

Mémoire relatif au projet de loi n° 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.

Présenté par :

**L'Institut sur la gouvernance d'organisations
privées et publiques (IGOPP)**

Par

Yvan Allaire, Ph. D., MSRC
Président du conseil d'administration
Institut sur la gouvernance d'organisations
privées et publiques (IGOPP)
Professeur émérite (UQAM)

Jean-Marie Toulouse, Ph. D.
Président du Groupe de travail sur la
gouvernance des universités du Québec et
professeur honoraire, HEC Montréal

Août 2009

TABLE DES MATIERES

L’Institut sur la gouvernance	3
LES PRISES DE POSITION	3
LES GROUPES DE TRAVAIL.....	4
LE CONSEIL D’ADMINISTRATION.....	6
Introduction	7
Une gouvernance adaptée au milieu universitaire	8
La composition du conseil	11
Les comités du conseil	13
La reddition de comptes	13
Les mesures transitoires	15
Conclusion	16

INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE D'ORGANISATIONS

PRIVÉES ET PUBLIQUES (IGOPP)

Fruit d'une initiative conjointe des deux établissements universitaires, HEC Montréal et l'Université Concordia (École de gestion John-Molson), l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), lancé en septembre 2005, a pour objectif d'être un centre d'excellence au Canada et à l'étranger en matière de recherche et de formation sur la gouvernance ainsi qu'un centre d'études sur les meilleures pratiques dans le fonctionnement du conseil d'administration et de la haute direction des organisations.

Par ses contributions originales l'IGOPP entend devenir un **organisme de référence sur les enjeux de gouvernance** incontournable au Québec, important au Canada et émergent sur la scène internationale. Les activités de l'Institut sont concentrées principalement dans les quatre domaines suivants: la **recherche**, la **formation**, la **prise de position** et la **diffusion des connaissances**.

Pour alimenter le débat sur les grands enjeux de la gouvernance, le conseil et la direction de l'IGOPP participent activement à la réflexion publique. Depuis sa création en 2005, l'IGOPP a formulé **quatre prises de position** fondées sur des travaux rigoureux de recherche et a créé **trois groupes de travail**.

Les prises de position de l'IGOPP ont porté sur :

- **La place des femmes au sein des conseils d'administration : *pour faire bouger les choses***

Après deux décennies de pratiquement aucun progrès, l'Institut propose **cinq mesures incitatives** qui, tout en respectant la situation propre à chaque organisation, devraient servir de guide pour augmenter le nombre de femmes au sein des conseils d'administration des entreprises québécoises et canadiennes.

Parmi ces mesures figure un objectif d'une masse critique minimale de **40% de représentants de femmes et d'hommes** selon un échéancier ajusté au rythme de renouvellement de leur conseil.

- **L'indépendance des administrateurs : un enjeu de légitimité**

L'Institut propose dans ce document une approche nouvelle et originale sur la question de l'indépendance des membres des conseils d'administration et précise que toute organisation dotée d'un conseil d'administration cherche à constituer un conseil qui soit à la fois *légitime et crédible* : c'est par sa crédibilité qu'un conseil contribue à la bonne performance de l'organisation, mais c'est par sa légitimité que le conseil acquiert le droit et l'autorité d'imposer sa volonté à la direction.

- **Loyauté des actionnaires et citoyenneté dans l'entreprise ouverte**

Ce document de politique met l'accent sur **le phénomène de la présence d'investisseurs à court terme dans le capital des entreprises cotées en bourse**. Cette présence, lorsqu'elle est importante, peut avoir des effets nuisibles pour le développement à long terme de l'entreprise. Aussi, l'Institut propose la notion de « citoyenneté d'entreprise » de façon à n'accorder le droit de vote qu'au terme d'une période d'une année de détention des titres. Le document décrit également un ensemble de mesures susceptibles de relever le niveau de loyauté et de stabilité de l'actionnariat des entreprises.

