

100 ans d'entrepreneuriat



MÉMOIRE

Présenté par

La Fédération des chambres de commerce du Québec

À

La Commission de l'Éducation

Projet de loi no. 38

Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire

Et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance

TABLE DES MATIÈRES

1.	LA FORCE DYNAMIQUE DES UNIVERSITES.....	3
2.	LA GOUVERNANCE DES UNIVERSITES, UN SUJET PEU ABORDE.....	4
3.	LES UNIVERSITES : DES INSTITUTIONS PUBLIQUES PAS SI DIFFERENTES DES AUTRES	5
4.	LA COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION	5
5.	PREMIER COMPORTEMENT INQUIETANT : LA FRENESIE IMMOBILIERE	7
6.	DEUXIEME COMPORTEMENT INQUIETANT : LA CREATION DE CAMPUS HORS TERRITOIRE.....	7
7.	TROISIEME COMPORTEMENT INQUIETANT : LES DEFICITS BUDGETAIRES.....	7
8.	DES PRECISIONS EN FAVEUR DE LA Saine GESTION.....	8
9.	LA TRANSPARENCE.....	9
10.	LES FONCTIONS DE GESTION INTERMEDIAIRE DU SIEGE SOCIAL DE L'UNIVERSITE DU QUEBEC.....	9

La Fédération des chambres de commerce du Québec

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec constitue le plus grand réseau de gens d'affaires au Québec, puisqu'elle regroupe 161 chambres de commerce, ce qui représente plus 40 000 entreprises et plus de 100 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

Forte de cet important réseau d'hommes et de femmes d'affaires, la Fédération des chambres de commerce du Québec consacre toute son énergie à sa mission première qui est de contribuer au développement économique du Québec et de ses régions en se portant à la défense de la liberté d'entreprendre. La FCCQ est l'ardent défenseur des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel.

La FCCQ s'impose comme un carrefour naturel et efficace des besoins des entreprises et des ressources dont disposent le gouvernement et les organismes régionaux de développement économique pour les satisfaire. Son rôle d'intermédiaire entre les besoins des entreprises et la volonté du gouvernement de répondre à ces besoins, tire son origine d'une vision économique du développement québécois qui s'articule autour de quatre thèmes principaux : l'entrepreneurship, la liberté d'entreprendre, la relève et la pérennité des entreprises.

1. La force dynamique des universités

Dans l'économie du savoir, qui constitue la marque distinctive des sociétés modernes et prospères, l'université occupe une place de première importance. Dans presque tous les pays, l'université est associée à l'innovation, à la recherche, aux sciences et même au progrès démocratique et à l'émancipation économique et sociale. Au Québec, les universités ont d'abord constitué le creuset de la Révolution tranquille puis elles ont contribué, par divers moyens, au développement économique, social et culturel de notre société.

Dans les régions, les constituantes de l'Université du Québec ont facilité l'accès aux études supérieures et elles ont contribué à la diversification de l'économie. Une étude publiée en 2002 par Mario Polèse et Richard Sheamur, de l'Institut national de la recherche scientifique, a démontré que dans les régions périphériques du Canada et des pays scandinaves, les villes qui réussissent le mieux sont celles qui sont dotées d'une université, surtout si ces universités ont une faculté de génie. La présence dynamique d'une université est étroitement associée au développement régional.

La Fédération des chambres de commerce du Québec porte donc un intérêt particulier au travail des universités au sein des communautés où elles sont implantées. La Fédération juge important de prendre position dans l'actuel débat sur la gouvernance des universités à la faveur du projet de loi 38, *Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*.

2. La gouvernance des universités, un sujet peu abordé

La question de la gouvernance des universités n'a à peu près jamais fait l'objet de débats à l'Assemblée nationale. Certes, l'Assemblée approuve, indirectement, les crédits budgétaires alloués à l'enseignement universitaire, crédits qui s'élèvent à 2,5 milliards de dollars en 2007-2008 (sans compter l'aide financière aux étudiants ni l'aide à la recherche). L'Assemblée nationale reçoit aussi de temps en temps le rapport annuel des universités. Mais, dans l'ensemble, les élus n'ont pas manifesté beaucoup de curiosité jusqu'ici à l'égard de la gestion des universités. Sur ces sujets, ils ont exprimé une sorte de retenue ou de « petite gêne », comme dit familièrement.

