

**Institut sur la gouvernance
d'organisations privées et publiques**

**RAPPORT DE RECHERCHE SUR
LA GOUVERNANCE
DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES**

remis au

**GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA GOUVERNANCE DES UNIVERSITÉS**

Par

**JEAN-MARIE TOULOUSE
Professeur titulaire, HEC Montréal**

Juin 2007

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 - LES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES AU QUÉBEC ET AILLEURS..	2
A - UN PORTRAIT DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES DU QUÉBEC	2
B - LE CONTEXTE PLUS GLOBAL DANS LEQUEL ŒUVRENT LES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES ..	4
C - QUESTIONS RELATIVES À LA MISSION	9
CHAPITRE 2 - UNE GOUVERNANCE UNIQUE OU PLUSIEURS FORMES DE GOUVERNANCE?	10
A - PLUSIEURS CADRES JURIDIQUES.....	10
B - PLUSIEURS FORMES D'ORGANISATION UNIVERSITAIRE.....	11
<i>L'université comme une organisation professionnelle</i>	<i>12</i>
<i>L'université comme une communauté.....</i>	<i>12</i>
<i>L'université comme une arène politique.....</i>	<i>13</i>
<i>L'université comme une entreprise dans un marché</i>	<i>14</i>
C - QUESTIONS RELATIVES AUX FORMES D'ORGANISATION À L'HISTOIRE, AUX TRADITIONS, AUX CULTURES ET AUX VALEURS.	15
CHAPITRE 3 - LES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES ET L'AUTONOMIE	16
A - LE CONCEPT D'AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE.....	16
B - UNE AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE ACCRUE.....	17
C - L'AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE ET LE CONTRÔLE DES REVENUS	18
D - QUESTIONS RELATIVES À L'AUTONOMIE DES INSTITUTIONS	19
E - UNE RÉFLEXION SUR LES RELATIONS INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES/GOUVERNEMENT.....	19
CHAPITRE 4 - LA GOUVERNANCE AU QUOTIDIEN	23
A - LES RÉSULTATS DES ENTREVUES	23
1 - <i>Le conseil d'administration (ou son équivalent)</i>	23
a) Rôles et fonctions du conseil d'administration	23
Questions relatives aux rôles et fonctions du conseil d'administration	26
b) La composition et la taille du conseil d'administration	27
Questions relatives à la composition et à la taille du conseil d'administration.....	28
c) Nomination des membres du conseil d'administration	30
Questions relatives à la nomination des membres des conseils d'administration	31
d) La durée des mandats et la rémunération	32
Questions relatives à la durée des mandats et à la rémunération des membres	35
e) Les comités du conseil d'administration	35
Questions relatives aux comités du conseil.....	36
f) La prise de décision	37
Questions relatives à la prise de décision.....	39
g) Une ou des instances supérieures	39
Questions relatives aux instances supérieures.....	41
2 - <i>La nomination du dirigeant</i>	42
Questions relatives à la nomination du dirigeant.....	43
3 - <i>La reddition de comptes et la transparence</i>	44
Questions relatives à la reddition de comptes	48
CONCLUSIONS.....	50

Introduction

L'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques a créé à l'automne 2006 un groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec. Le mandat confié au groupe est :

- d'évaluer les pratiques actuelles et les enjeux de gouvernance propres aux universités (autant du Québec que d'ailleurs);
- d'apprécier les solutions concrètes mises de l'avant pour résoudre les enjeux dans les universités du Québec et d'ailleurs dans le monde;
- de formuler des principes susceptibles d'améliorer la gouvernance de nos institutions universitaires.

Pour mener à bien ses travaux, le groupe a senti le besoin d'appuyer sa réflexion sur un état de la situation. On m'a confié ce mandat. La démarche suivie a consisté d'abord à interroger des personnes qui dirigent ou ont dirigé des institutions universitaires au Québec, des personnes qui président ou ont présidé le conseil d'administration (ou son équivalent) d'une institution universitaire du Québec, des personnes qui siègent ou ont siégé au conseil d'une institution universitaire du Québec ainsi que des personnes qui ont manifesté le désir de s'exprimer sur la gouvernance des universités. Ensuite, nous avons examiné les lois et les chartres qui régissent les institutions universitaires du Québec pour y déceler les préceptes de gouvernance propres à chaque institution universitaire du Québec. Puis, nous avons analysé des documents tels que les avis de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Nous avons aussi lu les études, les articles, les ouvrages académiques et professionnels sur la gouvernance des universités. Finalement, nous avons consulté les directives ou lois du gouvernement du Québec relatives à la gouvernance, dont en particulier la Loi 53 sur la gouvernance des sociétés d'État votée en 2006.

Cette démarche a permis de mieux cerner les enjeux de gouvernance, de comparer des pratiques et de formuler des questions tant pour le lecteur que pour le groupe de travail sur la gouvernance des institutions universitaires. Le point de vue du groupe de travail est reflété dans son propre rapport.

Chapitre 1 - Les institutions universitaires au Québec et ailleurs

A - Un portrait des institutions universitaires du Québec

Tracer le portrait des institutions universitaires du Québec, c'est résumer à grands traits une réalité complexe qui ne se laisse pas saisir si facilement. On peut dire que ce qui caractérise le système universitaire québécois, ce sont les traits suivants :

- des institutions récentes, plusieurs ayant été créées au cours des quarante dernières années. C'est jeune si on pense à ce que l'on trouve en Italie, en France et en Angleterre;
- la présence d'institutions pluridisciplinaires et celle d'institutions spécialisées dans des domaines tels que le génie, l'administration, la biologie, etc.;
- des institutions de taille différente; en se référant au nombre total d'étudiants, on remarque des institutions ayant moins de 9 999 étudiants, des institutions ayant entre 10 000 et 19 999 étudiants et des institutions ayant plus de 20 000 étudiants;
- des institutions publiques au sens d'un service public, mais non au sens de fonction publique;
- des institutions financées par l'État : financement basé sur le nombre d'étudiants en tenant compte des cycles d'étude et des disciplines; financement partiel ou total des immobilisations;
- des institutions autonomes au sens d'entités légales ayant les pouvoirs habituellement dévolus aux sociétés, leur personnel, la capacité d'emprunt; autonomes dans les choix académiques, relativement autonomes dans l'allocation des ressources financières, mais ayant peu d'autonomie en regard des frais de scolarité ou frais afférents qu'elles peuvent charger aux étudiants;
- des institutions différentes en terme d'histoire, de culture, de valeurs, de procédures et de règles de fonctionnement; différentes aussi dans les choix académiques, disciplinaires ainsi que dans les priorités;
- des institutions qui agissent souvent en concertation dans des programmes d'enseignement, dans des projets de recherche, dans la commercialisation des résultats de la recherche; les institutions universitaires du Québec, tout comme les autres universités en Amérique du Nord, ont connu au cours des dernières années une augmentation significative du nombre de collaborations et de partenariats : partenariats de recherche entre plusieurs universités canadiennes ou étrangères, partenariats de recherche entre plusieurs universités et plusieurs entreprises privées, partenariats pour l'enseignement tels que des programmes conjoints, des programmes et diplômes conjoints entre universités québécoises/canadiennes seulement ou entre des universités québécoises/canadiennes et des universités

étrangères. Ajoutons les centres de recherche conjoints, les centres de transfert, les consortiums de recherche. La liste est très longue;

- des institutions qui sont en compétition pour attirer et retenir les professeurs, pour attirer et retenir les étudiants;
- des institutions actives partout dans le monde, mais localisées à grande proximité du milieu universitaire le plus concurrentiel au monde : à une heure de vol de Montréal, on peut rejoindre un grand nombre d'institutions universitaires parmi les meilleures au monde; ces institutions sont en concurrence pour attirer des étudiants et des professeurs du Québec;
- des institutions universitaires qui ont su être d'avant garde et s'adapter aux changements sociaux et économiques : le nombre de nouveaux programmes créés est impressionnant, les changements en profondeur de programmes existants le sont tout autant;
- des institutions qui ont assez bien réussi à faire face aux changements dans la population étudiante. Depuis soixante ans, les universités du Québec ont vu leurs populations étudiantes se modifier de fond en comble. En 1945, elles accueillaient 17 455 étudiants; en 1965, 102 378; en 1985, 228 848; en 2000, 233 582 et en 2005, 264 108. À titre de comparaison, notons qu'en Suède et en Irlande, le nombre d'étudiants qui fréquentent l'université a doublé entre 1990 et 2000 (selon le rapport de l'OCDE).

Les universités ont continué d'accueillir des étudiants, à cause de la demande, (de plus en plus de personnes veulent détenir un diplôme universitaire), et à cause du financement, le gouvernement du Québec ayant expressément demandé d'augmenter la capacité d'accueil dans certains domaines, dont la santé. Le gouvernement a aussi développé des mécanismes de financement des clientèles additionnelles et de la diplomation. Non seulement les clientèles ont-elles augmenté, elles se sont diversifiées : en 1960, les hommes blancs et canadiens comptaient pour environ 70 % de la population étudiante du Québec. En 2006, la population étudiante compte plus de femmes que d'hommes (en 1965, 68.9 % des étudiants étaient des hommes; en 1975, 56.6 %; en 1985, les hommes comptaient pour 46 % de la population étudiante; en 2000, ils comptaient pour 45 % et en 2005, le pourcentage était de 41 %). Ajoutons que la diversité ethnique est très évidente et que le nombre d'étudiants étrangers a augmenté considérablement, surtout dans les universités francophones du Québec. De plus, en 1962, il y avait 19 539 étudiants à temps partiel; en 1982, 98 273 et en 2002, 95 946. Il est intéressant de noter que durant la période 1971 à 1991, il y avait autant d'étudiants à temps plein qu'il y en avait à temps partiel; à partir de 1993, la tendance vers les études à plein temps s'est accentuée si bien qu'en 2005, les deux tiers des étudiants sont à plein temps. (Ces chiffres sont fournis par Statistique Canada, RECU [recensement des clientèles universitaires] et GDU [gestion des données sur l'effectif universitaire]);

- des institutions qui depuis près de vingt ans sont confrontées à la crise des finances publiques : d'une part, l'État a de la difficulté à financer l'augmentation de la clientèle étudiante, à financer l'augmentation du coût des opérations

courantes et à financer le développement normal des institutions universitaires; d'autre part, les institutions peuvent augmenter leurs revenus en augmentant le nombre d'étudiants. Elles n'ont pas la marge de manœuvre pour augmenter les frais de scolarité comme l'ont fait et continuent de le faire les universités américaines ou les universités de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique;

- la gouvernance des universités du Québec n'est pas identique; selon sa loi ou charte, selon son histoire, ses traditions, ses valeurs et sa culture, chaque institution a mis en place les mécanismes de gouvernance qui lui semblaient appropriés. Au cours des dernières années, certaines institutions ont revu leur mode de gouvernance; d'autres amorcent un processus de révision.

B - Le contexte plus global dans lequel œuvrent les institutions universitaires

Les institutions universitaires vivent dans un contexte où les attentes face à leur mission, à leur rôle, et à leur contribution sont nombreuses et variées. Autrefois, les gouvernements demandaient aux universités d'offrir l'enseignement universitaire et de faire de la recherche dans les disciplines enseignées à l'université. Aujourd'hui, on s'attend à ce que les universités continuent ce rôle traditionnel, mais on y ajoute d'autres attentes. Dans plusieurs pays, on souhaite que les universités portent une attention spéciale à l'accessibilité : accessibilité pour les hommes et pour les femmes, accessibilité aux citoyens à faible revenu, accessibilité aux personnes qui ont un handicap, accessibilité aux personnes de race noire, accessibilité pour les immigrants. Cet objectif social est légitime, mais il soulève plusieurs questions telles que celle de réconcilier les critères d'admission avec le désir d'admission d'étudiants qui proviennent d'un groupe ciblé : les universités qui ont choisi de répondre à ces demandes d'accessibilité par la mise en place de programmes de discrimination positive ont remis en question leurs pratiques au nom de leur mission fondamentale.

Le gouvernement et plusieurs autres acteurs sociaux demandent à l'université de contribuer au développement économique et dans certains cas, d'être un acteur majeur du développement économique de leur région. Un article de Fitzpatrick publié en mars 2005 dans la revue *Affaires Universitaires* et au titre très évocateur de « Petite taille, grands effets » décrit les attentes quant aux rôles et aux contributions des universités dans ce que nous appelons au Québec les régions. L'article présente ces universités comme des moteurs économiques de la région; on invoque leur capacité de garder dans la région les jeunes de 19 à 25 ans, leur capacité à supporter les entreprises forestières ou minières des régions. On aborde aussi leur rôle comme centre culturel, de loisirs; plus globalement, on mentionne leur impact sur la région en termes de création d'entreprises et en termes d'influence sur la qualité de vie des citoyens (page 1).

Depuis vingt ans au Québec mais depuis plus de cinquante ans aux États-Unis, on s'attend à ce que les institutions commercialisent les résultats de leurs activités de recherche.

Les institutions universitaires d'ici et d'ailleurs vivent aussi dans un contexte où se débattent régulièrement les questions de gouvernance et d'éthique. Depuis dix ans,

plusieurs débats relatifs à la gestion des entreprises (privées, publiques, parapubliques, sans but lucratif) ont gravité autour de deux thèmes : la gouvernance et l'éthique. Ces thèmes ne sont pas nouveaux en gestion, mais leur apparition à la tête du palmarès des sujets populaires s'explique en grande partie par les scandales tels qu'Enron, Tyco, WorldCom, Norbourg, et par les gestes posés par les organismes de réglementation des valeurs mobilières et les gouvernements pour protéger les investisseurs et pour éviter que de tels événements ne se reproduisent (la réglementation appelée Sarbanes-Oxley est l'exemple le plus souvent mentionné).

Le Canada et le Québec ont participé activement à ces débats : des personnes d'affaires réunies sous plusieurs parapluies (par exemple, la coalition pour la gouvernance des entreprises) ont développé des approches, des stratégies d'intervention pour promouvoir et mettre en place de meilleures pratiques de gouvernance; des universités ont développé des programmes pour former des administrateurs d'entreprises ayant de meilleures compétences en tant qu'administrateurs et des administrateurs capables de mettre en place de meilleures pratiques de gouvernance; la Bourse de Toronto (tout comme les grandes bourses de l'Amérique du Nord) a développé une réglementation qui invite avec plus ou moins d'insistance les entreprises cotées en bourse à respecter des standards en matière de gouvernance; le gouvernement du Québec a développé un cadre et des directives à l'intention des personnes qu'il nomme au conseil des entreprises ou des institutions du Québec. Le gouvernement a aussi voté une loi à l'intention de certaines de ses sociétés d'État.

L'OCDE a activement participé aux débats en publiant en 2004, un document intitulé *On the edge* (ce document fait partie des études regroupées sous le titre de *Educational Policy* (document 3), en 2004, un document intitulé *Principes de gouvernement d'entreprise* (document 2), et en 2005, un document intitulé *Recommandation du Conseil sur les lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement des entreprises publiques* (document 2).