- **Les actions multivotantes : quelques modestes propositions**

Cette prise de position fait un examen des différents arguments, favorables et défavorables, aux doubles classes d'actions pour conclure qu'en autant que les actionnaires minoritaires sont bien protégés, cette structure de capital comporte les avantages de la continuité, de l'engagement à long terme de l'entrepreneur-fondateur. Le document montre que plusieurs recherches ont établi qu'en général, l'entreprise familiale, dont le contrôle est parfois conservé au moyen d'actions multivotantes, présente des résultats financiers de meilleure qualité. Le rapport définit des conditions auxquelles ce type d'actions à vote multiple devrait être soumis pour en tirer le plein bénéfice.

Les trois groupes de travail avaient comme mission de faire l'examen des pratiques de gouvernance et formuler des propositions d'amélioration, et ce dans trois secteurs :

- **Groupe de travail sur la gouvernance des universités**

En novembre 2007, le Groupe de travail sur la gouvernance des universités, mis sur pied par l'Institut, a rendu public un rapport incluant **12 grands principes une meilleure gouvernance des universités**. Le Groupe a examiné les pratiques et les enjeux de gouvernance propres aux universités et formulé plusieurs recommandations de nature à améliorer la qualité de la gouvernance universitaire. Ce rapport a fait l'objet d'analyse par la plupart des conseils d'établissements universitaires du Québec.

Membres du Groupe de travail :

1. **M. Yvan Allaire**, président du conseil, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques
2. **M. Michel Belley**, recteur, Université du Québec à Chicoutimi
3. **M. André Caillé**, administrateur de sociétés et ancien chancelier, Université de Montréal
4. **M. Alban D'Amours**, ancien président et chef de la direction, Mouvement Desjardins et ancien président du conseil d'administration de l'Université de Sherbrooke
5. **M. Richard Drouin**, avocat-conseil, McCarthy Tétrault et ancien président du conseil d'administration de l'Université Laval
6. **M. Claude Lajeunesse**, ancien recteur de l'Université Concordia
7. **M. Bernard Lamarre**, président du conseil, École Polytechnique de Montréal
8. **Monique Lefebvre**, psychologue en coaching exécutif et administratrice de sociétés
9. **Mme. Heather Munroe-Blum**, principale et vice-chancelière, Université McGill
10. **M. Jean-Marie Toulouse**, ex-directeur, HEC, Président du groupe de travail

■ **Groupe de travail sur la gouvernance des établissements de santé et services sociaux**

Présidé par M. André Bisson, ex président du conseil de l'hôpital Notre-Dame et président du conseil d'administration de CIRANO, ce Groupe de travail d'experts du secteur de la santé a énoncé en février 2008 **neuf recommandations pour s'assurer d'une gouvernance en santé au Québec et dans le but d'améliorer les pratiques de gouvernance du système de santé québécois.**

■ **Groupe de travail sur la gouvernance des PME**

Dans un rapport rendu public en mai 2008, le Groupe de travail présidé par M. Michel Audet, ex-ministre des finances du Québec et composé de 18 personnes préoccupées du soutien et de la croissance des PME au Québec, propose **des mesures pour une gouvernance flexible adaptée aux PME et aux besoins des propriétaires-dirigeants d'entreprises québécoises.**

Ces propositions concrètes ont pour objectif d'améliorer la gouvernance des PME plus particulièrement celles qui, n'étant pas inscrites en bourse, ne sont pas soumises à des obligations règlementaires en matière de gouvernance.

MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'IGOPP

Yvan Allaire, Ph. D., MSRC
Président du conseil d'administration
Professeur émérite de stratégie (UQAM)
Membre de la Société Royale du Canada

Pierre Bernier
Vice-président exécutif
Autorité des marchés financiers

Paule Doré
Administratrice de sociétés

Claude Lamoureux
Administrateur de société
Ex Président et chef de la direction
Régime de retraite des enseignants (es)
de l'Ontario

Michel Magnan, Ph. D., FCA
Professeur et titulaire de la Chaire de
Comptabilité Lawrence Bloomberg
Université Concordia