On doit reconnaître qu'il n'y a pas non plus matière à suspicion généralisée. Toutefois, le dérapage d'un important projet immobilier à l'Université du Québec à Montréal a révélé certaines lacunes dans la gestion de cette université. Les autres établissements universitaires étant gérés selon un modèle très proche de celui de l'UQAM, on pourrait craindre que les mêmes risques soient potentiellement encourus ailleurs. Mais la préoccupation de la gouvernance des universités va nettement au-delà des correctifs à apporter à une sorte d'accident de gestion, si important soit-il.

Oui, la gouvernance touche des aspects concrets associés à la gestion financière, notamment l'évaluation des risques, l'utilisation optimale des ressources, les mécanismes de surveillance, la reddition de comptes et la performance de l'organisation. Mais elle porte aussi sur la représentation élargie du conseil d'administration, représentation qui est une sorte de prémisse à l'intégration de l'université à sa communauté d'appartenance.

3. Les universités : des institutions publiques pas si différentes des autres

Les universités offrent, indiscutablement, un service public. Au Québec, où les droits de scolarité sont 2 à 3 fois moins élevés qu'ailleurs au Canada, les universités sont largement soutenues par les fonds publics. Il est donc normal que l'on applique à ces institutions, quitte à les adapter à leur spécificité, les règles de gouvernance, d'éthique et de reddition de comptes que l'État exige des autres organismes publics. On a beau dire que les universités constituent un monde à part, qu'elles ont une singularité largement reconnue, elles vivent tout de même dans une démocratie et sont soumises à des règles élémentaires de gouvernance. Au moment où le gouvernement généralise l'application de règles plus claires et plus transparente de gestion, qu'est-ce qui justifierait que les établissements universitaires, largement dépendants des fonds publics, fassent bande à part, se soustraient à ces obligations ? Poser la question, c'est un peu y répondre.

La Fédération des chambres de commerce du Québec reconnaît la pertinence d'apporter, par voie législative, des précisions aux règles de gouvernance des universités. Elle soutient donc l'initiative de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et appuie les principes défendus dans le projet de loi 38.

À notre point de vue, ces règles reflètent la volonté de la ministre et du gouvernement d'assurer une gestion rigoureuse et transparente des universités. Ces règles nous apparaissent tout à fait compatibles avec l'autonomie d'action et la responsabilité que doivent continuer d'assumer le personnel de direction des établissements universitaires.

Demandons-nous si les règles de gouvernance envisagées sont très contraignantes pour les universités.

4. La composition du conseil d'administration

Le changement le plus significatif, ou du moins celui qui sera le plus remarqué, concerne la composition du conseil d'administration. Actuellement, une majorité des membres du conseil est issue de la communauté universitaire, soit le personnel de direction, les professeurs, les autres employés et les étudiants. Les membres indépendants avec droit de vote, c'est-à-dire les membres qui n'ont pas de relations ou d'intérêts de nature financière, commerciale ou professionnelle avec l'établissement universitaire, sont toujours minoritaires. On en compte 10 sur 25 à l'Université Laval et 13 sur 25 à l'Université McGill.

Le projet de loi 38 propose qu'au moins 60 % des membres votants du conseil d'administration d'une université soient des membres indépendants. Cette règle d'indépendance devient de plus en plus répandue, tant dans les institutions publiques que dans les entreprises privées. La règle d'indépendance est tout aussi recommandée par les instituts de gouvernance, tels que l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) et l'Institut des administrateurs de sociétés, pour qui le critère du 60% de membres indépendants est un seuil minimum. Ces dispositions sont en train de se généraliser dans tous les pays développés, surtout depuis l'affaire Enron. On s'est rendu compte que les mécanismes

d'autoévaluation, d'évaluation par les pairs et la gestion entre gens d'une même confrérie comportaient certaines limites et de sérieuses lacunes.