Les universités ont participé à ces débats. Certaines universités en ont profité pour revoir leur approche à la gouvernance; d'autres ont été invitées ou forcées par leur gouvernement à revoir leur gouvernance; d'autres ont été interrogées publiquement sur leur gouvernance. Les regroupements d'universités, les revues relatives à la gestion universitaire ont consacré plusieurs articles aux questions de gouvernance. Au cours des dix dernières années, certaines universités, tout comme certaines entreprises privées, ont vécu des crises qui ont été discutées en se référant au concept de gouvernance. Au début des années 2000, le processus de nomination du recteur de l'Université Laval s'est retrouvé dans une impasse parce qu'un groupe du collège électoral a refusé à la dernière minute de se prononcer. Le conseil a été confronté à deux questions fondamentales de gouvernance : fallait-il exclure ce groupe pour déterminer la majorité requise par les règlements; la non-participation d'un groupe entache-t-elle la légitimité de l'ensemble du processus de nomination?

En novembre 2006, le conseil des gouverneurs de l'Université de l'Iowa a refusé les candidatures soumises par le comité de candidatures au poste de président, comité sur lequel siégeaient des membres du conseil des gouverneurs. Cette décision a été fortement contestée, certains souhaitant qu'un vote de non-confiance soit pris par la communauté

académique, d'autres demandant la démission du président du conseil et d'autres invitant le gouverneur de l'État à intervenir pour régler cette situation de crise.

En février 2006, la revue *Affaires universitaires* publiait un article de Tamburri sur l'Université des premières nations (First Nation University). L'article présente les résultats des travaux d'un groupe de travail dont le mandat a été d'examiner des problèmes majeurs de cette université; la recommandation principale est d'apporter des changements radicaux à la gouvernance de l'université.

Le 20 novembre 2006, le président et vice-chancelier de l'Université Carleton annonçait sa démission après avoir assumé cette responsabilité pendant seulement quinze mois. Le communiqué de presse est laconique en disant que la démission est la meilleure décision dans les circonstances, car « *It is vitally important that the Board of Governors and the President be aligned on the issues [...]* ».

En novembre et décembre 2006, l'Université du Québec à Montréal (UQAM) vivait une crise majeure que Frédéric Lalande, étudiant de cette université, décrivait ainsi dans une lettre adressée au journal *Le Devoir* « la crise traversée par l'Université du Québec à Montréal se compose de deux éléments : le premier est celui de la gouvernance et le second est celui du financement de l'éducation universitaire ». Cette perception de la crise est validée par le fait que l'Université du Québec et le gouvernement du Québec ont repris ces deux thèmes en créant un groupe de travail sur la gestion financière et en invitant fortement l'UQAM à réviser sa gouvernance.

Le journal *The Chronicle of Higher Education* publiait, le 16 février 2007, un article de Keller sur le congédiement de deux présidents de collèges communautaires soupçonnés de fraude, de vol et de manipulation des états financiers; l'article n'est pas sans soulever la qualité des mécanismes de gouvernance. Certains chercheurs ou observateurs de la scène universitaire se sont demandé si le contexte actuel avait amené les institutions universitaires à remettre en question, à revoir, à modifier ou à élargir leur mission pour s'ajuster aux demandes et aux attentes multiples des divers segments de la société contemporaine.

Pierre Lucier, dans son volume intitulé *L'université québécoise: figures, mission, et environnements* et dans un texte présenté en avril 2007 s'est livré à une telle interrogation. Notons d'abord que les mots figures et environnements sont au pluriel dans le titre de l'ouvrage alors que le mot mission est au singulier annonçant sans doute que l'Université a une seule mission même dans un contexte où il y a plusieurs attentes à son égard. Le titre est en effet annonciateur d'une prise de position bien ancrée dans l'histoire des universités. L'auteur indique que le mot université signifie « en latin médiéval, regroupement autonome, rassemblement, communauté d'intérêts [...] l'université est le lieu où maîtres et disciples travaillent aux mêmes tâches de formation et d'apprentissage » (page 63). Un peu plus loin, l'auteur soutient « Pas d'université sans communauté; pas d'université sans enseignement; pas d'enseignement sans recherche, sans créativité, sans imagination. Et pas de recherche vraiment universitaire sans le dialogue de l'apprentissage et de l'enseignement [...]. Une ligne s'en dégage effectivement, claire, rude et exigeante : l'université a pour mission d'enseigner et de former aux plus hauts niveaux. Et cela exige, de soi, recherche et savoir de pointe. » (page 66). Et ce chapitre se termine par l'examen des forces centrifuges qui pèsent

actuellement sur les universités, examen qui amène l'auteur à soutenir que « l'impasse se crée peut-être dans la manière de camper la mission universitaire quand on distingue jusqu'à en faire deux missions, l'enseignement et la recherche [...]. Il faut plutôt et dès le départ, identifier l'axe central et intégrateur de l'université, qui est celui de la formation » (page 77).

Dans son document déposé à la Commission de l'éducation, la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) rappelle que dans plusieurs pays industrialisés, les attentes envers les universités changent et se modifient. Selon la fédération, le discours est articulé autour du rôle des universités pour bâtir des économies prospères fondées sur le savoir, autour (pour le Québec) « d'une vision bien précise de l'excellence qui tient essentiellement à l'optimisation des ressources du savoir et ce, afin d'assurer [...] (un) avantage compétitif sur la scène canadienne » (page 11). La fédération rejette ces approches au nom de l'autonomie des universités et aussi au nom de « la mission universitaire de la transmission et du renouvellement du savoir et de la culture, de l'exercice de la fonction critique ainsi que du développement des personnes et de la société » (page 14). Soulignons que le document indique aux pages 5 et 36 que « les trois missions fondamentales de l'université sont : l'enseignement, la recherche et le service à la collectivité ».

Dans un document publié par le syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal (SPUQ), Gingras développe un argument semblable lorsqu'il affirme que « l'enseignement et la recherche sont les deux piliers de la mission universitaire. On peut bien y ajouter le service à la collectivité si l'on veut mais cela demeure secondaire par rapport à ces deux activités qui sont véritablement le propre de l'université moderne...N'étant pas la seule institution dans la société, elle doit se concentrer sur les fonctions qui lui sont propres » (Page 30).

On retrouve une autre approche dans le document intitulé *University, Organization, Governance and Competitiveness*, publié par le groupe « *Top American Research Universities* ». Le langage utilisé est très différent, mais il communique le même message. L'université est présentée comme une organisation qualifiée de « *as quality engines [...]. Faculty programs and guilds, develop their skills and use them to create additional value either in the form of enhanced capabilities as graduates [...] or of contributions to new knowledge through research. The core of this engine [...] is defined as organized collection of individual experts joined by their shared commitment to a particular methodological and subject approach [...]* » (page 4).

La FQPPU présentait un argument semblable lorsqu'elle affirmait qu'il y a un lien indissociable entre enseignement et recherche et qu'elle soutenait que « les universités ne se composent ni d'enseignants ni de chercheurs, mais de professeures et de professeurs, c'est-à-dire de personnes dont la tâche consiste tout à la fois et de manière indissociable à joindre les activités d'enseignement et de recherche. Une séparation des deux volets de la tâche porte atteinte à l'intégrité de la notion de professeurs et, partant, de l'université elle-même » (page 6).

La déclaration de Glion est assez explicite sur cet aspect. On y affirme que « *knowledge is the core business of the university. In every aspect of its discovery, testing, dissemination, and application, the universities of the world play a crucial role. In this*

role they are not alone. They are part of a great network [...]. But, the universities play a unique and crucial role. They are the chief agents of discovery, the major providers of basic research, they are the engines of economic growth, the custodians and transmitters of economic heritage, the mentors of each new generation of entrants into every profession, the accreditors of competency and skills [...] » (page 1).

L'examen du document de travail préparé par Michel Lespérance(2007) montre que le cadre juridique des institutions universitaires définit deux objets communs à toutes les institutions : l'enseignement supérieur et la recherche. On remarque aussi que certaines institutions ont un troisième objet : « le service à la collectivité » ou « la formation des maîtres ». Même si le cadre juridique ne le précise pas, toutes les institutions universitaires du Québec se reconnaissent une mission de service à la collectivité.

Dans plusieurs pays du monde, le contexte des institutions universitaires est fortement coloré par le fait que les universités font face à une crise de financement qui n'en finit plus de durer : crise du financement public et crise de financement des universités. Au Québec, dans les autres provinces canadiennes, tout comme dans d'autres pays du monde, les gouvernements ont accordé beaucoup d'attention aux coûts associés à l'augmentation des populations étudiantes, au coût général de l'éducation universitaire. Les gestes des gouvernements ont été les mêmes partout : contrôler les coûts par le biais de mesures d'efficacité ou par le biais de coupures dans les subventions aux universités. Une annonce publiée récemment dans la revue *The Presidency* publiée par l'American Council on Education (ACE) indiquait que pour la période 1991 à 2004, les états américains ont diminué de 13 % le budget consacré aux étudiants du niveau postsecondaire.

Les réactions des universités ont été également les mêmes partout : diminuer les services et chercher à remplacer les diminutions des subventions par l'augmentation du nombre d'étudiants, par la vente de services, les campagnes de financement, les contributions des entreprises, les partenariats, les augmentations des frais de scolarité ou autres frais. Gingras questionne ces gestes en disant que les universités « perdent le nord ». Selon lui, ces gestes constituent, malgré les apparences, des décisions à courte vue qui « mettent en relief une même dérive de la mission universitaire, les actions de certains dirigeants ne semblant désormais dictées que par la compétition et la course aux clientèles à court terme » (page 35).

Dans son étude sur les universités, l'OCDE souligne que l'impact de ces changements dans le financement a été de créer un doute sur le futur des universités: « *are they sustainable?* ». Cette question est majeure, car la vocation classique de l'université contient une dimension implicite de longue durée : la durée des études est longue (si on prend le début du premier cycle d'une part et l'obtention d'un doctorat d'autre part); la recherche universitaire classique est conçue dans un univers temporel long; le développement de pôles d'excellence et la création d'une réputation sont des objectifs atteignables uniquement à long terme.

Il faut aussi ajouter que l'importance des budgets des universités, l'ampleur des projets d'immobilisation, les emprunts ou les financements par le recours au marché public, le développement de projets immobiliers dits autofinancés, les coûts majeurs associés à l'entretien et à la conservation du patrimoine immobilier ont suscité des inquiétudes majeures dans la société en général, chez les membres de diverses communautés

universitaires, chez les politiciens et chez les administrateurs publics. La question fondamentale est celle de la responsabilité finale : l'université est autonome et elle a le droit de prendre de telles décisions; cependant, qui est responsable si l'université ne peut plus rencontrer ses obligations? L'État est-il responsable des dettes parce que les universités (celles du Québec tout comme celles de plusieurs pays) sont des institutions publiques? Quelle serait la responsabilité des administrateurs dans un tel cas? La responsabilité des membres du comité de vérification?

Cette brève description du contexte dans lequel vivent les institutions universitaires nous renvoie à la déclaration de l'OCDE (IMHE Info, décembre 2006) qui affirmait que « L'évolution des contextes dans lesquels s'inscrivent les établissements montrent l'importance de la gouvernance et du rôle des organes de décision dans l'enseignement supérieur » (page 2). Elle nous renvoie aussi à deux risques majeurs des institutions universitaires identifiés par le HEFCE (Higher Education funding council for England) : *celui de ne pas développer une mission claire et distinctive qui s'appuie sur les forces qu'elles ont développées à travers leur histoire et celui d'avoir une gouvernance, une gestion et un leadership inadéquats ce qui aurait un impact négatif sur les étudiants, démontrerait un mauvais usage des fonds publics et entraînerait une perte de confiance de la population à l'égard des institutions universitaires.*

C - Questions relatives à la mission

Les diverses attentes relatives aux institutions universitaires sont-elles le signe que l'on souhaite élargir, changer ou adapter la mission des institutions universitaires?

Comment interpréter le fait qu'aucune institution universitaire du Québec n'a demandé de changer la mission d'enseignement supérieur et de recherche qui apparaît dans sa charte ou sa loi?

Certaines institutions universitaires ont dans leur loi ou charte une mission de service à la collectivité mais toutes les institutions se donnent une mission de « service à la collectivité » s'agit-il d'une autre mission ou d'un volet de la mission fondamentale des institutions universitaires?

Quel est le rôle, la place de la mission dans la gouvernance des institutions universitaires?

Comment concilier enseignement supérieur, recherche de pointe et service à la collectivité?

Le fait de ne pas contrôler les frais de scolarité rend-il difficile d'imaginer une saine gouvernance pour les institutions universitaires?

Chapitre 2 - Une gouvernance unique ou plusieurs formes de gouvernance?

La gouvernance des institutions universitaires d'un pays, d'une province doit-elle être identique? Voilà une question simple, mais la réponse nécessite deux examens : celui des cadres légaux et celui de la nature des organisations.

A - Plusieurs cadres juridiques.

Les institutions universitaires ont-elles le même cadre légal? Au Québec la réponse est négative : la loi de l'Université du Québec est différente de la charte de l'Université McGill; la loi de HEC Montréal est différente de la charte de l'Université Bishop's et de la loi de l'Université Laval; la charte de l'Université de Montréal est différente de la charte de l'Université de Sherbrooke; le cadre juridique des différentes constituantes de l'Université du Québec se ressemble, mais ce cadre est très différent de la charte de l'Université Concordia, de la loi de l'École Polytechnique. Malgré ces différences, toutes les institutions universitaires du Québec sont soumises au code civil du Québec, au code criminel et au code du travail. Ce qui n'empêche de constater, dans le document de travail (Lespérance, 2007), des différences et des ressemblances entre les différents cadres légaux propres à chaque des institutions universitaires du Québec.

En France, il existe trois cadres légaux de base et plusieurs variantes dans le cas des grandes écoles. Les universités françaises sont des institutions publiques, elles sont un pan de la fonction publique française et leur gestion est très fortement centralisée au Ministère de l'Éducation nationale. Les recteurs sont nommés par l'État, les postes de professeurs sont décidés par le Ministère, les professeurs sont choisis par concours national. Les budgets sont décidés par le Ministère et les institutions n'ont pas de conseil d'administration tels que nous les connaissons en Amérique. En conséquence, la gouvernance est fortement tributaire d'un contexte d'une fonction publique centralisée.

Certaines institutions universitaires échappent à ce cadre général, car elles sont des écoles rattachées à un ministère spécifique. Dans leur cas, ce sont les règles du ministère de tutelle qui s'appliquent et non celles du Ministère de l'Éducation nationale. L'École Polytechnique, l'École des Mines, l'École des ponts et chaussées et l'École nationale d'administration (ÉNA) relèvent de ministères différents et elles sont gérées différemment. Ces différences sont particulièrement évidentes au niveau des ressources, des budgets; leur gouvernance est fortement particularisée par la proximité avec le ministère de tutelle et par les avantages attachés au rôle qui est le leur (par exemple, les diplômés de ces écoles ont un accès privilégié à certains emplois).

Il y a aussi les écoles de commerce dont la majorité ont été créées par les chambres de commerce locales ou régionales et qui pour la plupart relèvent juridiquement de ces chambres. Donc, le directeur, les professeurs et les autres membres du personnel sont des « employés de la chambre de commerce »; les budgets sont en partie alloués par la chambre de commerce, les frais de scolarité sont habituellement fixés par les écoles, mais

les immobilisations sont décidées par la chambre de commerce qui en demeure le propriétaire. Les diplômes sont ceux de l'École, mais le cadre de gestion des diplômes est négocié collectivement (par la Conférence des Grandes Écoles) avec l'Éducation nationale. On a ici une forme de gouvernance particulière : le partenaire principal est un groupe associatif qui reçoit une partie d'une taxe perçue auprès des entreprises et qui alloue les ressources au support des affaires en général, ce qui inclut la formation, donc les écoles. C'est une gouvernance qui ressemble à celle des collectivités locales, mais aussi à la gouvernance des entreprises privées françaises. En conséquence, la gouvernance est très différente de celle que l'on observe dans les universités françaises.