Michel Nadeau
Directeur général
Institut sur la gouvernance
d'organisations publiques et privées

Robert Parizeau
Président du conseil
AON Parizeau

Sebastian van Berkom
Président et chef de la direction
Van Berkom & Associés

Hélène Desmarais
Présidente du conseil et chef de la direction
Centre d'entreprises et d'innovation de
Montréal

Stephen Jarislowsky
Président du conseil
Jarislowsky Fraser Limitée

Monique Lefebvre, Ph. D.
Psychologue en coaching exécutif et
administratrice de sociétés

Andrew Molson
Vice-président du conseil
Groupe conseil RES PUBLICA

Jacques Nantel, Ph.D.
Secrétaire général
HEC Montréal

Guylaine Saucier
Administratrice de sociétés

INTRODUCTION

Le Gouvernement du Québec a déposé un projet de loi sur la gouvernance des établissements d'enseignement de niveau universitaire.

Une loi...nécessaire, une autonomie...menacée?

Dans son Rapport sur la gouvernance des universités rendu public le 18 septembre 2007, le groupe de travail constitué par l'IGOPP invitait plutôt « chaque institution universitaire à examiner ses pratiques de gouvernance à la lumière des douze principes qu'il propose ».

Le groupe de travail estimait préférable de confier aux établissements universitaires la responsabilité de revoir et de relever leurs pratiques de gouvernance, laissant toutefois clairement entendre que le gouvernement pourrait et devrait exiger que chaque institution fasse état des mesures prises et d'expliquer, s'il y avait lieu, pourquoi l'institution ne mettait pas en place certains des principes recommandés.

Le gouvernement a plutôt choisi de soumettre, par la loi, toutes les institutions aux mêmes principes de gouvernance tout en leur laissant une marge de manoeuvre pour certaines questions comme, par exemple, les indicateurs devant être utilisés pour la reddition de comptes.

Le choix du gouvernement de procéder ainsi a soulevé de fortes appréhensions dans les milieux universitaires, une vive préoccupation que l'autonomie des établissements universitaires soit compromise par une telle démarche. Nous comprenons fort bien cette inquiétude d'un empiètement progressif de l'État dans la gestion des universités. Nous croyons que le gouvernement doit dissiper cette impression et assurer les universités de son engagement envers leur autonomie. Par exemple, l'article 4.0.43 du projet de loi qui oblige les universités à transmettre à la ministre tous les procès verbaux des réunions du conseil ainsi que les documents pertinents déposés au conseil est malencontreux et ne peut qu'alimenter cette suspicion d'ingérence. Cet article devrait être éliminé du projet de loi.

En fait, et c'était une pierre angulaire du Rapport du groupe de travail de l'IGOPP, *une gouvernance de haut niveau constitue la meilleure garantie d'autonomie universitaire; un conseil d'administration légitime et crédible devient le rempart protecteur de cette autonomie contre les tentatives d'intervention et les incursions intempestives dans les affaires d'une université.*

Nous l'avons écrit en plusieurs occasions : *pas d'autonomie sans bonne gouvernance, pas de bonne gouvernance sans autonomie.* (Allaire, Y., 2004; 2006).

L'IGOPP constate que plusieurs articles du projet de loi 38 s'appuient sur le Rapport du groupe de travail mis sur pied par l'Institut. Ce Rapport a fait l'objet de nombreux commentaires, critiques et débats. Son propos fut souvent mal compris ou mal interprété, sciemment ou non. C'est donc dans la continuité de ce Rapport ainsi que des réactions qu'il a suscitées que nous venons commenter le projet de loi proposé par le gouvernement du Québec. Toutefois, notre propos dans ce mémoire n'engage pas les autres membres du Groupe de travail qui a produit le Rapport de l'IGOPP sur la gouvernance des universités.