L'élargissement de la composition du conseil d'administration, dans le contexte universitaire québécois, prend une signification plus grande. L'université fait appel à des personnes externes, réellement indépendantes, sans attaches ni attentes par rapport à l'université, responsables et respectées de la communauté, afin d'élargir sa vision corporative, de tisser des alliances avec les milieux économiques et la société civile, d'apporter à sa gestion des préoccupations plus larges et des points de vue divers. Ces personnes ne sont pas des spécialistes de l'enseignement ou de la recherche universitaire; elles n'ont pas la prétention ni la volonté de diriger l'université. Elles laissent volontiers ces fonctions à la direction de l'université.

Ceci dit, ces personnes, tout comme les administrateurs internes de l'université, devraient posséder les qualifications requises pour mener à bien leurs tâches. D'ailleurs, nous soulignons le silence du projet de loi à ce sujet. À notre avis, les administrateurs devraient avoir suivi le programme de l'Institut des administrateurs de société, ou posséder les qualités et compétences en matière de finances, de financement immobilier, ressources humaines et dans les domaines juridique, scientifique et culturel. L'idée étant de réunir une complémentarité de compétences et de qualifications afin d'assurer une meilleure gestion.

Ces membres indépendants apportent au conseil d'administration un éclairage nouveau, une façon différente d'analyser les besoins de la société, les défis qui se posent à la communauté universitaire et la manière d'aborder la gestion. Et cet éclairage additionnel, loin de concurrencer la direction, complète sa vision et l'aide à trouver sa voie. Bref, les établissements d'enseignement ont tout intérêt à se faire « challenger » par les représentants de la communauté qu'ils desservent. Les programmes d'études n'en seront que mieux adaptés aux nouveaux défis économiques, sociaux et technologiques qui émergent.

Et, afin d'assurer la participation concrète de ces administrateurs qualifiés, qui sont souvent très sollicités, il est nécessaire de prévoir un mode de rémunération. En effet, si nous voulons garantir la préparation et la participation active aux réunions des conseils d'administration, il va de soi que le temps consacré à la gestion de l'institution doit, tout comme celui des administrateurs des sociétés d'État, être rétribué par l'octroi de jetons de présences, par exemple. Cet élément doit, selon nous, être inclut dans le projet de loi.

Un autre élément nécessitant considération et modification dans le projet de loi est la durée du mandat qui devrait être de quatre ans au lieu de trois ans de manière à transformer la présence de chaque administrateur en une valeur ajoutée pour l'université. Ce serait alors des administrateurs qui ont appris à bien connaître l'institution qu'ils servent et qui sauront contribuer, sur mesure, et au meilleur de leur connaissances à l'essor de leur université.

Il est vrai que les membres indépendants du conseil d'administration jettent aussi un regard interrogateur, voire critique, sur certaines orientations ou décisions de l'établissement universitaire. Quel que soit le milieu où l'on travaille, on a intérêt à sortir de sa bulle. Le faible nombre de représentants externes au conseil des universités explique peut-être l'absence de critiques sur trois types de comportement étrange qui se sont généralisés dans les universités québécoises au cours des dernières années.

5. Premier comportement inquiétant : la frénésie immobilière

Le premier comportement troublant est celui de la frénésie immobilière. À peu près toutes les universités se sont lancées dans des projets de construction de pavillons, de résidences, de laboratoires, d'infrastructures et de locaux administratifs. L'ampleur de ces projets, financés à crédit pour la plupart, est considérable.

On se demande sur quelle analyse de besoins reposent de tels investissements. Après tout, le Québec n'est pas à l'aube d'un boom démographique. On est également en droit de s'inquiéter du monde de financement de ces immobilisations; où les universités vont-elles prendre les ressources pour payer les factures qui vont venir après les pelletées de terre et les coupures des rubans ? On veut bien que les universités aient de l'ambition, de la vision. Mais la hauteur des dépenses engagées dans le béton devrait soulever davantage de questions au sein des conseils d'administration. L'apport de sens neuf et de sang nouveau au sein de ces conseils ne peut qu'être salutaire dans les circonstances.

6. Deuxième comportement inquiétant : la création de campus hors territoire

La deuxième source de préoccupation concerne la course aux clientèles qui conduit plusieurs universités à implanter des campus à des distances importantes de leur communauté d'appartenance et en empiétant manifestement sur le territoire des universités déjà établies. Il est difficilement concevable, pour un esprit cartésien, de croire qu'il faille faire appel à une université de la ville de Rimouski ou de Sherbrooke pour desservir la population de la Lévis ou de Longueuil.