Aux États-Unis, il y a plusieurs cas de figure. Un regard à vol d'oiseau révèle trois grandes catégories de cadres juridiques : un cadre pour les universités d'État (ce cadre n'est pas le même d'un État à l'autre); un cadre pour les universités dites « privées » et un cadre pour les institutions universitaires possédées et gérées par des groupes religieux (ex. les Mormons, des diocèses catholiques) ou des communautés religieuses (ex. Jésuites, Maristes, Écoles chrétiennes, etc.). On doit comprendre que la gouvernance n'est pas la même à l'intérieur de chacune de ces cas de figure.

B - Plusieurs formes d'organisation universitaire

La personne qui cherche à comprendre les universités en tant qu'organisation, réalise rapidement que les chercheurs ont identifié une pluralité de conceptions des universités. Les études réfèrent généralement à quatre modèles de base; il est entendu que ces quatre modèles ont servi à inventer des modèles hybrides. Les modèles de base sont les suivants : l'université, une organisation professionnelle; l'université, une communauté de pairs qui regroupe des érudits, des savants dont l'objectif est de développer le savoir et de partager ce savoir avec des élèves, des étudiants ou des disciples; l'université, une arène politique où un ensemble de groupes d'intérêts cherchent à actualiser leur plan d'action (il s'agit de l'université définie à partir de concepts d'univers politiques) et l'université, une entreprise qui agit dans un marché, utilise des ressources pour former des experts, des professionnels et pour développer des connaissances de pointe dans le but ultime de favoriser le bien-être économique et social de la société.

Certains auteurs comme Darréon (2003) estiment que tous les modèles peuvent être regroupés en les situant sur un axe dont une extrémité est le modèle marché et l'autre le modèle d'arène politique. Cette approche a l'avantage de simplifier, mais elle ne rend pas justice. Elle occulte des modèles comme celui de l'université vue comme une communauté.

Les modèles de base ont une logique très différente, logique qui conduit à des approches différentes de la gouvernance. Sans aller dans une description fine de chacun de ces modèles, voyons les différences de culture et les différences de structures, car c'est la combinaison de ces deux aspects qui marque profondément les modèles de base.

L'université comme une organisation professionnelle

Selon cette conception, les opérations académiques sont au cœur de l'organisation et elles sont totalement contrôlées par les professeurs qui agissent en tant que professionnels et experts dans un domaine disciplinaire particulier. Les professeurs sont les experts du contenu (tout comme les avocats, les comptables, les consultants dans leurs firmes professionnelles), ils se définissent comme les spécialistes de ces contenus, ils appartiennent à des associations ou regroupements de professionnels associés à leur domaine de spécialité. En conséquence, l'enseignement et la recherche sont totalement contrôlés par ces professionnels.

Vu sous un autre angle, on peut dire que chacun d'entre eux se comporte comme s'il était un entrepreneur à la tête de sa petite entreprise à l'intérieur de l'organisation professionnelle.

Le rôle du gestionnaire dans ce modèle est de fournir et de gérer les ressources dont les professeurs ont besoin pour bien s'acquitter des fonctions centrales. Pour y arriver, ils développent des règles, des procédures et des normes qui respectent l'autonomie d'action des professeurs (et la liberté académique), mais qui assurent une efficacité, une efficience et la mise en place des supports associés à la mission de l'université (bibliothèque, stabilité des ressources financières, informatique, bâtiments [...]). Les structures viennent cimenter ce système en prévoyant des routines de gestion et en ménageant des espaces réservés à la participation et à la coordination entre les professeurs et les gestionnaires (Mintzberg, 1976).

Dans un tel système, la gouvernance est très fortement tributaire des codes de conduite, des codes d'éthique. Elle apparaît comme un code pour guider et juger les comportements souvent très individualistes des experts au centre de l'organisation. La gouvernance devient un certain rempart face à la double allégeance des professeurs : l'allégeance à leur domaine d'expertise et l'allégeance à l'institution. La définition de la gouvernance en sera donc une basée sur la conformité face à des normes.

Ceux qui critiquent ce modèle, mettent en évidence la difficulté de celui-ci à s'adapter à l'environnement, à sa lenteur et souvent à l'impossibilité de le changer.

Dans le cadre de cette réflexion sur la gouvernance des institutions universitaires du Québec, nous avons rencontré des informateurs qui parlent de leur institution en se référant au modèle d'une organisation professionnelle.

L'université comme une communauté

Décrire l'université comme une communauté, c'est affirmer que la vie universitaire est tributaire de relations entre pairs (des professeurs) tous égaux les uns par rapport aux autres, qui s'intéressent à un aspect ou l'autre de la science ou du savoir et qui cherchent à transmettre leur savoir à des étudiants (des disciples). C'est mettre en évidence une culture de partage, une culture participative, une gestion collégiale qui ressemble, sous plusieurs aspects, à une autogestion. Il est évident que, dans le modèle

communautaire, la gestion est dominée par des pairs, des professeurs qui assument temporairement le rôle de gestionnaire espérant retourner le plus rapidement possible à leur enseignement, à leur recherche après avoir agi comme « primus inter pares » pendant une courte période ou avoir « eu son tour » comme gestionnaire.

Dans un tel système, la gouvernance est guidée par une culture de type participative, par la collégialité; le succès en matière de gouvernance est mesuré à l'aune de la démocratie participative, à celui de l'autogestion. Les moyens pour assurer une bonne gouvernance seront choisis en regard de leur capacité à renforcer une culture qui valorise l'égalité, le consensus et les rapports interpersonnels compatibles avec une participation active dans toutes les instances de décision, participation qui doit permettre à la très grande majorité d'adhérer au consensus. Voilà pourquoi cette forme de gouvernance est appelée par certains une « gouvernance partagée »; d'autres se demandent même si, dans un tel modèle, les questions de gouvernance se posent. Lucier développe un argument qui va dans ce sens dans sa conférence d'avril 2007.

Ceux qui critiquent ce système mettent en évidence sa difficulté de gérer les conflits entre les pairs, la complexité et la lenteur des processus de décision qui mènent aux choix, aux orientations institutionnelles et la tendance à favoriser le point milieu ou le compromis plutôt que l'excellence. D'autres, comme Darréon (2003), soulignent que cette conception peut amener l'universitaire à se transformer en « entrepreneur » de sa propre carrière, n'ayant de compte à rendre qu'aux pairs de sa discipline et à affirmer que l'organisation universitaire doit se cantonner à des fonctions de logistique et d'intendance nécessaires à l'exercice de la profession d'universitaire.

Dans le cadre de la collecte des données pour réaliser la présente étude, nous avons rencontré des informateurs qui nous parlaient de leur institution comme d'une communauté dans laquelle ce qui compte ce sont les professeurs, le reste (les administrateurs, le personnel administratif, le conseil d'administration ou son équivalent) est un mal nécessaire avec lequel on doit vivre : plus on arrive à les contourner, plus on parvient à les éviter, mieux c'est pour l'institution, mieux c'est pour eux. Animés par une telle conception, certains ont ajouté que l'État n'a pas à demander des comptes aux universités; son seul rôle est de fournir le financement nécessaire et les universités en feront ce qui leur semblera le mieux.

L'université comme une arène politique

Décrire l'université comme une arène politique, c'est la décrire comme un lieu conflictuel dans lequel les divers groupes cherchent à maximiser leurs intérêts. Les professeurs continuent d'être le groupe le plus important, le groupe dominant, mais ils partagent l'espace ou le pouvoir avec tous les autres groupes : les étudiants, les chercheurs, les administrateurs, les employés professionnels et les employés de soutien ou de support. Chacun de ces groupes a ses préoccupations et l'art de gérer dans ce contexte est de s'assurer que toutes les « parties prenantes » sont à la table de l'influence ou du partage. Notons aussi que dans cette conception, les membres ont un attachement plus fort à leur groupe d'appartenance qu'à l'université comme organisation.

Dans une organisation de ce genre, la gouvernance est une gouvernance de type politique dans laquelle certains groupes dominent les autres en vertu de leur place dans la hiérarchie sociale ou en vertu de leur nombre ou de la force de leur groupe (associatif ou syndical). Il arrive aussi que la gouvernance repose surtout sur des alliances temporaires, circonstanciées ou permanentes pour contrôler le pouvoir.

Ceux qui critiquent ce modèle soulèvent la question de la politisation de la vie universitaire, celle des conflits entre les diverses allégeances et celle de la difficulté à assurer la primauté du bien commun de l'université par rapport aux intérêts de chacun des groupes.

Dans le cadre de cette réflexion sur la gouvernance des institutions universitaires du Québec, nous avons rencontré des informateurs qui nous ont parlé ainsi de leur institution: « ici toutes les instances de décision sont des lieux pour poursuivre les négociations avec l'un ou l'autre des syndicats. Le plan d'action est toujours dirigé dans ce sens. Pour y arriver, l'ordre du jour préliminaire est examiné par chacun des groupes et les coalitions se forment avant la réunion. La réunion n'est plus un lieu d'échange, mais devient un lieu de rencontre entre eux et nous ». Un autre parle de son institution de la façon suivante: « ici plusieurs participants aux instances de décision se comportent comme si chacune de ces instances était là pour leur permettre d'accaparer les ressources pour le groupe qui les a élus ou nommés. Les intérêts de leur groupe l'emportent toujours sur les intérêts de l'institution ». Un autre parle franchement du programme d'action que voulait mettre en place certains membres des instances de décision, programme pigé directement dans le programme du parti politique auquel il appartenait; tout cela bien sûr au nom des besoins de la société.

L'université comme une entreprise dans un marché

Décrire l'université comme une entreprise dans un marché, c'est situer l'université dans un contexte de concurrence pour obtenir les ressources financières, technologiques ou humaines. Dans cette approche, on perçoit les étudiants comme des clients qu'il faut attirer et retenir, les professeurs comme des ressources rares et mobiles; on s'y préoccupe du positionnement de l'université dans le marché des universités de même type. La gestion est dominée par les questions de ressources (humaines, financières, immobilières, etc.), les questions d'efficacité, d'efficacités et les questions associées à la performance de l'institution et des professeurs individuellement.

Selon cette conception, la gouvernance apparaît comme un moyen de renforcer l'efficacité, un moyen d'éviter les conflits d'intérêts, un moyen d'atteindre la mission de l'institution universitaire. Ce modèle est très présent dans des pays comme le Canada, les États-Unis, Singapour, Malaisie, Japon, Hong Kong (Ka-Ho Mok, page 5).

Ceux qui critiquent ce modèle estiment que le concept de marché est inadéquat pour décrire les universités; ils mettent en évidence la grande mobilité des professeurs les plus réputés, leur fidélité à leur carrière plutôt qu'à l'institution et la grande dépendance de ce modèle par rapport aux ressources. Ils allèguent que ce modèle repose sur un accès libre à des ressources illimitées.

D'autres (comme Pelletier) soulignent que ce modèle fait de l'université « une organisation à visée d'abord instrumentale, dont les orientations sont déterminées par des besoins particuliers, et notamment par le marché et ses demandes de formation très spécialisées » (page 67). Cette conception de l'université « considère le savoir comme une marchandise, une valeur ajoutée à inscrire dans le circuit de la commercialisation » (page 73).

Au delà des différences entre les modèles de base on retrouve un point commun : la participation des professeurs. Tous les modèles s'appuient sur la participation active des professeurs à la gestion et aux décisions de leur institution. Ce qui varie c'est le degré et la forme de la collégialité : le plus collégial est le modèle de communauté de pairs; dans le modèle d'arène politique la collégialité est un outil dans un rapport de force; dans les deux autres, le degré de collégialité se ressemble mais les formes varient : l'un est plus formel et l'autre plus circonstanciel.

C - Questions relatives aux formes d'organisation à l'histoire, aux traditions, aux cultures et aux valeurs.

Peut-on imaginer des principes de gouvernance qui s'appliquent à des institutions dont les cadres juridiques ne sont pas identiques?

Quels principes de gouvernance peut-on appliquer à des institutions universitaires dont le modèle d'organisation est fort différent?

Comment réconcilier principes de gouvernance et différences entre les institutions : une histoire différente, des traditions différentes, des cultures différentes et des valeurs différentes?

Chapitre 3 - Les institutions universitaires et l'autonomie

Parmi tous les thèmes utilisés pour parler des universités, celui de l'autonomie est central autant lorsque l'on parle de l'institution universitaire que lorsque l'on parle de liberté académique. L'OCDE suggère de distinguer l'autonomie en matière de gestion et d'orientation stratégique de l'autonomie en matière d'enseignement et de recherche. Les spécialistes qui ont examiné ces questions ont en règle générale suivi ce conseil.

L'autonomie en matière d'enseignement et à la recherche constitue le cœur de la liberté académique : pour l'enseignement, les pairs dans le cadre de programmes s'entendent sur ce qu'il faut enseigner, la répartition des tâches étant ajustée aux intérêts de chacun et aux besoins de l'institution; pour la recherche, les professeurs sont libres de choisir les thèmes et les méthodes de recherche. Toutefois, pour les subventions et les publications ils acceptent de se soumettre à l'évaluation de pairs qui recommanderont que le projet soit subventionné ou non et que l'article soit publié ou non.

A - Le concept d'autonomie institutionnelle

En ce qui concerne les institutions du Québec, Lucier dans son ouvrage, trace les contours du concept d'autonomie en s'appuyant sur les documents de la Commission Parent et sur des pratiques qui se sont imposées depuis presque cinquante ans. Cette commission stipulait que ce qu'il faut « c'est créer (au Québec) une corporation de caractère public qui, tout en gardant vis-à-vis de l'État l'autonomie nécessaire, ait la responsabilité de l'administration et de la direction de l'établissement devant l'État et devant le public » page 18). Elle ajoutait également que « par les modalités déjà établies de son financement [...] par suite aussi du service public qu'il est appelé à rendre, l'enseignement supérieur doit être désormais considéré comme étant semi-public ou public » (page 19). Plus loin, l'auteur ajoute que « toutes les universités québécoises sont des institutions à caractère public. Le gouvernement voit dans l'université un service public essentiel ». (page 29).