Le mémoire l'IGOPP porte sur cinq aspects du projet de loi : **1. Une gouvernance adaptée au milieu universitaire; 2. La composition du conseil; 3. Les comités du conseil; 4. La reddition de comptes; 5. Les mesures transitoires.**

1. UNE GOUVERNANCE ADAPTÉE AU MILIEU UNIVERSITAIRE

Selon une conception noble et attrayante de l'université, celle-ci serait, ou devrait être, une communauté de chercheurs et d'enseignants, dotée d'un mode de fonctionnement consultatif et une prise de décision consensuelle. Le concept de gouvernance devient alors caduc ou, à tout le moins, revêtirait une forme bien distincte de celle pertinente aux autres organisations. La gouvernance devrait émerger de cette communauté de pairs et s'appuyer largement sinon exclusivement sur les membres de cette communauté.

Aussi séduisante que soit cette conception, elle ne résiste pas, dans sa forme absolue, à la complexité et la diversité qui caractérisent l'université moderne, aux exigences de son financement et des obligations de rendre compte de qui en finance le fonctionnement.

Le groupe de travail de l'IGOPP sur la gouvernance des universités a abordé cette question et il en est venu à la conclusion que les institutions universitaires québécoises, largement financées par des fonds publics, doivent être gouvernées selon une démarche respectueuse à la fois du caractère particulier de l'université et d'une gestion imputable des fonds publics. Leur gouvernance doit respecter la règle simple que personne ne doit être juge et partie dans l'attribution et l'utilisation des fonds publics.

Si un certain nombre des principes de gouvernance proposés dans le rapport de l'IGOPP visent la nécessaire imputabilité des universités, le rapport fait aussi une place importante à la communauté universitaire dans la démarche de gouvernance.

Le Rapport de l'IGOPP rappelle une évidence. Les professeurs et chercheurs doivent bénéficier de toute liberté en ce qui concerne les contenus de leur enseignement, la direction et l'évaluation des étudiants et en matière de recherche.

L'université est donc dotée d'instances académiques constituées essentiellement de professeurs : par exemple un sénat, une assemblée universitaire.

Dans son rapport, l'IGOPP a précisé comment la gouvernance universitaire devrait associer la communauté académique aux décisions qui la touchent. Ainsi, le rapport identifie quatre moments de participation:

- **Le principe 4** stipule que le conseil d'administration doit « *s'assurer que le dirigeant formule et met en place une démarche participative de développement et de définition de la stratégie... de faire l'examen du plan stratégique proposé par le dirigeant, en approuver le contenu ainsi que les mesures de succès* ». Toutes les parties de ce principe sont importantes. C'est le dirigeant qui a l'initiative de la stratégie mais son aboutissement doit reposer sur une démarche participative. Une démarche dite participative par définition doit être ouverte à tous les membres de la communauté universitaire. Aussi, le libellé de l'article 4.0.19 du projet de loi 38 (qui stipule que « *le conseil établit les orientations stratégiques de l'établissement* ») devrait être modifié pour le rapprocher du principe 4 de notre rapport. En effet, il est difficile de concevoir un conseil qui « *établit les orientations stratégiques de l'établissement* ». Dans le cas des établissements universitaires, il serait plus juste d'écrire que *le conseil adopte les orientations stratégiques proposées par le dirigeant* et que *le conseil doit s'assurer que les orientations proposées ont fait l'objet de consultations auprès de la communauté universitaire*.
- **Le principe 11** propose que chaque université adopte une démarche pour le choix du premier dirigeant (recteur/principal). Cette démarche devrait attirer des candidatures de personnes externes à l'université tout autant que de personnes provenant des rangs de l'université. Cette démarche doit mener au choix d'un dirigeant légitime et crédible pour les parties prenantes de l'université, les professeurs au premier chef. Le rapport de l'IGOPP suggère que la communauté universitaire se prononce sur les défis et les enjeux de l'institution ainsi que sur le profil d'habiletés et d'expériences souhaitées du premier dirigeant. Le texte du projet de loi à l'article 4.0.26 ne retient que la question de l'égalité des chances entre les candidatures de l'interne ou de l'externe. Nous croyons que les deux autres aspects du principe 11 devraient être ajoutés.