Théoriquement, une université, avec les moyens modernes de communications, peut desservir la planète entière. Mais, dans le contexte québécois, il y a dans l'éclatement des territoires des universités une évidente manifestation de concurrence entre établissements universitaires, concurrence financée à même les fonds publics. Il est vrai que cette escalade illustre la nécessité de revoir un jour le mode de financement des universités afin qu'il favorise une meilleure collaboration entre elles plutôt que la concurrence actuelle. En attendant cette éventuelle révision, l'expansion du territoire des universités apparaît hautement questionnable.

Bien sûr les chambres de commerce ne sont pas contre la concurrence et elles comprennent le désir des universités d'offrir leurs approches et programmes spécifiques à de nouvelles clientèles. Toutefois, pourquoi ne pas recourir à des méthodes et des approches du XXIème siècle, soit des offres en ligne comme le font déjà une multitude d'universités dans les Amériques et en Europe? Alors que les finances publiques sont étranglées il est impérieux que les universités recourent à de nouvelles avenues.

7. Troisième comportement inquiétant : les déficits budgétaires

Enfin, on ne saurait passer sous silence la tendance de plusieurs universités à enregistrer des déficits depuis quelques années. Quand on regarde les hypothèses sur lesquels reposent les possibilités de remboursement ou le retour à l'équilibre budgétaire, on voit bien qu'elles tablent sur une embellie de conjoncture qui s'apparente au meilleur des mondes. Tout en

reconnaissant le besoin d'un financement plus adéquat pour les études postsecondaires, peut-on y arriver seulement par l'injection de nouvelles sommes publiques?

Comment une institution publique, qui a implicitement une obligation d'équilibre budgétaire, peut-elle impunément accumuler des déficits d'exploitation, en sachant pertinemment qu'elle ne pourra pas les rembourser ? En définitive, c'est le gouvernement qui ramassera la facture dans quelques années. Il y a quelque chose d'antidémocratique dans cette attitude du fait accompli. Les conseils d'administration devraient exercer une vigilance accrue à cet égard.

Est-ce que plutôt de recourir à des déficits opérationnels qui ont tôt de se transformer en déficits structurel ne serait-il pas plus constructif que les collèges et universités réinventent leurs modèles afin de protéger l'essentiel de leur mission, soit : la création et la transmission du savoir et des connaissances et de s'éloigner du corporatisme qui trop souvent étouffe les institutions et les sociétés.

8. Des précisions en faveur de la saine gestion

Le projet de loi 38 apporte d'importantes précisions sur les responsabilités du conseil d'administration. La liste est exhaustive; elle contient 19 alinéas. À première vue, cela peut paraître excessif. Mais en les regardant un par un, il n'y a rien là qui dépasse la préoccupation d'une saine gestion. Qui pourrait s'offusquer de voir inscrit dans une loi que le conseil d'administration *approuve le code d'éthique et les règles de gouvernance*, ou qu'il *suive régulièrement la situation financière de l'établissement* ou encore qu'il *doive adopter des mesures d'évaluation de l'efficacité de l'établissement* ?

Il faut dire que le vérificateur général du Québec, dans le rapport de vérification particulière qu'il a publié en 2009 sur le fiasco immobilier de l'Îlot Voyageur, avait décelé d'importantes lacunes de gouvernance à l'UQAM et à l'Université du Québec. Citons le Vérificateur :

- « Une gouvernance efficace aurait pu empêcher ou limiter les déboires financiers résultant des projets immobiliers de l'UQAM ;
- Le CA de l'UQAM (incluant son comité de vérification) n'a pas joué adéquatement son rôle :
 - Il a adopté peu de règles relatives à la gestion des projets immobiliers lui assurant une reddition de comptes appropriée par la direction de l'UQAM ;
 - Il a approuvé les projets sans avoir obtenu les garanties nécessaires relativement au financement espéré et s'est montré trop confiant dans la capacité de la direction de l'UQAM de l'obtenir. Il n'a pas non plus analysé la qualité des hypothèses de coûts et de rentabilité présentées dans les documents en appui aux projets ;
 - Il n'a pas fait de suivi approprié des budgets associés aux projets immobiliers ni évalué leur impact sur la situation financière actuelle et future de l'université si le financement et la rentabilité espérés, tout comme les prévisions de coûts, ne se matérialisaient pas ; et
 - Il n'a pas impliqué la vérification interne dans la surveillance des projets ».