Lucier rappelle que cette même commission souhaitait « qu'une université ne puisse appartenir à un groupe particulier [...] que les instances supérieures de décision ne puissent pas être formées par cooptation [...] que ces instances supérieures de décision ne puissent plus empêcher les personnels administratifs et enseignants d'y siéger ». (page 18)

Un peu plus loin dans le texte, il souligne que les institutions universitaires d'aujourd'hui jouissent « d'un niveau élevé de liberté d'enseignement et d'autonomie institutionnelle [...] responsables, les universités québécoises le sont aussi dans leur gestion, l'État se limitant généralement à leur octroyer des subventions globales et à fixer le niveau des droits de scolarité pouvant être exigés des étudiants ». (page 49)

Le concept d'autonomie institutionnelle se retrouve aussi au centre des discussions dans plusieurs pays. Depuis plusieurs années en France, les universités ont une gestion

fortement centralisée au Ministère de l'Éducation nationale; une gestion caractérisée par une forte bureaucratie d'État et une autonomie institutionnelle limitée. Et depuis plusieurs années, cette centralisation est remise en question et comparée aux modèles de gestion universitaire imaginée en Angleterre et aux États-Unis. Les travaux de l'Assemblée Nationale basés sur le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF (2006) sont un exemple frappant de l'ampleur de cette remise en question. Neave (2006) a résumé la tendance actuelle en disant « qu'éloigner l'État de l'enseignement supérieur constitue une partie intrinsèque de la réforme de la gouvernance. Pour les méfiants et pour les amateurs de sabir ambiguë du technocrate, relâcher les liens entre l'État et les universités se dit pudiquement « pilotage à distance ». D'autres ont décrit ce processus comme [...] déléguer au niveau institutionnel les responsabilités qui jadis relevaient du Ministère de l'Éducation nationale ». (page 4)

Aux États-Unis, les universités privées ont été créées dans un esprit d'autonomie en apportant un soin particulier pour protéger et augmenter le degré d'autonomie des institutions. Pour les universités publiques, les États n'ont pas tous la même approche : certains États comme la Californie semblent très soucieux de protéger l'autonomie des universités, alors que pour d'autres, comme la Caroline du nord et l'État de New-York, c'est beaucoup moins évident.

B - Une autonomie institutionnelle accrue

Dans un numéro spécial publié en mars 2006 par l'Association internationale des universités (AIU), Ka-Ho-Mok rapporte que les gouvernements de Hong-Kong, de Taïwan et du Japon ont décidé de revoir la gestion de leurs universités, révision qui au fil d'arrivée accorde aux universités beaucoup plus d'autonomie. Il est amusant de constater que les universités nationales du Japon ont changé de statut pour s'appeler maintenant des « *National University Corporation* », appellation qui réfère plus à leur rayonnement qu'à leur gouvernance. Il ne faut pas y voir une tentative indirecte de limiter leur autonomie.

L'OCDE constate également que le désir d'accorder plus d'autonomie aux institutions universitaires se répand : « *there is a trend in many of the participating countries towards greater autonomy of institutions. This is partly driven by factors discussed above (i.e. broader roles for universities, relatively reduced cost funding, and increasing market pressures). Some national reports identify institutional autonomy as an objective of government policy* (page 24). *The State can have one of the following roles: owner [...], core funder [...], planner [...], partner [...], customer [...], and regulator. In practice, the State often has a combination of these roles which is changing in different systems, but generally in the direction of increasing autonomy.* (document 3, page 25).

Dans sa recommandation sur les lignes directrices en matière de gouvernance des entreprises publiques, l'OCDE allait dans le même sens en recommandant que « les pouvoirs publics ne doivent pas être impliqués dans la gestion quotidienne des entreprises publiques et doivent leur laisser une complète autonomie pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés. L'État doit laisser les conseils d'administration des entreprises publiques exercer les responsabilités qui leur incombent et respecter leur indépendance ». (document 2, page 3)

Si les documents de l'OCDE militent en faveur de l'autonomie des institutions universitaires, ils indiquent que « *accountability is a necessary corollary of autonomy* » (document 3, page 24).

L'Association internationale des universités a proposé dans un document (*L'AIU prend position; déclarations de principes*) publié en 2006, la définition suivante de l'autonomie des universités : « le principe d'autonomie institutionnelle peut être défini comme le degré nécessaire d'indépendance à l'encontre de toute intervention extérieure que nécessite l'Université en ce qui concerne son organisation et son administration, l'allocation de ses ressources en son sein et l'obtention de revenus supplémentaires, le recrutement de son personnel, l'organisation des études, et en fin de compte, la liberté de l'enseignement et de la recherche ».

C - L'autonomie institutionnelle et le contrôle des revenus

Des membres du groupe de travail sur la gouvernance des institutions universitaires estiment que dans le contexte actuel, on ne saurait parler d'autonomie complète, car la plus grande partie des revenus provient de subventions du gouvernement. La coexistence du principe d'autonomie et d'une situation dans laquelle les revenus d'opération proviennent pour une très grande portion du gouvernement provincial et les budgets de recherche proviennent des conseils subventionnaires, certains financés par le gouvernement fédéral et d'autres financés par le gouvernement provincial, invite à pousser la réflexion et à clarifier la relation institutions universitaires/gouvernement.

Burke a très bien saisi les dilemmes, les enjeux de cette relation en mettant en évidence les limites du concept d'autonomie dans un contexte où les revenus sont décidés par une autre instance et la nécessité de repenser le concept d'autonomie en regard de la relation gouvernement/institutions universitaires. Sa réflexion l'a amené à dire que « *State officials frequently forget that more authority means more accountability; less authority means less accountability. The bargaining of more authority or more accountability merely extends the reinventing of government movement that transformed the old accountability of control by bureaucratic regulations to the new concern with desired results [...] the only autonomous organizations are those fully self-supporting, which leaves out all colleges and universities. Calls for campus autonomy for public universities sound self-serving in state capitals [...]. More freedom in budgets transfers, funds carrying over, personnel systems, capital financing is not only possible but also achievable* ». (Burke 2005, pages 2-3)

La Norvège a mené une réflexion semblable qui a conduit à renforcer l'autonomie des institutions publiques, à revoir leur gouvernance et à développer le concept de la spécialisation fonctionnelle, c.-à-d. une différenciation des rôles selon le secteur économique concerné et la mise en place d'unités administratives appropriées au secteur (Enjolras, 2007).

L'argumentaire de Burke, tout comme les approches norvégiennes, se retrouvent également chez Olsen et Gornitzka (2006) qui affirment que « les gouvernements ont accordé plus d'autonomie formelle aux universités, mais sont devenus plus exigeants sur

leurs obligations. Les gouvernements ont demandé des résultats mesurables, exigé une comptabilité, et ont provoqué une explosion d'audits et de surveillance ». (page 10)

À l'occasion de crises comme celle que vit l'UQAM depuis 2006, il est fréquent de constater que les gouvernements se mettent à questionner l'autonomie des institutions universitaires. On a été témoin récemment de deux gestes contradictoires de la part des autorités publiques du Québec : la ministre de l'éducation fait une déclaration à l'effet que la crise de cette université doit être comprise et interprétée dans un contexte d'autonomie des institutions universitaires; pour sa part, la ministre des finances affirme vouloir restreindre l'autonomie des institutions universitaire en ce qui concerne le financement des grands projets. Mentionnons qu'à cette même période, le ministère de l'éducation, des loisirs et des sports envoie aux institutions une directive administrative qui va dans le même sens que l'affirmation de la ministre des finances.

Il est amusant d'observer les réactions des autorités politiques du Québec au moment où la campagne présidentielle française de 2007 se termine par l'élection à la présidence de la république du candidat qui a promis d'accorder aux institutions universitaires de France ce qu'elles réclament depuis longtemps : plus d'autonomie!

D - Questions relatives à l'autonomie des institutions

Quel est le rôle et la place l'autonomie des institutions universitaires dans la gouvernance de ces institutions?

La saine gouvernance des institutions universitaires est-elle une entrave à la liberté académique?

Comment concilier saine gouvernance, autonomie des institutions et contrôle de revenus par l'État?

A.

Peut-on imaginer une gouvernance qui intègre autonomie des institutions, responsabilité du dirigeant, imputabilité des membres du conseil d'administration, des gestionnaires et reddition de comptes?

E - Une réflexion sur les relations institutions universitaires/gouvernement

Les réponses à ces questions obligent à réfléchir aux relations institutions universitaires/gouvernement. Cette réflexion pourrait se baser sur l'expérience de d'autres pays en se référant à l'axe privé-public.

À l'extrémité publique de l'axe, nous avons le modèle en vigueur en France, modèle selon lequel les institutions universitaires sont publiques et gérées par le Ministère de l'Éducation nationale, c.-à-d. les budgets et les dépenses sont décidés par l'État, les postes sont autorisés par l'État, les promotions sont des « concours d'État », les investissements et les immobilisations sont sous la férule de l'État, les subventions de recherche sont décidées par l'État et la coordination entre les institutions universitaires

est assurée par l'État. Ce modèle est bien en place depuis des années, mais il est remis en question de toutes parts : les administrations universitaires réclament plus d'autonomie, les chercheurs veulent une révision en profondeur des pratiques dont on dit qu'elles ne permettent pas de suivre la concurrence en matière de recherche; les étudiants se plaignent de la désuétude des installations physiques, du retard dans l'usage des technologies de l'information. La liste est encore plus longue, car il faudrait y ajouter tous les projets de reformer l'université comme ceux présentés durant la campagne présidentielle 2007 et présentés dans le rapport de Mission et de contrôle (MEC) sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF (2006). Il est intéressant de rappeler que ce rapport s'appuie sur un rapport de la cour des comptes qui disait « la possibilité pour chaque université de mener à bien son projet d'établissement, de rendre compte [...] et d'en être pleinement responsable suppose que ceux qui en ont la charge aient les moyens de l'établir et d'en conduire les développements [...] ». page16, 2006

Cependant, pour avoir un portrait complet du modèle français, il faut ajouter les Grandes Écoles à côté des universités. Certaines sont gérées comme des institutions universitaires quasi-privées (les Grandes Écoles gérées par les chambres de commerce) et celles gérées par des ministères de tutelle dont l'approche ressemble plus à celle que l'on retrouve dans le Ministère de Tutelle. Ajoutons que toutes les Grandes Écoles font partie de la conférence des Grandes Écoles; elles se donnent des services qui correspondent à leur réalité et elles discutent collectivement avec le Ministère de l'Éducation nationale comme c'est le cas depuis le début de la mise en application des accords de Bologne.

Le modèle en vigueur en France est donc en pleine évolution : sa partie publique est fortement mise en cause et la partie Grandes Écoles tire bien son épingle du jeu en penchant plus vers la partie privée de l'axe publique-privé. Globalement, nous avons donc une partie des institutions qui vit à l'extrémité publique de l'axe publique/privé et une partie des institutions qui vit dans la partie privée de cet axe sans être à l'extrémité privée.

À l'extrémité privée de l'axe, nous avons les universités privées américaines. Il s'agit de corporations créées par des groupes, des mécènes ou par des organisations religieuses, corporations gérées par des « *trustees* » qui s'assurent que l'institution remplit sa mission, qu'elle dispose des ressources dont elle a besoin et qu'elle entretienne sa réputation. Les institutions assument les pleines responsabilités : elles fixent les frais divers, elles sollicitent des fonds complémentaires, elles possèdent et gèrent privément les biens meubles et immeubles, elles endossent les pleines responsabilités face à leurs personnels, elles déterminent leur mission, leurs stratégies, leurs objectifs. De plus, elles choisissent comment se différencier, comment faire face à la concurrence et comment exceller.

À travers les États-Unis, on observe des variantes de ce modèle, mais les éléments de base sont toujours les mêmes. Ce qui se dégage, c'est que ce modèle a permis le développement d'institutions qui connaissent un très grand succès tant au niveau de la réputation qu'au niveau de la performance. En fait, dans tous les pays du monde, on essaie de comprendre le succès des Harvard, Yale, Stanford, MIT, Cal Tech et on essaie de s'en inspirer. Récemment, des pays examinaient la performance de ces institutions sous l'angle de leur capacité à attirer des chercheurs susceptibles d'obtenir un prix Nobel.

Ce modèle fait l'objet de deux critiques : le caractère élitiste de ces institutions (elles ne sont pas accessibles, car les droits de scolarité et les exigences à l'entrée sont très élevés) et le coût et les ressources nécessaires pour soutenir de telles institutions (elles ont besoin d'un fonds de dotation qui excède le budget annuel de plusieurs pays et besoin de l'appui ferme de leurs propres diplômés).

L'approche en vigueur en Angleterre se situe entre l'approche québécoise et l'approche américaine. Au départ, il faut se rappeler que cette approche repose sur la création du « *Higher Education Funding Council* » (appelé ci-après l'agence ou HEFC) qui reçoit du gouvernement les fonds que ce dernier veut consacrer à l'enseignement et à la recherche de niveau universitaire pour chaque année. L'agence a le mandat de répartir les fonds entre toutes les institutions, de recueillir auprès des institutions des informations sur l'usage des fonds et sur la planification des projets majeurs, d'évaluer la performance et de faire rapport au parlement. Selon cette approche, le gouvernement établit le niveau du financement national, reçoit les rapports de l'agence puis décide si des mesures législatives ou réglementaires sont nécessaires. Les institutions universitaires sont responsables de leurs décisions, l'agence gère l'allocation et l'usage puis fait rapport au parlement. Il est intéressant de noter que l'agence analyse les risques financiers de chaque institution universitaire puis attribue une cote qui signale si le niveau de risque est élevé ou non; il appartient à chaque institution de gérer son risque. D'après nos informations, si le risque est mal géré il revient à l'institution de trouver des solutions. L'agence n'agit pas comme banque de dernier recours ni comme sauveur dans les cas extrêmes.

L'approche québécoise a été située, par la Commission Parent, du côté public de l'axe public-privé, avec cependant le principe du respect de l'autonomie des institutions. Ce choix n'a pas été modifié depuis. Cette coexistence a pris la forme suivante : les institutions universitaires bénéficie d'une autonomie dans des domaines purement académiques, les domaines qui sont habituellement couverts par le vocable de liberté académique; les principaux revenus, c.-à-d. les frais de scolarité, les frais afférents et les revenus de la subvention sont contrôlés par l'État (on parle ici d'environ 70-75 % des revenus); les coûts sont la responsabilité des institutions universitaires; les immobilisations sont fortement subventionnées par l'État, gérées par les institutions avec une interaction plus ou moins fréquente avec l'État; la gouvernance est assurée par des administrateurs et par les hauts dirigeants des institutions.

Le monde de 2007 n'est pas celui qu'ont connu les membres de la Commission Parent; c'est un monde qui met à rude épreuve l'approche québécoise. Les institutions universitaires n'arrivent plus à boucler leurs budgets et l'État éprouve des difficultés à financer adéquatement les services publics : le domaine de la santé gruge une part importante des fonds publics, l'éducation reçoit également une part importante, ce qui laisse peu de marge de manœuvre pour les autres domaines tels que l'économie, le travail et la main-d'œuvre (ce qui inclut les ressources pour prendre une place dans les marchés mondialisés), le transport, la justice, le bien-être social, les arts et la culture, etc. On voit poindre à l'horizon la nécessité de faire des choix, de prioriser et on ne peut pas penser que les sources actuelles de revenus des institutions universitaires vont échapper à cet examen.

Il est clair qu'on se retrouve face à des choix politiques déchirants, mais ces choix ne seront pas plus faciles à vivre à l'interne de chacune des institutions universitaires du

Québec parce que la vie universitaire québécoise est beaucoup plus politisée en 2007 qu'elle l'était en 1960. Les discussions relatives à la révision de la formule de financement et celles tenues en décembre 2006 relatives au partage du réinvestissement ont montré comment l'approche québécoise peut conduire à des négociations qui soulèvent des questions de gouvernance et de responsabilité, comment l'approche est statique et ne permet pas la différenciation des institutions.

Les institutions universitaires du Québec éprouvent de plus en plus de difficulté à maintenir ou à améliorer leur place face à la concurrence nationale et internationale : dans le classement Macleans, des universités québécoises s'éloignent peu à peu de la tête du classement. Dans les classements internationaux, il y a peu d'institutions universitaires du Québec. Ce qui posera dans un avenir prévisible le problème de la qualité et de la réputation des institutions universitaires du Québec ainsi que de leur capacité à répondre aux besoins d'une économie du savoir.