- **Le principe 9** du rapport de l'IGOPP porte sur la coordination entre le conseil d'administration et les autres instances décisionnelles de l'université. La présence de plusieurs instances décisionnelles souveraines crée le problème des relations entre ces instances. Ainsi lorsqu'une université a établi une instance académique souveraine (telle que le sénat, l'assemblée universitaire, le conseil pédagogique...) il faut s'assurer de mettre en place une coordination qui permettra au conseil d'administration de prendre en compte et concilier les décisions de ces instances avec les responsabilités dévolues au conseil.

- **Le principe 12** porte sur une reddition de comptes complète et transparente. La démarche de reddition de compte doit comprendre « *une assurance que la communauté universitaire recevra et pourra discuter de la reddition de compte* ». Cette exigence dépasse la transparence du type « *déposé sur le site web de l'institution* » et s'accompagne d'une obligation de discussion des résultats. Les membres de la communauté universitaire doivent participer à l'examen des résultats, les comparer à la stratégie qu'ils ont contribué à formuler. Cette démarche permet également à la communauté universitaire d'apprécier le travail du dirigeant et de son équipe dans leurs efforts pour atteindre les objectifs du plan stratégique. L'article 4.0.47 du projet de loi (*le conseil s'assure que l'établissement tienne ...une séance d'information et de consultation publique auprès de la communauté desservie...*) de loi ne reflète pas bien l'esprit du principe 12.

Nous croyons que le projet de loi devrait être revu pour préciser le rôle fondamental que joue la communauté universitaire, ainsi que nous venons de le décrire. Pour atteindre ce résultat, il faudrait réviser les articles 4.0.22 alinéas 2 (*adopter les orientations stratégiques*) et 6 (*s'assurer que la démarche de recherche de candidatures, au poste de premier dirigeant de l'établissement, accorde l'égalité des chances aux candidats de l'externe et de l'interne et que la procédure permet l'examen des candidatures de façon indépendante et confidentielle*); 4.0.19 (*Le conseil d'administration établit les orientations stratégiques de l'établissement lesquelles peuvent tenir compte de sa spécificité au sein du réseau universitaire québécois. Il s'assure de leur mise en application et s'enquiert de toute question qu'il juge importante*); 4.0.21 (*Une décision du conseil d'administration portant sur les orientations stratégiques ou financières ou sur le plan d'immobilisations fait l'objet d'une consultation préalable d'une instance ou*

d'un comité représentatif de la communauté universitaire, qui doit avoir pu, préalablement et dans un délai raisonnable, obtenir les documents pertinents à la consultation sur ces questions);4.0.44 alinéa 8.(les résultats de l'application des indicateurs généraux et particuliers)

2. LES MEMBRES DU CONSEIL

La cheville ouvrière de la gouvernance est, bien évidemment, le conseil d'administration, sa composition et son fonctionnement : qui en sera membre, combien de membres, comment les choisir, la durée des mandats, l'évaluation de leur performance comme administrateur. Dans la démarche qui a conduit à la production de son rapport l'IGOPP a débattu de toutes ces questions et en est arrivé à des conclusions fermes.

Le principe 5 du Rapport de l'IGOPP stipule que la saine gouvernance repose sur la présence d'un « *conseil d'administration diversifié, représentatif et composé majoritairement de membres indépendants* ». Notre Rapport propose que le nombre de membres devrait se situer entre 12 et 20 et compter une majorité forte de membres indépendants. La pratique, assez répandue, de membres *observateurs*, avec ou sans droit de parole mais sans droit de vote, devrait être éliminée, prônait le rapport de l'IGOPP.

Le projet de loi 38 propose un conseil de 13 à 25 membres; cette limite supérieure devrait être le fait de situations exceptionnelles.