Un tel constat commande, nous semble-t-il, des correctifs qui vont au-delà de la mise en garde. Le projet de loi, s'il est adopté, ne mettra pas nécessairement les prochains conseils d'administration à l'abri d'éventuelles errances. Mais il rappelle, aux membres de ces conseils et au personnel de la direction de l'université, leurs devoirs. Ces dispositions législatives ont le mérite d'être claires et d'avoir un incontestable effet pédagogique.

9. La transparence

Le projet de loi impose aussi des règles en matière d'éthique et de transparence. À l'égard de l'éthique, il n'y a pas de grande innovation; on applique les règles de bonne conduite qui sont devenues quasi universelles. Pour ce qui est de la transparence, le projet de loi indique une série de renseignements qui seront désormais rendus publics, notamment sur le site internet de l'établissement universitaire : le statut des administrateurs et les dates de nomination, le profil de compétences de ces membres et un état de leur assiduité aux réunions du conseil, le traitement et autres avantages du personnel de direction, les résultats des indicateurs de résultats. Certains de ces éléments peuvent apparaître un peu contraignants. Mais si le salaire des sous-ministres et administrateurs d'État sont rendus publics, pourquoi celui des recteurs et des vice-recteurs ne le serait-il pas ?

10. Les fonctions de gestion intermédiaire du siège social de l'Université du Québec

Le projet de loi 38 modifie la *Loi sur l'Université du Québec*. Plusieurs observateurs intéressés par le monde universitaire s'attendaient à ce que le gouvernement révise les responsabilités du siège social de l'Université du Québec et ses relations avec les constituantes.

Cette omission étonne a priori. Les dispositions du projet de loi sur la gouvernance s'appliqueront pour ainsi dire intégralement aux constituantes de l'Université du Québec. On va donc renforcer l'imputabilité du conseil d'administration. On se serait donc attendu à ce que ces constituantes bénéficient d'une marge accrue d'autonomie et que les fonctions de supervision, d'approbation et de contrôle du siège social soient réduites en conséquence. Cela aurait été de nature à renforcer le lien d'appartenance des constituantes à leur région respective et aurait responsabilisé davantage les acteurs régionaux à l'égard de leur institution universitaire. Cela aurait également permis une diminution des ressources affectées à ces fonctions de gestion intermédiaire, ressources qui auraient avantageusement pu être allouées à l'enseignement universitaire.

Je ne suis pas de ceux et celles qui prônent l'abolition du siège social de l'Université du Québec. Après tout s'il y a un réseau de constituantes, il est assez logique qu'il y ait une tête de réseau. Mais cette tête devrait avant tout soutenir une mission comparable à celle d'une coopérative de services aux constituantes et non représenter une étape de contrôle et d'approbation entre les constituantes et le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. On ne voit pas la plus value qu'apporte cette mission de gestion intermédiaire de l'Université du Québec auprès des constituantes qui, au demeurant, sont appelées à devenir plus responsables et plus imputables de leur gestion dans la foulée de l'adoption du projet de loi 38.

Le projet immobilier de l'îlot Voyageur de l'UQAM a bien illustré que ces fonctions de surveillance du siège social sont d'une utilité et d'une efficacité discutables.

En conséquence, la Fédération des chambres de commerce du Québec recommande :

- Que le projet de loi 38, *Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*, soit adopté et appliqué dans l'année qui vient;
- Que les conseils d'administration portent un intérêt particulier à l'égard de trois types de comportement des universités qui soulèvent des inquiétudes soient :
 - Les projets immobiliers d'envergure et leur mode de financement;
 - L'implantation de campus en dehors des territoires d'appartenance des universités;
 - La présentation de budgets déficitaires et l'accumulation de la dette des universités.
- Que le gouvernement analyse rapidement la pertinence d'accorder au siège social de l'Université du Québec un rôle de pourvoyeurs de services communs aux constituantes et que les fonctions de gestion intermédiaire soient réduites au profit d'une plus grande autonomie et d'une plus grande imputabilité des conseils d'administration et des équipes de direction des constituantes de l'Université du Québec.