Il est à noter que l'approche québécoise engendre un modèle d'affaires un peu spécial : c'est un modèle dans lequel les acteurs ne peuvent pas fixer le prix de leurs services. Donc, pour se développer, pour augmenter leurs revenus, les acteurs doivent augmenter leur clientèle et surtout chercher à offrir des services à bas coûts autant dans leur territoire de base, mais surtout sur l'ensemble du territoire. On comprend que le nombre de chargés de cours fait partie du modèle ainsi que la présence d'institutions universitaires dans toutes les régions, installées dans des locaux sous-loués à un cégep, à une école secondaire ou des locaux commerciaux comme un centre commercial, un entrepôt, un édifice à bureau. On est loin du campus universitaire typique du modèle communautaire.

Augmenter l'autonomie des institutions peut conduire à des changements tant pour les institutions universitaires elles-mêmes que pour le ministère de l'éducation, des loisirs et du sport (MELS). L'éclairage laissé par des expériences ayant eu lieu aux États-Unis, en Angleterre, en Australie, aux Pays-Bas, en Irlande et au Japon, permet de penser que ces changements pourraient progressivement être mis en place au Québec. En matière de droits de scolarité et de frais afférents, on aurait avantage à s'inspirer de la réforme introduite par le gouvernement Harris tant pour établir les fourchettes que pour exiger qu'une partie de l'augmentation soit réservée à l'aide aux étudiants ou s'inspirer de la réforme Blair qui considère que les frais de scolarité que l'étudiant a à rembourser doit l'être selon ses revenus gagnés après la fin de ses études.

On sait que le gouvernement du Québec est très préoccupé par la situation financière précaire de certaines institutions universitaires; il est permis de penser que la situation serait fort différente dans un contexte où les institutions seraient plus autonomes et pleinement responsables de leurs gestes, à condition cependant que les gestionnaires et les administrateurs aient mis en place des mécanismes de gouvernance pour assumer leurs responsabilités, et également des mécanismes plus efficaces de gestion des risques, avec une surveillance assumée par le comité de vérification. Les expériences de l'agence britannique et celle du *Sitching Vangnet* HBO (relatées à la section 3.6.2 du document 3 de l'OCDE) développées aux Pays-Bas depuis 1997 sont très intéressantes, car elles permettent une collaboration entre les institutions universitaires, le secteur privé et le gouvernement pour anticiper et poser des gestes préventifs, corriger des situations qui inquiètent ou réorganiser les institutions qui ne sont pas en situation de faire face à leurs responsabilités à court, mais surtout à long terme.

Chapitre 4 - La gouvernance au quotidien

Nous avons choisi d'alimenter notre réflexion sur la gouvernance des universités du Québec en nous basant sur l'opinion de personnes qui dans leur vie quotidienne sont ou ont été des acteurs de la gouvernance : des recteurs ou présidents ou directeurs d'institutions universitaires, des présidents du conseil d'administration (ou leur équivalent) des institutions universitaires, des membres ou des anciens membres de conseil. Au témoignage de ces personnes, nous avons aussi ajouté celui de personnes qui sont entrées en contact avec nous parce qu'elles voulaient s'exprimer sur ce sujet.

Toutes ces personnes ont été rencontrées individuellement et ont répondu aux mêmes questions (les questions utilisées sont présentées à la fin de ce rapport). Les entrevues ont duré entre 60 et 120 minutes; nous avons prévu 60 minutes, mais plusieurs ont choisi de prendre plus de temps pour développer leur point de vue. Pour respecter la confidentialité, les résultats sont présentés de manière anonyme et globale. Les entrevues se sont déroulées dans un climat de grande ouverture, sans retenue mais avec beaucoup de respect et un intérêt marqué pour l'examen de la gouvernance des universités et les façons de l'améliorer. La démarche de recherche est une démarche plutôt qualitative, démarche qui permet de saisir les nuances et de laisser place à des approches différentes dans le respect des cultures et des traditions de chacune des institutions. Cette démarche ne permet pas de faire des inférences statistiques, mais elle offre l'avantage cependant de saisir l'importance des préoccupations soulevées et de percevoir les améliorations que les acteurs souhaiteraient voir apporter.

A - Les résultats des entrevues

Pour nos dossiers, nous avons regroupé les résultats autour des thèmes couverts par le questionnaire d'entrevue peu importe le déroulement des entrevues. Pour faciliter la compréhension des résultats, nous les présentons sous trois grands thèmes : le conseil d'administration, la nomination du recteur/du président/du directeur (appelé ci-après le dirigeant) et la reddition de comptes.

1 - Le conseil d'administration (ou son équivalent)

Cette question a suscité beaucoup de commentaires de la part des personnes rencontrées. On peut regrouper les commentaires autour des grands thèmes suivants: les rôles et fonctions du conseil d'administration, la taille et la composition du conseil, la nomination des membres du conseil, la durée des mandats et la rémunération des membres du conseil, les comités du conseil et la prise de décision.

a) Rôles et fonctions du conseil d'administration

La question des rôles et fonctions du conseil d'administration est apparue très souvent dans les réflexions des personnes que nous avons interrogées. Mentionnons au départ

que certaines personnes ont mis l'accent sur le fait que souvent le conseil d'administration se sent dans l'obligation d'approuver ce qui a été préparé par une instance de l'université. Pour décrire leurs réactions, elles disaient que leur rôle ressemblait à du « *rubber stamping* » et elles s'empressaient d'ajouter ne pas aimer ce rôle ou cette impression.

D'autres ont poussé plus loin cette réflexion en parlant de la gestion financière : elles n'aimaient pas du tout le fait de recevoir pour approbation un budget déficitaire et surtout le fait que la direction affirmait qu'il était impossible de présenter un budget équilibré ou que présenter un budget équilibré signifierait couper des fonctions ou des services jugés essentiels par la direction. Ces personnes vivaient aussi très mal avec l'idée que présenter un budget déficitaire était la meilleure stratégie à utiliser pour provoquer une modification dans la formule de financement ou une augmentation du financement de l'enseignement universitaire. Ce sentiment était très fort surtout chez des membres externes-indépendants. À les écouter, on comprenait qu'elles s'interrogeaient sur leur responsabilité et leur rôle lorsqu'on leur demandait d'approuver un budget déficitaire ou d'approuver des états financiers qui révélaient un déficit (dans certains cas, des membres externes ont refusé de donner leur approbation). En allant plus à fond, on comprenait qu'elles s'interrogeaient sur leur responsabilité personnelle face au déficit et à ses conséquences sur le développement de l'institution universitaire?

En parlant du rôle et des fonctions du conseil, plusieurs personnes rencontrées ont soulevé la question des frontières entre ce que l'on pourrait appeler le domaine du conseil d'administration et celui de la gestion. Ceux qui soulevaient cette question se demandaient comment concilier bonne gouvernance avec des interventions répétées, sans concertation avec le président du conseil et/ou le dirigeant, auprès de cadres, gestionnaires, professeurs ou étudiants.

Il est intéressant de noter que ces mêmes personnes se demandaient si la bonne gouvernance universitaire nécessitait 8 à 10 longues réunions du conseil par année alors que plusieurs entreprises cotées en bourse ne réunissaient leur conseil d'administration que 5 fois par année : une réunion régulière par trimestre et une réunion plus longue consacrée à la discussion de questions comme la stratégie, le développement de l'entreprise...etc.

À l'examen de la situation actuelle telle que résumée dans le document de travail (Lespérance, 2007), on constate que les rôles et fonctions du conseil sont d'abord exprimés de façon très générale. On y retrouve souvent l'expression « exerce tous droits de l'université et tous les pouvoirs nécessaires à son administration et à son développement ». Puis, on voit une liste de responsabilités regroupées dans ce document sous quatre chapitres : des questions dites corporatives, des questions académiques, des questions professorales et de ressources humaines et des questions financières. Visuellement, on remarque que les responsabilités sont à peu près identiques en ce qui a trait aux questions corporatives et financières. En ce qui concerne les questions académiques, tous les conseils interviennent dans le cas des projets majeurs, mais le conseil d'administration de six institutions universitaires n'intervient pas sur les autres questions académiques alors que pour les autres institutions, il y a au moins une intervention de ratification.

En ce qui concerne les questions professorales et de ressources humaines, certains conseils d'administration interviennent beaucoup, d'autres interviennent sur quelques questions alors que d'autres interviennent très peu.

Dans son document sur les principes du gouvernement d'entreprise, l'OCDE affirme que le conseil d'administration doit remplir certaines fonctions essentielles. Ces fonctions sont : « revoir et guider la stratégie de l'entreprise [...]; surveiller les pratiques de la société (dans ce document, le mot société signifie entreprise) en matière de gouvernement d'entreprise [...]; recruter les principaux dirigeants et déterminer leurs rémunérations, suivre leurs activités [...]; aligner les rémunérations [...] avec les intérêts à long terme de la société [...]; s'assurer de la mise en place d'une procédure clairement définie et transparente pour la nomination des administrateurs [...]; surveiller et gérer les conflits d'intérêts [...]; s'assurer de l'intégrité des systèmes de comptabilité et de communication financière [...]; surveiller le processus de diffusion de l'information et de communication [...]; porter un jugement objectif et indépendant sur la conduite des affaires de la société ». (document 1, pages 24-25).

Dans son document, sur les lignes directrices relatives au gouvernement d'entreprises publiques, l'OCDE affirme que « le conseil d'administration d'une entreprise publique doit avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction. Le conseil d'administration doit agir en toute intégrité et être responsable des décisions qu'il prend ». (document 2, page 5)

Dans sa loi sur la gouvernance des sociétés d'État, le gouvernement du Québec affirme que « le conseil d'administration établit les orientations stratégiques [...] et s'assure de leur mise en application (article 14). Un peu plus loin, la loi stipule que le conseil d'administration exerce 18 fonctions (les articles 14 et 15 sont présentés à l'annexe 2) dont celles « d'adopter le plan stratégique; approuver le plan d'immobilisation, le plan d'exploitation, les états financiers, le rapport annuel d'activités et le budget annuel [...]; approuver les règles de gouvernance; approuver le code d'éthique [...]; approuver les profils de compétence requis pour les membres du conseil d'administration [...]; approuver les critères d'évaluation des membres du conseil d'administration et de ceux applicables au président-directeur-général [...]; approuver les politiques de ressources humaines [...]; adopter des mesures d'évaluation de l'efficacité et de performance de la société incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires ». (article 15).

Freedman (2004) croit que les conseils d'administration des institutions universitaires ont cinq fonctions : sélectionner et supporter le président dans l'exercice de ses fonctions; affirmer et s'assurer de poursuivre la mission et les objectifs de l'institution; veiller sur les programmes éducatifs; entretenir et protéger les actifs physiques; prendre soin des actifs intangibles.

Le groupe de recherche de l'Université Leeds (Bargh, Scott, Smith, 1996) ont examiné l'évolution des fonctions des conseils d'administration en Angleterre. Leurs résultats indiquent que les deux fonctions les plus importantes et dont l'importance ira en augmentant, sont l'orientation stratégique et la vérification. Puis suivent trois fonctions

d'égle importance : la supervision des activités, le support à la direction et la représentation.

En janvier 2007, l'*Association of Governing Boards of Universities and Colleges* (AGB) a publié un document dans lequel elle invite tous les conseils d'administration des universités et collèges à définir plus clairement leurs responsabilités. On peut résumer le document en disant que, selon l'AGB, les conseils d'administration des universités ont cinq fonctions : 1) protéger la mission, les valeurs et l'héritage de l'Université; 2) maintenir une grande intégrité fiscale et financière; 3) être un modèle pour la conduite des affaires du conseil, la sélection de ses membres et sa performance (cette fonction pourrait aussi être appelée « assurer une gouvernance de très bonne qualité »); 4) s'assurer que les étudiants reçoivent une éducation de grande qualité; 5) gérer efficacement le processus de choix du recteur ou du président, établir sa rémunération et fixer le mode d'évaluation de sa performance.

Dans un document publié en 2006, ce même organisme a insisté sur une autre fonction du conseil qui est celle d'appuyer le dirigeant dans ses efforts pour remplir la mission de l'université, pour développer un plan stratégique et pour en assurer la mise en œuvre (pages 31-32-33).

Questions relatives aux rôles et fonctions du conseil d'administration

Les rôles et fonctions des conseils d'administration tels que définis dans les chartes ou lois collent très bien aux droits et pouvoirs des corporations; comment y intégrer des questions comme la mission, les traditions, la culture, les valeurs des institutions universitaires?

Quel est le rôle du conseil d'administration en ce qui concerne la mission, la stratégie, la nomination du dirigeant, l'efficacité et l'usage des ressources confiées aux institutions universitaires par l'État?

Peut-on concevoir des rôles et des fonctions que l'on pourrait juger comme essentiels à une saine gouvernance des institutions universitaires?

Où commence, où se termine le domaine du conseil d'administration et celui du dirigeant et de ses collaborateurs? Quelle est la ligne de démarcation entre ces deux domaines?

Par ces questions, on veut attirer l'attention des conseils d'administration sur quelques fonctions centrales; on veut aussi faciliter la participation des membres des conseils et aider les membres dans l'exercice de leurs responsabilités.

Il convient de souligner une mise en garde de l'OCDE dans son document sur les lignes directrices. On y affirme que « les créanciers et les conseils d'administration considèrent souvent qu'il existe une garantie implicite de l'État sur les dettes des entreprises publiques. Cette situation s'est souvent traduite par un endettement excessif, par un gaspillage de ressources et par des distorsions dans les marchés, au détriment des

créanciers comme des contribuables. Il convient d'établir une distinction nette entre les responsabilités respectives de l'État et des entreprises publiques à l'égard des créanciers de ces dernières. L'État accorde souvent des garanties aux entreprises publiques pour compenser son incapacité à leur fournir des fonds propres, mais cette possibilité donne souvent lieu à des abus considérables ». (document 2, page 8)

Cette mise en garde est en accord avec un autre article du même document qui stipule que « l'État doit laisser les conseils d'administration des entreprises publiques exercer les responsabilités qui leur incombent et respecter leur indépendance ». (document 2, page 9)

b) La composition et la taille du conseil d'administration

En ce qui a trait à la taille du conseil, les témoignages des personnes interrogées convergent pour dire que la taille doit être suffisante pour permettre une diversité de points de vue. De plus, plusieurs insistent ajoutant que la taille doit être telle que le conseil aura les ressources dont il a besoin pour composer ses divers comités sans cependant devenir trop gros, ce qui rendrait la discussion difficile. Invités à préciser leur pensée, on peut dire que l'opinion dominante est à l'effet que la taille des conseils devrait se situer entre 12 et 24 personnes.

Un regard sur le tableau synthèse présenté à la fin du document de travail (Lespérance, 2007) permet de constater que la taille du conseil d'administration des institutions universitaires du Québec se situe entre 11 membres à part entière (pour l'École Polytechnique) à 40 membres (pour l'Université Concordia). On remarque aussi que cinq institutions ont des membres ayant droit de parole sans avoir le droit de vote; trois ont des membres cooptés par le conseil alors que trois ont des observateurs qui n'ont ni droit de parole ni droit de vote.