Le projet de loi propose des « *conseils constitués à parts égales de femmes et d'hommes* ». Le Rapport du groupe de travail de l'IGOPP ne contient pas de telle recommandation. Toutefois, dans une prise de position récente rendue publique le 17 juin 2009, l'IGOPP a proposé que les conseils d'administration des organisations privées ou publiques soient composés d'au moins 40% d'homme et 40% de femme, le 20% résiduel fluctuant selon les circonstances ou selon les cultures des établissements : pour une certaine institution et en un temps donné, on pourrait compter 60% de femmes et 40% d'hommes; à une autre 55% d'hommes et 45% de femmes. Le flottement du 20% laisse aux établissements une marge de manœuvre pour s'adapter aux circonstances. D'ailleurs, le gouvernement du Québec, pourtant bien décidé de respecter la stricte parité en son conseil des ministres, a dû constater la difficulté d'une règle mathématique sans aucune flexibilité.

Le Rapport de l'IGOOP propose que le conseil soit « diversifié et représentatif » sans définir ces deux termes afin de laisser à chacune des institutions le choix des

moyens pour atteindre cet objectif dans le respect de leur tradition et de leur histoire. Le projet de loi 38 est plus normatif lorsqu'il stipule que « au moins 25% des membres doivent être issu de la communauté universitaire ». Le législateur a sans doute voulu éviter les situations où la communauté universitaire serait à toute fin pratique absente du conseil.

Toutefois, c'est la proposition d'une forte majorité de membres indépendants au conseil qui a soulevé les critiques les plus vives du rapport de l'IGOPP sur la gouvernance des universités. C'est avec une certaine surprise que nous constatons que pour certains observateurs cette exigence semble synonyme d'une mainmise sur l'université par le milieu des affaires.

Or, le rapport de l'IGOPP, comme le projet de loi 38 d'ailleurs, conçoit l'indépendance de la même façon que la loi sur la gouvernance des sociétés d'État : un membre du conseil est indépendant s'il n'a pas de liens personnels ou de liens d'affaires avec l'établissement. Le projet de loi 38 stipule, à juste titre, que les membres indépendants nommés par le gouvernement « *ne doivent pas faire partie du personnel du ministère de l'Éducation, du Loisir ou du Sport* ».

Cette conception de l'indépendance ouvre toute grande la porte du conseil pour des personnes provenant d'horizons divers : des diplômés (ayant terminé leur études depuis plus de 10 ans par exemple), des personnes du milieu professionnel au sens large du terme, du milieu de l'éducation, ou du milieu universitaire (professeurs ou administrateurs universitaires à la retraite d'une autre université) et du milieu des affaires.

Le rapport de l'IGOPP recommande également en son **principe 6** que tous les administrateurs indépendants soient « *légitimes* ». Cette légitimité découle de « *la démarche qui a mené à leur nomination ou à leur élection* ». Cette démarche doit leur conférer une indiscutable légitimité auprès des parties prenantes.

Le rapport de l'IGOPP insiste également sur la *crédibilité* des membres indépendants du conseil: « *la crédibilité provient de son expérience aux enjeux de l'institution et de son expertise particulière*».

Nous ne croyons pas que le milieu des affaires soit particulièrement riche de personnes crédibles pour siéger au conseil d'une université. Les membres indépendants devraient donc être recrutés dans divers milieux susceptibles de comporter des personnes sensibles aux enjeux du monde universitaire et informées des particularités du fonctionnement des universités.

3. LES COMITÉS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le projet de loi 38 propose la création de trois comités : **vérification, gouvernance et éthique et ressources humaines**. L'IGOPP constate que ce choix respecte l'esprit et la lettre des suggestions de son rapport.

En ce qui concerne le comité de vérification, nous voulons attirer l'attention sur l'article 4.0.37:

- tous les membres du comité de vérification, et non pas *un membre*, devraient posséder une certaine compétence en matière de finances; il est important d'insister que le comité devrait comporter des personnes compétentes en finance, en comptabilité, mais, également, des personnes familières avec le fonctionnement opérationnel d'une université.

