Finalement, il fait en sorte que les établissements universitaires ne seront plus en mesure de gérer leurs actifs selon leurs propres priorités et les caractéristiques de leurs missions spécifiques.

POSITION DES ÉTABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES

Les universités croient que les dispositions de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* suffisent à la gestion des grands projets tels qu'ils sont définis par cette loi.

Le pouvoir discrétionnaire accordé au gouvernement d'autoriser des projets autres que les grands projets devrait être balisé dans le projet de loi n° 32, en indiquant qu'il ne peut s'agir de projets dont la réalisation n'engage pas de façon substantielle les fonds du gouvernement du Québec, ni de projets dont l'ampleur n'accroît pas de façon significative les obligations financières de l'établissement.

La description de ces conditions ou balises s'appliquant au processus d'approbation des projets d'infrastructures soumis au projet de loi n° 32 devrait être raffinée en collaboration avec le MELS et le Conseil du trésor avant l'adoption du projet de loi n° 32, et devrait tenir compte du contexte très variable d'un établissement universitaire à l'autre.

Il est nécessaire que les processus d'approbation tiennent compte d'éléments objectifs. Ainsi, un établissement qui réalise un projet dans le cadre de sa mission avec les ressources financières requises, devrait bénéficier d'un processus d'approbation accéléré, par exemple, dans un délai prescrit de trente jours. La proportion du surplus accumulé en fonction du budget d'opérations, la cote de crédit, le déficit accumulé et le déficit opérationnel, la valeur des fonds de dotation ou des actifs des fondations universitaires sont autant d'éléments qui devraient être pris en compte dans le développement des processus d'approbation. Il faut éviter que les établissements universitaires soient empêchés de saisir des opportunités intéressantes pour leurs étudiants et

favorables à leur mission universitaire propre, et ultimement de la société québécoise dans son ensemble.

Quoiqu'il en soit, un processus décisionnel qui comprend six niveaux d'approbation (dont ceux de deux ministres et celui du gouvernement) lorsqu'il fait appel au mode de réalisation actuellement favorisé par le gouvernement du Québec, et plus de dix lorsqu'il fait appel à d'autres modes de réalisation, est tout simplement inacceptable parce qu'inefficace, coûteux et peu susceptible de permettre la réalisation de projets dans des délais raisonnables.

Les établissements universitaires sont d'avis que l'adoption du projet de loi n° 32 devrait être précédée de l'examen de projets de règlement (qui existent sans doute déjà sous une forme préliminaire) clarifiant certains concepts prévus à la loi, en particulier la définition de l'expression « tout autre projet déterminé par le gouvernement » et le contenu des différents documents et études qui doivent être soumis à l'appui de projets d'infrastructures couverts par le projet de loi.

CONCLUSION

Les universités québécoises sont disposées à rendre compte et à être tenues responsables de leur administration et, le cas échéant, de leurs erreurs. Elles comprennent que certaines de leurs activités ne sont pas sans conséquence pour le gouvernement et sont ouvertes au dialogue. Elles sont prêtes à collaborer pleinement avec le gouvernement, en particulier avec le MELS, dont elles relèvent, à mieux informer encore ce dernier de leurs projets et de leurs pratiques en matière de gestion et de bonne gouvernance, ainsi qu'à tenir compte de suggestions du ministère des Finances en matière d'emprunts et d'investissements lorsque cela est utile. Toutefois, elles ne sont pas disposées à être assimilées à des sociétés d'État et à être soumises aux mêmes contrôles.

L'encombrement administratif causé par la mise en œuvre de ces projets de loi et de règlement sera tel qu'il engendrera inévitablement des coûts d'opportunité dommageables, ainsi que des délais retardant inutilement des projets universitaires qui répondent aux besoins de la société québécoise. Contrairement à ce qui est invoqué à l'appui de ces projets, ils ne reflètent pas un partenariat de gouvernance entre les universités et le gouvernement, mais plutôt la mise en place d'un régime administratif centralisateur et pointilleux qui n'a pas sa place.

L'autonomie et les particularités de chacun des établissements universitaires constituent une richesse pour l'ensemble de la société québécoise. Une saine concurrence entre les universités, en fonction des forces qui leur sont propres, les incite à donner le meilleur d'elles-mêmes, au bénéfice des étudiants et de la communauté. Un encadrement étouffant limitant indûment l'initiative et la capacité de chaque université de se distinguer par ses projets et par les caractéristiques spécifiques de l'offre qu'elle présente à ses étudiants, privera le système d'enseignement supérieur de son dynamisme et de ce qui fait sa force.

En cette période de mondialisation où les universités québécoises doivent rivaliser avec leurs universités concurrentes à l'échelle internationale, des universités dont les ressources sont beaucoup plus considérables que celles des universités québécoises, il est impératif d'agir avec rigueur mais également avec toute la souplesse nécessaire pour être à l'avant-garde en termes d'enseignement et de recherche universitaires. Nous croyons que c'est ce à quoi s'attendent l'État et la société québécoise à l'égard de leur réseau universitaire. Or, il faut le dire haut et fort, l'ajout de contraintes ne constitue pas un apport positif pour aller dans cette direction, bien au contraire.

**Dépenses du fonds de fonctionnement, du fonds de recherche et du fonds d'immobilisation^[1]
des établissements universitaires québécois, 2002-2003 à 2005-2006**

	Fonds de fonctionnement	Fonds de recherche	Fonds d'immobilisation	TOTAL
2002-2003	2 593 498 982 \$	967 045 620 \$	345 966 693 \$	3 906 511 294 \$
2003-2004	2 792 911 246 \$	1 084 094 429 \$	551 007 827 \$	4 428 013 502 \$
2004-2005	2 960 564 590 \$	1 144 025 214 \$	620 636 683 \$	4 725 226 487 \$
2005-2006 ^[2]	3 082 211 990 \$	1 140 984 726 \$	475 726 469 \$	4 698 923 184 \$

[1] Les dépenses du fonds d'immobilisation excluent celles qui sont financées par le fonds de fonctionnement et par le fonds de recherche.

[2] Données préliminaires.

Source : Système d'information sur le financement universitaire, 2002-2003 à 2005-2006.

* CREPUQ, le 13 novembre 2007