En tenant pour acquis que les membres cooptés sont tous des membres indépendants, la répartition des membres à part entière des conseils d'administration est la suivante : 10 institutions universitaires ont des conseils composés majoritairement de membres internes et 8 ont des conseils composés majoritairement de membres indépendants.

Si on part du principe que les membres avec droit de parole doivent être considérés comme des membres internes et que l'on distribue également entre internes et indépendants les membres cooptés, on constate que 11 institutions ont des conseils composés majoritairement de membres internes et 7 conservent des conseils composés majoritairement de membres indépendants. Dans un tel cas, la majorité de membres internes se trouve significativement augmentée.

Aux États-Unis, la taille des conseils d'administration (ou son équivalent) varie entre 9 et 60 membres avec une moyenne de 24 : par exemple, la *University of North Carolina (UNC) Board of Governors* compte 32 membres, le conseil de l'Université de Californie compte 26 membres (les universités membres du réseau de l'Université de Californie n'ont pas de conseil d'administration), le conseil de l'Université de l'Illinois compte 12 membres, Dartmouth en compte 9, Princeton, 55. L'université Warwick a un conseil composé de 30 membres et l'Université Oxford recommande dans son livre

blanc de réduire la taille du conseil à 25 ou 28 (le conseil ayant la discrétion d'ajouter 3 membres).

En Angleterre et en Nouvelle Zélande, on observe que la taille se situe souvent autour de 24. Cette pratique a sans doute été inspirée par le rapport Dearing qui recommandait aux universités de s'en tenir à un conseil de 25 membres et pour celles dont la taille du conseil excède 25, de présenter publiquement les raisons qui justifient un conseil composé de plus de 25 membres (page 5).

Dans le même sens, le comité des présidents (CUC) des conseils d'administration des universités de l'Angleterre indique dans son rapport de 2006 que la taille moyenne des conseils est passée de 36 à 27,8 et que la taille médiane se situe à 21.

Si le nombre des membres du conseil d'administration n'a pas alimenté longtemps les discussions, la question de définir qui devrait être membre du C.A. a suscité beaucoup de commentaires et celle de la répartition des membres externes et internes a pris beaucoup de place.

En résumé, on peut dire que toutes les personnes rencontrées ont reconnu que le conseil d'administration doit être composé de personnes de l'interne et de personnes de l'externe c.-à-d. de membres indépendants. Interrogées sur l'équilibre à conserver entre les membres indépendants et les membres internes, les personnes ont exprimé en majorité une nette préférence pour un conseil composé très majoritairement de membres indépendants (les mots très majoritairement ont signifié 2/3, 3/4 ou 60 %). Plusieurs (surtout ceux qui sont plus proches des institutions où la majorité est fortement interne) ont ajouté que ce changement serait difficile à implanter. Ils estiment, cependant, que ce changement est nécessaire pour le bien des institutions universitaires.

De plus, la collecte de données démontre que la très grande majorité des conseils d'administration des institutions universitaires ont choisi de séparer depuis longtemps le poste du dirigeant et le poste de président du conseil d'administration et de confier ce poste à un membre indépendant. Il semble donc que les institutions universitaires ont été les précurseurs de ce qui est devenu maintenant une bonne pratique de gouvernance pour la très grande majorité des entreprises.

Questions relatives à la composition et à la taille du conseil d'administration

Quelle est la taille idéale du conseil d'administration?

Le Québec doit-il suivre l'exemple de l'Angleterre et s'engager dans une démarche de réduction de la taille des conseils d'administration?

Quel devrait-être le point d'équilibre entre le nombre d'administrateurs indépendants et d'administrateurs internes?

Que penser de la suggestion des personnes interrogées à l'effet d'avoir un conseil composé de 60 à 66 % de membres indépendants?

Comment établir qu'un membre est « indépendant »?

Faut-il rechercher des membres ayant un profil particulier de compétence et/ou de crédibilité?

Que penser de la présence au conseil d'administration de membres sans droit de vote mais avec ou sans droit de parole? Est-ce une marque de bonne gouvernance?

La réponse à ces questions nécessite une clarification dès le départ de ce que l'on entend par membres indépendants. La Loi 53, qui définit le cadre législatif de la gouvernance des sociétés d'État, propose des balises qui pourraient être utiles aux universités dans leur réflexion :

Article 4

« Au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration, doivent, de l'avis du gouvernement, se qualifier comme administrateurs indépendants. Un membre se qualifie comme tel s'il n'a pas, de manière directe ou indirecte de relations ou d'intérêts, par exemple de nature financière, commerciale, professionnelle ou philanthropique, susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions, eu égard aux intérêts de la société [...].

Un administrateur est réputé ne pas être indépendant :1) s'il est ou a été, au cours des trois années précédant la date de sa nomination, à l'emploi de la société ou de l'une de ses filiales en propriété exclusive; 2) s'il est à l'emploi du gouvernement, d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement au sens des articles 4 et 5 de la loi sur le vérificateur général; 3) si un membre de sa famille immédiate fait partie de la haute direction de la société ou de l'une de ses filiales ».

Ces balises peuvent aider les institutions universitaires, mais certains questionneront peut-être le fait de dire qu'une personne n'est pas indépendante si elle a été à l'emploi d'une filiale. Dans le cas des universités, les centres ou instituts de recherche de l'université ou les centres ou instituts de recherche conjoints, les centres de transfert pourraient être considérés comme des filiales et en conséquence entacher l'indépendance d'un membre du conseil d'administration.

D'autres pourraient aussi remettre en question le fait qu'être à l'emploi du gouvernement entache l'indépendance d'un futur membre du conseil d'administration ou dire que cette restriction peut se comprendre dans le cas des sociétés d'État, mais s'interroger sur la pertinence dans les cas des institutions universitaires. Il appartient aux institutions universitaires de trancher, mais soulignons que l'indépendance est aussi question de perception de la part des personnes qui ne vivent pas dans l'institution universitaire. Nous tenons cependant à rappeler une suggestion de l'OCDE : «Des membres du personnel de l'entité actionnaire (le document porte sur les sociétés d'État; pour les universités, on pourrait penser au MELS) ou des fonctionnaires issus d'autres services de l'administration ou de partis politiques ne doivent siéger au conseil d'une entreprise publique que s'ils ont le niveau de compétence exigé de tous les autres membres du conseil ». (document 2, page 10)

c) Nomination des membres du conseil d'administration

Quant à savoir qui devrait nommer les membres du conseil, les opinions des personnes interrogées convergeaient autour des quatre commentaires suivants :

- plusieurs reconnaissent qu'il est légitime que le gouvernement nomme des membres au conseil d'administration des institutions universitaires, mais ils affirment du même souffle qu'il n'est pas souhaitable qu'il en nomme la majorité;
- tous reconnaissent la légitimité d'avoir au conseil d'administration des personnes de l'interne et reconnaissent que les professeurs doivent avoir une place prépondérante parmi ceux-ci; les opinions divergent cependant lorsque l'on parle du nombre et du processus qui les amène au conseil. Plusieurs font remarquer que les professeurs, les étudiants, etc. qui siègent au conseil sont élus par leurs pairs ou nommés par les groupes, associations, syndicats qui représentent ces groupes. Ils se demandent que faire lorsque la personne nommée par un groupe est membre de l'exécutif ou du conseil du groupe concerné;
- plusieurs souhaitent que les membres du milieu social et/ou économique soient invités au conseil d'administration par l'institution universitaire suite à une consultation de la communauté des affaires de la région et/ou des organismes sociaux et/ou des associations professionnelles actives dans la région et/ou des instances de concertation ou de gouvernement régional. À leur avis, les personnes pourraient être nommées par des groupes tels que la chambre de commerce, le conseil régional de développement, l'assemblée des élus régionaux;
- d'autres pensent qu'il faudrait réserver quelques sièges (un ou deux) au conseil d'administration à des personnes qui ne vivent pas au Québec, des personnes dont la compétence et l'expertise seraient très utiles au développement de l'institution universitaire. Ces personnes seraient cooptées par le conseil d'administration.

L'examen attentif du document de travail (Lespérance, 2007) montre qu'il y a plusieurs groupes qui participent aux nominations des membres et que les mécanismes utilisés par les institutions universitaires du Québec varient d'une institution à l'autre sauf pour le réseau de l'Université du Québec.

Pour le réseau de l'Université du Québec, le modèle général (pour certaines institutions, il y a adaptation du modèle, mais les principes sont les mêmes) est le suivant : quelques membres d'office, des membres de l'interne (professeurs, étudiants, chargés de cours) nommés par le gouvernement sur recommandation du ministre de l'Éducation; des membres externes, appelés dans le langage courant « des socio-économique », nommés par le gouvernement sur recommandation du ministre après avoir reçu une recommandation appropriée, une personne pour représenter les cégeps de la région et une personne pour représenter les diplômés de l'institution concernée.

Quant aux autres institutions, elles comptent des membres d'office; les autres membres sont nommés par le conseil à la suite d'une recommandation de son comité de

nomination ou d'un mécanisme similaire; par le gouvernement; par les diplômés ou leur association; par l'instance académique (ou une instance analogue) regroupant les professeurs ou directement élus par les professeurs; élus par les chargés de cours ou par le personnel tels les cadres, le personnel de soutien. En ce qui concerne les étudiants, il y a deux cas de figure : ils sont nommés par le conseil suite à une recommandation des associations étudiantes ou ils sont nommés directement par leur association respective.

On sait que les universités américaines, et surtout les universités privées, se distinguent dans le monde, entre autres, par le fait que les diplômés manifestent beaucoup de loyauté face à l'institution universitaire où ils ont étudié. Ils soutiennent financièrement leur Alma Mater; participent aux activités des diplômés, se portent volontaires pour lever des fonds, pour siéger à des conseils, à des comités consultatifs et à des comités de développement. En s'inspirant de cette pratique, on pourrait croire que les institutions universitaires du Québec auraient avantage à demander à leurs diplômés ou à leurs associations de diplômés de nommer des membres au conseil d'administration de leur institution universitaire.

L'OCDE suggère que « si la représentation des salariés au conseil d'administration est obligatoire, il convient de prévoir des mécanismes permettant de garantir que cette représentation est effectivement exercée et qu'elle renforce les compétences, l'information et l'indépendance du conseil d'administration [...] et [...] pour s'assurer qu'ils respectent leur devoir de confidentialité ». (document 2, pages 21 et 22)

The *Association of Governing Boards of Universities and Colleges* (AGB) précise dans son document de 2006 que « *just as public institutions suffer when board appointments are based primarily on political patronage, the governance of private institutions can be severely compromised by conflicts of interest of individual board members.* (page 24)

Questions relatives à la nomination des membres des conseils d'administration

Comment nommer les membres des conseils d'administration?

Le gouvernement doit-il nommer tous les membres du conseil? Quelques membres? Aucun membre?

Quel est le rôle du conseil d'administration dans la sélection et la nomination des membres du conseil?

Quel devrait-être le processus de nomination des membres internes? Que penser de l'élection comme processus de nomination au conseil?

Comment mettre en place des processus de nomination qui confèrent aux personnes nommées toute la légitimité et la crédibilité dont elles ont besoin pour remplir leur rôle?

Comment s'assurer que les personnes nommées par un groupe agissent pour le bien commun de l'institution et non pour les intérêts de ceux qui les ont nommés?

Il convient d'inviter le gouvernement à clarifier la question à savoir si le fait de nommer lui-même une majorité des membres du conseil d'administration d'une institution universitaire aide à la bonne gouvernance universitaire. Nous nous devons de souligner l'opinion de plusieurs personnes rencontrées selon laquelle la gouvernance serait grandement améliorée si le gouvernement renonçait à l'idée de nommer lui-même la majorité des membres des conseils d'administration et laissait à ces mêmes conseils une responsabilité plus grande dans la nomination de membres du conseil.

d) La durée des mandats et la rémunération

En ce qui concerne la durée des mandats, l'usage est de nommer les personnes pour une période de trois ans avec possibilité de renouvellement : certaines institutions limitent le nombre de renouvellement à un ou deux alors que d'autres ne le font pas. La durée des mandats doit être articulée de façon à permettre un renouvellement régulier : si la durée est de trois ans, on cherche à harmoniser le renouvellement des mandats et le remplacement de façon à conserver un noyau stable de membres ayant l'expérience du conseil.

En ce qui a trait aux pratiques de nomination ou de renouvellement de mandat, le commentaire est toujours le même : c'est trop long. On nous a parlé d'une personne qui a attendu son renouvellement de mandat pendant six ans; on nous a mentionné des délais de six, dix, quinze mois avant d'obtenir une nomination ou un renouvellement. Il est clair que pour les institutions, ces délais ont des conséquences sur les décisions. Soulignons que c'est sur la pointe des pieds que plusieurs nous ont mentionné que de tous ceux qui nomment des membres, le gouvernement était responsable des retards les plus fréquents et les plus longs.

Certains ont soulevé la question de la rémunération des membres des conseils d'administration des institutions universitaires : soit pour indiquer qu'il devrait y avoir une rémunération, soit pour dire que le groupe de travail devrait faire une proposition, soit pour réaffirmer que l'on devrait conserver la formule du bénévolat en vigueur actuellement dans toutes institutions universitaires du Québec.

La question de la rémunération est une question délicate, car depuis longtemps, accéder au conseil d'administration d'une institution universitaire est un honneur qui confère du prestige; donc, ce n'est pas un travail qui devrait être rémunéré. Cet argument est encore très présent au Québec et sans doute ailleurs, car nous n'avons pas identifié d'institution universitaire canadienne où les membres du conseil d'administration reçoivent une rémunération.

Parmi les personnes consultées pour préparer ce rapport, les opinions se divisent en deux groupes. Un premier groupe est d'avis que la complexité des tâches d'un membre du conseil d'administration d'une institution universitaire, son niveau de responsabilité et la nécessité d'attirer au conseil des institutions universitaires les meilleurs administrateurs justifient une rémunération dont la nature serait un peu inférieure à celle offerte par les entreprises privées. L'autre groupe, dont les membres sont un peu

plus nombreux, estime que les institutions universitaires ont été bien servies par une approche basée sur le bénévolat et ne voit pas pourquoi il faudrait changer cette excellente tradition.

La coalition canadienne pour la bonne gouvernance défend le principe que les membres des conseils d'administration doivent être rémunérés, en tenant compte des responsabilités qu'on leur confie et du temps qu'ils devraient consacrer à préparer les réunions, à y assister et à en faire les suivis nécessaires. En fait, on veut inciter les membres à faire leur travail correctement et avec professionnalisme; on cherche à mettre de la pression pour rendre très mal à l'aise ceux qui seraient tentés d'accepter d'être membre de conseil sans pour autant être d'accord à y consacrer l'énergie nécessaire. C'est pourquoi la rémunération est composée d'au moins deux éléments : un honoraire annuel et des jetons de présence pour les réunions du conseil et les réunions des comités du conseil. La pratique d'évaluer la contribution de chacun des membres du conseil vient ajouter plus de poids à cette orientation. Cet argumentaire suscite une réflexion lorsqu'on pense aux institutions universitaires.

Par sa Loi 53, le gouvernement du Québec a retenu le principe que siéger à un conseil d'administration d'une société d'État était une responsabilité semblable à celle de siéger à un conseil d'administration d'une société privée ou cotée en bourse. Après réflexion, il a consenti à ce que les membres du conseil reçoivent une rémunération pour leur travail.