L'IGOPP s'interroge également sur les raisons ayant conduit à la rédaction de l'article 4.0.39 (*créant l'obligation d'aviser par écrit le conseil dès qu'il découvre des opérations ou des pratiques qui ne sont pas saines...*). Bien sûr, le comité de vérification doit examiner attentivement les opérations, les pratiques qui ne sont pas conformes aux lois, politiques ou règlements mais il ne nous apparaît pas sage de préciser comment procéder ni de créer l'obligation « d'aviser le conseil *par écrit* ». Que faire dans les cas où la personne visée est membre du conseil? Comment agir dans les cas où la personne visée est le recteur/principal dirigeant? Comment s'assurer que cette information restera confidentielle jusqu'à la fin de l'enquête (un constat c'est le début d'une enquête et non pas sa conclusion) alors que le comité aura déposé un avis écrit?

4. LA REDDITION DE COMPTES

Le chapitre IV du projet de loi n'est pas facile à comprendre. D'abord on demande aux établissements universitaires de déposer un nombre considérable de documents (voir les articles 4.0.42 et 4.0.43) mais le raisonnement qui soutient cette exigence n'est pas évident, d'autant plus que l'expérience du dépôt des documents dans la cadre de l'ancienne loi 95 n'a pas démontré de façon convaincante l'utilité de procéder ainsi.

À cet égard, nous recommandons d'abord d'éliminer l'article **4.0.43** qui exige la transmission à la ministre de tous les procès-verbaux des réunions du conseil ainsi que les documents pertinents.

Ensuite, on ne saisit pas les frontières entre les divers rapports : le contenu du rapport annuel se limite à ce qui est indiqué à l'article **4.0.42** (*i.e. les résultats en*

regard des objectifs...les rapports des comités du conseil, ...); les informations rendues publiques sur le site Internet de l'établissement (article **4.0.44**) ne font donc pas partie, semble-t-il, du rapport annuel. Cependant plus loin on remarque que les établissements doivent « transmettre au ministre...le résultat de l'application des indicateurs généraux ainsi que celui de l'application des indicateurs particuliers » (article **4.0.45**), information qui doit apparaître sur le site Internet : « les résultats de l'application des indicateurs généraux et spécifiques » sont rendus publics sur le site Internet (article **4.0.44**).

Dans le même sens, nous n'arrivons pas à saisir les raisons qui motivent le choix de ce qui doit apparaître sur le site Internet de l'établissement (article 4.0.44). Comment l'information ainsi affichée contribue-t-elle à la compréhension et au débat des orientations et résultats de l'établissement?

Veut-on vraiment mettre sur le site Internet de chaque institution universitaire « le traitement et les autres avantages des membres du personnel de la direction »? Ailleurs, une telle disposition a produit des effets pervers d'émulation à la hausse, de comparaison malsaine, de voyeurisme facile, de tapage médiatique.

Dans son rapport sur la gouvernance des universités, l'IGOPP a proposé un rapport de reddition de compte en cinq parties :

- les données comptables (i.e. les états financiers vérifiés) ainsi que des indicateurs (qualitatifs et quantitatifs) qui mesurent l'efficacité dans l'utilisation des ressources;
- des indicateurs pour apprécier la qualité de l'enseignement;
- des indicateurs qui permettent de juger l'activité de recherche;
- des comparaisons : l'article **4.0.45 alinéa 3** du projet de loi retient la suggestion de l'IGOPP à l'effet de comparer les résultats de l'année avec ceux d'années antérieures...avec les résultats d'autres établissements jugés comparables par l'établissement;
- un énoncé sur les résultats de l'année en regard de la mission, des valeurs et des objectifs; le rapport de l'IGOPP insiste que cet énoncé doit émaner de « la direction et du conseil » alors que le projet de loi ne précise pas cet aspect (article 4.0.45 alinéa 4).

Le rapport de l'IGOPP propose que le rapport de reddition de compte soit complet et transparent, qu'il soit accessible pour toutes les parties prenantes de l'établissement et qu'il mène à des discussions fructueuses entre la direction et toutes les parties prenantes. C'est pourquoi, dans son rapport, l'IGOPP a pris soin d'indiquer que le nombre d'indicateurs devrait être « restreint » et que ces indicateurs devraient connus d'avance et « établis selon des méthodes éprouvées et valides ».