Dans ce présent rapport nous exposons un argumentaire qui met de l'avant l'importance de la mission, l'autonomie des institutions universitaires, la responsabilisation des membres du conseil d'administration et des hauts dirigeants et le devoir de rendre des comptes. La mise en application de cette conception de la participation au conseil nécessitera plus de travail et les exigences seront plus élevées. De plus, le fait que la reddition de comptes sera transparente et complète, entraînera un jugement public plus rigoureux et plus complet sur les hauts dirigeants et sur les membres du conseil d'administration.

En fait, ce que les résultats mettront en lumière renforcera l'honneur et le prestige associé au fait d'être membre du conseil d'administration de telle institution ou inversement pourra avoir des conséquences négatives sur la réputation des membres du conseil de telle autre institution.

Ajoutons aussi que la taille des budgets d'opération, l'ampleur et la complexité des budgets de recherche et des budgets d'immobilisation font de la tâche des membres du conseil d'administration des institutions universitaires, une tâche au moins aussi exigeante et comparable à celle des membres de conseils de plusieurs sociétés industrielles ou commerciales. Plusieurs avancent que la complexité des institutions universitaires est considérablement plus grande que celle observée dans la plupart des sociétés industrielles; en conséquence, la tâche de membre du conseil est plus lourde dans le cas des institutions universitaires.

En bref les exigences de la gouvernance moderne, le rehaussement des attentes, les exigences d'imputabilité et la conviction que la gouvernance la plus précieuse est souvent celle associée à des administrateurs bénévoles ont amené plusieurs

gouvernements, dont celui du Québec, à revoir leurs politiques relatives à la rémunération des membres indépendants qui siègent aux conseils d'administration de leurs sociétés d'État. Ce même raisonnement peut-il s'appliquer aux institutions universitaires?

Questions relatives à la durée des mandats et à la rémunération des membres

Quelle devrait-être la durée normale d'un mandat au conseil d'administration?

Des mandats renouvelables? Combien de fois?

Quel devrait être un « délai raisonnable » pour nommer un membre ou renouveler son mandat?

Faut-il rémunérer les administrateurs indépendants?

Le gouvernement du Québec a décidé de rémunérer les administrateurs de certaines sociétés d'État; faut-il suivre cette voie pour les institutions universitaires?

Si la réponse devait être positive comment fixer la montant de cette rémunération?

e) Les comités du conseil d'administration

En ce qui concerne les comités du conseil, les personnes interrogées ont souligné que les conseils d'administration devaient créer des comités pour, d'une part, aider le conseil dans ses travaux et, d'autre part, partager le travail en invitant les membres du conseil à participer aux travaux des comités qui correspondent le mieux à leurs compétences. De plus, les personnes interrogées ont tenu à distinguer les comités qu'elles jugent essentiels des comités complémentaires. À leur avis, les comités essentiels sont le comité de vérification, le comité de gouvernance et d'éthique et le comité des ressources humaines. Les comités complémentaires sont : le comité de finance/financement, le comité de planification immobilière, le comité de construction et le comité exécutif.

Certaines personnes ont mentionné que leur institution universitaire avait comme règle de conduite de mettre sur pied des moyens spéciaux et des modalités de réalisation différentes dès que l'on envisage des développements immobiliers majeurs. Dans certains cas, on crée un comité de construction dont le rôle est de suivre le projet du début à la fin et de faire rapport régulièrement au conseil. Dans d'autres, on ajoute un mécanisme pour examiner en détail le financement : il peut s'agir d'un comité de financement, de demandes spéciales adressées au comité de vérification ou au comité de construction. Il faut donc retenir qu'il importe de compléter la liste des comités lorsque l'institution est dans une phase qui nécessite une attention spéciale de la part du conseil.

À l'examen du document de travail (Lespérance, 2007), on remarque que tous les conseils d'administration ont des comités (dont le nombre varie entre 1 et 14). Dans tous les cas (sauf un cas où le comité de vérification se rapporte à la corporation), les conseils d'administration ont créé un comité de vérification; dans la très grande majorité des cas, ils détiennent un comité d'éthique et/ou de déontologie; cinq ont créé un comité de gouvernance et/ou de nomination; trois ont un comité de finance et trois ont créé un comité exécutif. Ajoutons que quatorze institutions universitaires disposent d'un comité exécutif créé par la charte ou la loi.

Les autres comités comprennent des comités sur les immeubles, sur les finances, sur les investissements, sur la vie étudiante, sur la gestion de crise, sur la planification, sur les communications, sur les amendements aux statuts, etc.

Dans son livre blanc, l'Université Oxford propose que le conseil d'administration se dote de quatre « *major committees* »: vérification et inspection (*scrutiny*), finance, investissement, rémunération.

L'Université Warwick possède un modèle très différent. Le conseil d'administration a créé douze comités: vérification, construction, finance et gestion générale (*general purposes*), rémunération, stratégie, éthique en recherche, équité, nomination, sécurité, doctorats honoris causa, collection d'objets d'art, fonds Lord Rootes.

Les personnes que nous avons rencontrées ont exprimé leur opinion sur les comités exécutifs et leur rôle. Plusieurs ont exprimé de l'ambivalence: un tel comité doit-il exister; ce comité doit-il être un comité du conseil; pourquoi le conseil déléguerait-il certains pouvoirs à un comité exécutif? Certains ont souligné que ce comité est apparu essentiel pour éviter que certains membres du conseil ne se trouvent en conflit d'intérêts, pour permettre à l'institution universitaire d'agir rapidement lorsque se présente une opportunité ou une situation de crise ou pour s'occuper des questions d'administration courante.

Soulignons que dans son projet de révision de la gouvernance, le comité *ad hoc* de l'Université Bishop's recommande d'abolir le comité exécutif étant donné que la corporation (ou le conseil d'administration dans d'autres institutions universitaires) doit être l'instance de prise de décision puisque ses membres sont responsables des actions qui en découlent.

Questions relatives aux comités du conseil

Dans certaines universités, la pratique est de créer plusieurs comités du conseil. Est-ce une pratique de bonne gouvernance?

Contrairement à cette pratique, des personnes interrogées ont suggéré de limiter le nombre de comités du conseil; est-ce une bonne idée?

Que penser de la suggestion à l'effet d'identifier des comités que l'on pourrait appeler essentiels? Quels seraient ces comités?

Peut-on identifier les rôles fondamentaux de ces comités?

Qui devrait faire partie de ces comités?

Que penser de la coutume des institutions universitaires de créer un comité exécutif? Celle de créer plusieurs comités?

Pourquoi dans la loi 53 le gouvernement n'a-t-il pas créé un comité exécutif pour ses sociétés d'État?

f) La prise de décision

En ce qui concerne la prise de décision, des personnes rencontrées ont d'abord tenu à signaler une particularité du processus de décision du conseil d'administration de leur institution.

- a) D'une part, elles affirment que certains membres abordent les questions discutées à partir de l'information disponible, de leur expérience et de leur jugement alors que d'autres abordent les questions en présentant l'opinion de ceux ou du groupe qui les a « nommés » au conseil. De l'avis des personnes rencontrées, cette réalité laisse souvent peu d'espace à un véritable échange, car certains membres se sentent liés par le mandat qu'ils ont reçu. De plus, il arrive fréquemment que l'opinion de ces membres ne converge pas du tout : alors comment arriver à la décision qui représentera ce qui est le mieux pour l'université?

Deux témoignages pour illustrer ce résultat :

« Dans mon université, les réunions du conseil d'administration sont utilisées par les représentants du syndicat pour faire la promotion de l'agenda syndical. Cela ne permet pas une prise de décision éclairée ».

« Dans mon université, lors des réunions du conseil, le temps de parole est presque monopolisé par des membres internes qui ajoutent des informations auxquelles les autres membres n'ont pas accès. Il m'apparaît que certains monopolisent la parole pour orienter les décisions dans le sens des intérêts de leur groupe, cherchent à s'assurer que les ressources seront canalisées vers les intérêts de leur groupe : c'est comme si les intérêts de leur groupe étaient les intérêts de l'université ».

La Commission Parent avait alerté aux dangers reliés au fait qu'un groupe particulier « prenne le contrôle » de l'université. L'OCDE revient sur cette idée lorsqu'elle rappelle dans son document du 28 avril 2005 qu'il est important « que dans l'exercice de leurs fonctions, les membres des conseils d'administration n'agissent pas en tant que représentants d'autres entités ». (document 2, page 9)

- b) D'autre part, certains informateurs insistent sur le fait que fréquemment la question sous examen au conseil touche une ou des personnes membres du conseil. (Le cas le plus fréquent est celui de personnes qui reçoivent une rémunération de l'institution universitaire). À leur avis, cette situation a de fortes chances d'infléchir la décision dans le sens désiré par les internes, ce qui ne représente peut-être pas le meilleur intérêt de l'institution universitaire ou pourrait entraîner l'élimination d'options qui pourraient heurter certains membres du conseil. D'autres insistent sur le climat créé par de telles situations : un sentiment de malaise, une tension larvée entre les membres du conseil, une retenue dans l'expression d'opinion; à leur avis, ceci n'est pas dans le meilleur intérêt de l'institution universitaire. Deux témoignages pour illustrer ce résultat :
« Récemment, le conseil d'administration a discuté des modifications au régime de retraite. En plein cœur de la discussion, je me suis senti très mal à l'aise parce que la décision touchait directement au moins la moitié des membres du C.A. ».
« Quand je pense aux prises de décision de notre conseil d'administration, je suis

frappé par le nombre de sujets qui placent au moins cinq, six ou même plus de personnes en situation de conflit d'intérêts ».

Les commentaires de nos observateurs soulèvent la question des devoirs des membres de conseils d'administration. Sans aller dans le détail, rappelons que le Code civil du Québec identifie les devoirs de compétence, de prudence et de diligence ainsi que les devoirs d'impartialité, d'indépendance et de loyauté. Plusieurs décisions de la cour supérieure confirment l'assertion à l'effet qu'une fois nommés, les administrateurs ne représentent plus les groupes qui les ont nommés et doivent agir avec indépendance dans le seul intérêt de l'entreprise ou l'institution (donc de l'université). Ces exigences ont été reprises dans le code d'éthique et de déontologie des membres des conseils d'administration que l'ensemble des universités québécoises ont adopté et intégré à leur réglementation interne suite à une suggestion à cet effet de la part des secrétaires généraux.

Questions relatives à la prise de décision

Comment comprendre les commentaires des personnes interrogées à l'effet que la participation aux discussions était souvent guidée par l'agenda de ceux qui ont nommé la personne au conseil?

Comment identifier et gérer les situations de conflits d'intérêts des membres du conseil?

Comment s'assurer que tous les membres du conseil agissent pour le bien de l'ensemble de l'institution universitaire?

Comment ramener à la raison ceux qui utilisent leur présence au conseil pour faire la défense des préoccupations de ceux qui les ont nommés ou les ont élus?

L'objectif est de créer un climat où les discussions sont plus libres et indépendantes. Pour y arriver, il faut sans doute convenir qu'il s'agit là d'un devoir important du président du conseil; il lui appartient de surveiller les situations de conflit d'intérêts de concert avec le comité chargé de l'application du code d'éthique et de déontologie ou le comité de gouvernance. Signalons que ces mêmes principes se retrouvent à l'article 9 de la Loi 53 du gouvernement du Québec.

g) Une ou des instances supérieures

À l'examen des tableaux présentés dans le document de travail (Lespérance, 2006), on constate que la plupart des universités ont plusieurs instances supérieures : un conseil d'administration ou son équivalent; un sénat, une assemblée universitaire, un conseil universitaire ou leur équivalent; une commission des études, un conseil académique, un conseil pédagogique ou leur équivalent; une assemblée des professeurs ou son équivalent; et dans la majorité des cas, un comité exécutif. Ce qu'il faut noter en terme de gouvernance, c'est qu'il y a en général deux ou trois instances supérieures (le modèle à deux instances est appelé bicaméral, l'autre le modèle tri caméral) dont le rôle défini dans la charte ou la loi constitutive de l'institution est un rôle exclusif, c'est à dire que les instances apparaissent souveraines dans leur juridiction.

Dans les entrevues, plusieurs personnes ont abordé cette question.

La remarque la plus fréquente est celle de la souveraineté :

« [...] le conseil (C.A. ou son équivalent) doit se limiter à approuver cette recommandation parce que la question a été discutée en profondeur à la commission des études, commission qui est l'autorité en matière pédagogique, donc on est là juste pour approuver une recommandation ».

« [...] le conseil ne discute jamais de la stratégie de l'université, ces discussions semblent se passer ailleurs; je crois que le conseil devrait participer à ces discussions ».

« Notre C.A. approuve notre budget, mais ce même budget doit aussi être approuvé par l'autre C.A. Je ne vois pas pourquoi un C.A. doit faire approuver par un autre C.A. ce qu'il a déjà approuvé ».

On pourrait résumer l'ensemble des opinions en disant que les informateurs perçoivent plusieurs voies parallèles de décision dans des champs délimités par les chartes ou les lois : le sénat, la commission des études, le conseil universitaire ou leur équivalent sont souverains sur les questions académiques; le conseil d'administration ou son équivalent est souverain pour les questions financières et corporatives; et dans certains cas, la corporation ou l'assemblée des membres, de même que le comité exécutif, ont aussi leur domaine de souveraineté. Cette multiplicité des voies de décision ou cette multiplicité des souverainetés est perçue comme une caractéristique essentielle des institutions universitaires par certains, alors que d'autres soulèvent le grand nombre de souverainetés et attirent l'attention sur les questions de coordination entre les voies de décision, entre les souverainetés; les questions d'arbitrage entre les différentes options, celles de l'exercice de l'autorité suprême et de la responsabilité qui vient avec cet exercice de l'autorité.

L'OCDE a abordé cette question et attiré l'attention sur l'effet de diviser les pouvoirs en disant : « Plus fondamentalement, les problèmes de gouvernement d'entreprise proviennent de l'existence, en matière de responsabilité des performances des entreprises publiques, d'une chaîne complexe de délégation des pouvoirs [...] où les mandants sont soit difficilement identifiables, soit lointains ». (document 2, page 2)

La Commission d'examen des processus de gestion à l'Université Laval, arrive à la même conclusion, mais à partir d'un angle différent. Elle affirme que « la structure actuelle de « gouvernance partagée » en vigueur dans la majorité des universités nord-américaines ne semble plus adaptée aux changements qui demandent une action rapide [...] la présence d'un conseil d'administration et d'un conseil universitaire, ou leur équivalent, fait craindre à certains que les orientations et les prises de décisions importantes soient influencées par des forces extérieures, parfois gouvernementales, mettant en cause, l'indépendance de pensée de l'institution ». (page 7) Plus loin dans le document, la commission rappelle une étude américaine qui démontre « une tendance en Amérique du Nord à délaissier le modèle de gestion européen (plus collégial, plus académique) en faveur d'un modèle centré sur un conseil d'administration actif soutenant une direction [...] dont le leadership institutionnel s'exerce auprès des différentes instances de l'Institution ». (page 31)

La déclaration de Glion aborde cette question de front. Les signataires soutiennent que les institutions universitaires doivent développer des nouvelles approches à la gouvernance, des nouvelles formes de leadership et de gestion qui « *promote effective learning, creative scholarship, and responsible service. Universities have prospered to the extent that they have developed an effective and responsible pattern of shared governance which has served them well. This has typically involved a three-fold pattern of public oversight and trusteeship, shared collegial internal governance and informed and generally consensual but short term administrative leadership. This overall three-fold pattern has proved both durable and effective, but it now shows signs of intense strain. Some public governing boards have become more politicized than has been historically true [...] government ministries and state agencies in some countries have*

been engaged in micro-management of university affairs, faculty councils have sometimes used their powers to promote special interests, delay action, and prevent reforms [...] effective management is widely seen as the casualty of these competing interests, held hostage to indecision, compromise and overlapping jurisdiction ». (pages 1-2)

La multiplicité des instances supérieures de décision est peut-être utile dans le cas des universités, mais comment établir une unité de commandement et de direction afin de garder une capacité d'identifier les vrais responsables des décisions, tel que le souhaite l'OCDE?