L'article 4 du projet de loi 38 demande au conseil d'organiser « une séance d'information et de consultation publique auprès de la collectivité desservie par l'établissement afin de rendre compte de ses activités...des résultats atteints...des priorités... de sa situation financière et de sa gestion, ainsi que de répondre aux questions » (article 4.0.47). Cette exigence peut paraître souhaitable mais sa réalisation est parsemée d'obstacles. Les objets identifiés dans le projet de loi sont tellement nombreux qu'il faut se demander comment le citoyen va s'y retrouver? Comment définir l'expression « la collectivité desservie » ? La réponse est simple pour un établissement en région qui n'a pas d'activité hors de sa région immédiate Comment définir « la collectivité desservie » si l'université est à Montréal, à Québec ou si l'université tient son siège social en région mais mène des activités à Québec, à Gatineau, à Laval et à Repentigny?

L'article 4.0.47 du projet de loi peut être interprété comme une démarche calquée sur l'assemblée des actionnaires d'une entreprise cotée en bourse. L'IGOPP n'a pas retenu de telle démarche qui déborde largement le dialogue avec la communauté universitaire prévu à l'article 4.0.47. Si le législateur veut s'engager dans cette voie, on pourrait penser que l'assemblée des diplômés serait une instance plus intéressante pour cette fin car les diplômés sont habituellement sensibles au succès et au développement de leur *alma mater*.

5. DES MESURES TRANSITOIRES

Le projet de loi 38 se termine par une série de mesures de transition visant à permettre à chaque établissement de se conformer à la loi. Notre attention s'est portée sur les mesures touchant la composition des conseils d'administration des établissements. Le libellé des articles 13-15-16-17-18 prévoit une date butoir de 12 ou 18 mois. Nous comprenons que le législateur souhaite que les changements soient apportés dans les plus brefs délais. Nous croyons cependant que cette intention doit être ajustée à la réalité des changements majeurs qui devront être apportés à la composition des conseils. Nous ne croyons pas qu'il soit souhaitable ou sage de remplacer en une année la moitié ou les deux tiers d'un conseil d'administration. Il serait préférable de demander aux établissements de déposer auprès du ministère un calendrier d'implantation des dispositions de la loi qui tienne compte de leur situation et qui assure une continuité au conseil d'administration.

CONCLUSION

Fidèle à sa mission, l'IGOPP a voulu susciter un sain débat sur les démarches de gouvernance qui conviennent aux organismes publics québécois. L'importance sociale et budgétaire des établissements universitaires et des établissements de santé a amené l'Institut à constituer des groupes de travail visant à en améliorer la gouvernance. Constitués de personnes chevronnées, ces groupes de travail ont voulu formuler des propositions pratiques et éprouvées en ce sens.

Le Rapport de l'IGOPP sur la gouvernance universitaire a certes atteint cet objectif. Bien que notre rapport ne recommande pas l'adoption d'une loi, l'esprit qui anime le projet de loi 38 est, dans l'ensemble, assez conforme aux propositions de notre rapport. Toutefois, nous estimons que les suggestions offertes dans ce mémoire pourraient en améliorer la facture et dissiper les appréhensions soulevées par certains articles du projet de loi.

Par sa loi 38, le gouvernement du Québec invite les institutions universitaires à jeter un regard neuf sur leur gouvernance. C'est une invitation qui permet à des institutions différentes par leur histoire, leur tradition et leur culture de s'inspirer de principes communs pour développer des pratiques de gouvernance conformes. L'IGOPP se réjouit d'avoir pu participer à ce projet.

Nous terminons en réitérant ce qui, pour nous, constitue le message essentiel de l'IGOPP à toutes les parties concernées :

Une gouvernance de haut niveau constitue la meilleure garantie d'autonomie universitaire; un conseil d'administration légitime et crédible devient le rempart protecteur de cette autonomie contre les tentatives d'intervention et les incursions intempestives dans les affaires d'une université.