Pour répondre à cette question, on note dans le document de travail (Lespérance, 2007) que certaines institutions universitaires québécoises ont choisi de faire des nominations croisées entre les membres des instances souveraines, alors que d'autres confient au dirigeant la responsabilité de faire les liens entre les instances souveraines.

Certaines institutions universitaires du Québec et de l'Écosse (un exemple, présenté dans le Lambert Review, est la mise en place à l'université Strathclyde de la « *University Management Group* ») ont résolu cette question en créant un mécanisme de coordination selon lequel tous les projets majeurs doivent faire l'objet d'une analyse qui intègre les aspects enseignement, recherche, finance, et stratégie de l'institution dans la forme d'un avis à l'intention du conseil d'administration.

La nécessité de coordonner a été identifiée par certains chercheurs qui ont jugé bon d'insister sur l'importance particulière pour les institutions universitaires de réfléchir aux liens entre les instances de décision telles que le sénat et le conseil d'administration en soulignant les liens importants entre l'enseignement, l'apprentissage des étudiants, le partage des ressources et la saine gouvernance (Gayle, et al. 2003)

Questions relatives aux instances supérieures

Pour parler de saine gouvernance, combien faut-il d'instances supérieures?

Peut-il y avoir plusieurs instances supérieures qui soient toutes souveraines?

Comment coordonner les décisions prises par plusieurs instances supérieures et souveraines?

Comment coordonner les décisions qui ont des aspects académiques et des aspects financiers et administratifs?

La coordination peut-elle être laissée implicitement au dirigeant de l'institution? Ou doit-on imaginer des façons d'institutionnaliser la coordination?

Comment réaliser l'unité de direction dans une institution universitaire?

Comment le conseil peut-il faciliter la coordination et l'unité de direction?

2 - La nomination du dirigeant

Cette question, perçue par certains comme la question clef de la gouvernance universitaire, a suscité beaucoup de commentaires de la part des personnes interrogées. Tous reconnaissent l'importance que revêt, pour une institution universitaire, le choix du dirigeant. On peut résumer les opinions sous les thèmes suivants :

- le processus de nomination du dirigeant doit faire une place importante à la consultation;
- plusieurs ont observé que la consultation a très souvent signifié votation; pour plusieurs personnes consultées, le vote n'est pas le meilleur moyen de consulter ou d'obtenir l'opinion des personnes;
- pour la très grande majorité des personnes interrogées, les personnes qui doivent être consultées en priorité ce sont les professeurs. Certains estiment que la consultation des employés, des étudiants, des chargés de cours n'a pas sa place dans une démarche de consultation en vue de choisir le dirigeant. D'autres estiment que la consultation doit s'étendre à tous, mais qu'il faut pondérer les opinions. Plusieurs mettent en question l'idée de pondérer les votes; ils l'accepteraient si la pondération était publique et reflétait une nette prépondérance en faveur de l'opinion des professeurs;
- les personnes interrogées ont indiqué que le processus doit permettre de considérer sérieusement des personnes de l'extérieur : cette réflexion découle du fait que plusieurs estiment que souvent le processus est tel que personne de l'extérieur n'acceptera d'être candidat. Pour eux, la procédure semble avoir été conçue pour éliminer les candidatures de l'extérieur;
- la procédure ne doit pas exiger que les personnes de l'extérieur placent leur nom sur une liste publique, car ce geste entraîne des conséquences pour les personnes qui ont un poste de prestige dans une autre institution universitaire ou ailleurs;
- la décision finale du choix du dirigeant doit appartenir au conseil d'administration de l'institution et non pas à un autre conseil d'administration, à un comité de nomination, à un collège électoral, ou au gouvernement. Plusieurs justifient cette prise de position par la nécessité de maintenir un lien normal entre le conseil et le recteur/président/directeur, i.e. le premier dirigeant d'une institution doit se rapporter au conseil dans l'exercice de ses fonctions; selon eux, il est difficile de se rapporter à une instance qui n'assume pas la responsabilité de la nomination.

L'examen des procédures présentées dans le document de travail (Lespérance, 2006) permet de constater que dans 11 institutions sur 18, le dirigeant est nommé par le gouvernement après avoir reçu une recommandation à cet effet de la part du conseil d'administration ou de l'Assemblée des gouverneurs (les constituantes du réseau de l'Université du Québec); qu'il est nommé par le conseil d'administration dans 6 institutions (en incluant un cas où c'est la corporation qui nomme et un autre où le conseil nomme la personne retenue par le processus électoral) et nommé par le collège électoral dans une institution.

Cet examen permet également de constater que la décision est basée sur un avis formulé par un comité de consultation (11 cas sur 18), un avis formulé par un comité de

nomination (4 cas sur 18). Dans les trois autres cas, il s'agit soit d'une nomination du gouvernement qui n'est pas basée sur le travail d'un comité, soit d'une nomination par un collège électoral, soit d'une nomination par le conseil de la personne choisie par un collège électoral constitué à cette fin et appelé assemblée universitaire.

Il n'est pas facile de saisir le mode de fonctionnement des comités dont le rôle est d'aider le conseil d'administration dans sa décision, car il varie d'une institution à l'autre. L'exercice de comparaison permet de dire que tous les processus commencent par un bilan et/ou une identification des priorités et/ou un profil de la personne que l'on veut nommer. C'est après cette étape que les différences apparaissent. Pour certaines institutions, la suite des événements est gérée par le comité qui fait son travail comme bon lui semble. Au terme de son travail, le comité présente sa recommandation au conseil d'administration.

Pour d'autres, le comité reçoit les candidatures, identifie des candidatures qu'il voudrait soumettre et consulte la communauté universitaire sur les candidatures identifiées. Dans une très grande majorité des cas, le mode consultation a été interprété comme un vote. Le vote peut être indicatif et les résultats connus uniquement des membres du comité (il semble cependant que les résultats sont en fait public); le vote peut être public, informatif ou le vote peut être décisionnel.

Une autre différence dans les processus porte sur les groupes ou personnes consultées : dans certains cas, la consultation s'adresse aux professeurs, aux chargés de cours, au personnel cadre et professionnel et aux autres groupes d'employés; dans d'autres cas, ce sont en fait les professeurs qu'on consulte alors que dans d'autres, le comité peut consulter qui bon lui semble.

L'expérience des 25 dernières années permet de noter que plus les processus sont ouverts et électifs moins on voit de candidatures venant de l'extérieur de l'institution concernée. On observe aussi des décisions qui surprennent les membres du conseil, ou de la communauté universitaire; des décisions qui découlent d'un résultat de vote très serré : l'écart entre la personne choisie et les autres peut être uniquement d'une, de deux ou de trois voix. Des écarts aussi petits créent souvent du ressentiment, de la polarisation ou des difficultés au niveau de la légitimité de la personne choisie ou nommée.

Questions relatives à la nomination du dirigeant

Quels principes devraient guider les processus de nomination du dirigeant?

Comment s'assurer que la personne nommée jouisse de toute la légitimité dont elle a besoin pour bien remplir sa fonction? Et ce, tant sous l'angle formel que sous l'angle de la perception de légitimité?

Qui doit être consulté dans le processus de consultation?

La pratique veut que le conseil se fasse assister d'un comité pour arriver à la décision; doit-on continuer cette pratique?

Dans l'affirmative, qui doit faire partie de ce comité? Quel en est le mandat?

Comment doit-il consulter la communauté académique? Et les diplômés?

Comment mettre en place une démarche qui soit transparente et permette la venue de candidats internes et externes?

Comment éviter que la nomination devienne le résultat d'une campagne électorale?

Qui doit nommer le dirigeant?

3 - La reddition de comptes et la transparence

Plusieurs ont souligné l'importance de l'autonomie institutionnelle pour les institutions universitaires du Québec. On a aussi fait état des responsabilités spécifiques des conseils d'administration des universités et mentionné que les institutions universitaires du Québec recevaient une portion significative de leurs revenus des gouvernements. Il s'en suit que les institutions universitaires ont un devoir de rendre des comptes. On pourrait affirmer que l'importance de ce devoir se mesure à la hauteur du financement public : plus le financement public est élevé, plus grand est le devoir de rendre des comptes. Ce principe reçoit spontanément l'assentiment de ceux à qui on le présente, mais il repose sur une réponse adéquate aux questions comme : qui doit rendre des comptes? À qui? Comment? Quel type de reddition de comptes serait représentatif d'une bonne gouvernance, etc.?

Henri-Paul Rousseau, président de la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ) affirmait que « c'est en rendant des comptes que la haute direction (direction générale et conseil d'administration), démontrera qu'elle a respecté les règles de gouvernance édictées par l'État ».

Dans son ouvrage sur les universités du Québec, Lucier (2006) rappelle que la Commission Parent avait mentionné que « les universités doivent faire preuve d'efficacité dans leur organisation en utilisant de façon optimale les ressources mises à leur disposition » et que c'est « la qualité de l'enseignement et de la recherche qui est la garantie première de la valeur de tout investissement individuel ou collectif dans la formation universitaire ». (page 30)

Demander aux institutions universitaires de « faire preuve », tel que le faisait la Commission Parent, c'est leur demander de rendre des comptes; leur demander de « faire preuve d'efficacité dans l'utilisation des ressources », c'est leur demander de démontrer qu'il y a efficacité, ce n'est pas se limiter à l'affirmer; il faut aller plus loin et prouver soit par indicateurs, soit par comparaison, soit autrement que par l'usage des ressources est efficace. On peut donc penser que dans cette démarche de faire preuve, il faut accorder une place prépondérante à la démonstration de la qualité de l'enseignement et de la recherche : il ne suffit pas d'énumérer les subventions de recherche ou de vanter le volume des subventions, il faut « faire preuve » de la qualité de la recherche; il ne suffit pas de recenser les cours, les programmes, il faut « faire preuve » de la qualité de

l'enseignement. On voit donc que la commission a tracé les pourtours d'une reddition de comptes extensive et exigeante.

On trouve, dans le livre blanc de l'Université Oxford, un raisonnement semblable lorsqu'on affirme que « *the most and fundamental principle of governance is accountability which can be broken into democratic accountability [...] refers to accountability of respective constituencies; [...] financial accountability [...], i.e. institution's resources have been allocated with the maximum efficiency; internal and external accountability [...] those with the responsibility and authority of taking decisions [...] are accountable to both internal and external constituencies.* (page 5)

La commission mise en place par l'Université Laval consacre une partie de son rapport à « l'obligation de rendre compte ». Elle affirme que « l'exercice de reddition de comptes implique que l'Université démontre qu'elle a su gérer de façon optimale les ressources qui lui sont confiées. Cet exercice présuppose l'attribution de responsabilités, le devoir d'évaluer et de surveiller le rendement. La reddition de comptes sert à établir l'adéquation entre la mission, le plan stratégique, les obligations législatives, les capacités organisationnelles et les résultats atteints. Le rapport annuel de l'université ne contient pas l'information nécessaire pour évaluer sa performance ». (page 37)

Les personnes que nous avons interrogées reconnaissent toutes que les institutions universitaires doivent rendre des comptes, mais on voit apparaître des divergences dès qu'on pousse plus avant dans la discussion. Certains, surtout des personnes de l'interne, estiment que les universités font beaucoup de reddition de comptes. Elles mentionnent alors les états financiers, les rapports annuels, les présentations à la commission parlementaire sur l'éducation, les rapports techniques au MELS, les rapports à la Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec (CREPUQ) et à sa commission des programmes. À cette liste, on ajoute les demandes répétitives de la part des fonctionnaires pour éviter que ce qui est perçu comme des cas problèmes ne se reproduisent. Le sentiment des personnes de l'interne c'est même qu'il y a trop de reddition de comptes.

D'autres personnes, provenant surtout de l'externe, admettent que les universités font de la reddition de comptes, mais elles jugent les formes actuelles de reddition de comptes insatisfaisantes et elles refusent de qualifier ces formes de reddition comme des exemples de bonne gouvernance.

Lucier (2006) disait à juste titre que « l'imputabilité de base peut être gérée dans le respect des compétences et des responsabilités [...] il est possible de pratiquer cette élémentaire reddition de comptes dans un climat d'ouverture et de simplicité, sans qu'il ne soit besoin pour le gouvernement d'être tatillon ou méfiant [...] les gestionnaires publics n'ont pas à tenir la dragée haute, comme s'ils savaient ce que doivent faire les universités [...] les responsables des universités n'ont pas à jouer à cache-cache avec les commis de l'État ou à s'imaginer être au dessus du commun des mortels ». (pages 140-141-142)

Il est intéressant ici de rappeler un message des rapporteurs de la mission d'évaluation et de contrôle (2006) qui répète un message de la cour des comptes à l'effet que « l'étude de la performance du système universitaire français doit [...] tenir compte du niveau de

financement consacré par notre pays à l'enseignement supérieur qui [...] est insuffisant comparé aux universités étrangères. » Sans l'ombre d'un doute, un tel message aurait pu être écrit par les institutions universitaires du Québec.

Interrogées sur ce qu'est une reddition de comptes associée à une bonne gouvernance, plusieurs des personnes interrogées ont fait référence aux rapports annuels soumis par les entreprises cotées en bourse, ou aux exigences de la loi Sarbarnes-Oxley, ou aux exigences des commissions des valeurs mobilières ou aux indications de l'OCDE qui suggère « de publier des états financiers en respectant les normes de comptabilité et de vérification des comptes correspondant aux pratiques exemplaires [...] des normes rigoureuses et internationalement reconnues ». (document 2, page 18)

Personne ne suggérerait aux institutions universitaires de copier ce qui se fait du côté des entreprises cotées en bourse, mais on leur suggérerait de s'inspirer de pratiques qui se sont développées dans ce secteur, surtout celles associées à la présentation des rapports annuels ou à l'approche appelée le tableau de bord de gestion. (L'annexe 3, écrite par Hugues Boisvert, décrit brièvement cette approche). En poursuivant leur réponse à cette question, plusieurs ont ajouté qu'une reddition de comptes du type bonne gouvernance est reconnaissable par les qualités suivantes : une grande transparence; des informations financières de bonne qualité (les travaux réalisés par les chercheurs associés à la Chaire de gouvernance et juricomptabilité dirigée par Réal Labelle ont confirmé que la bonne gouvernance est associée à de bonnes informations financières); une information centrée sur l'essentiel, en d'autres mots ne pas chercher à inonder les gens avec trop d'information; des informations présentées dans un langage simple, faciles à comprendre; fournir un moyen de comparer avec les autres entreprises du même secteur.

Qui doit rendre des comptes? Il ne fait aucun doute que la reddition de comptes est la responsabilité de la direction de l'institution universitaire. Le rôle du conseil d'administration est de porter son attention sur la qualité de la reddition de comptes, sur le choix des institutions universitaires avec qui il faut se comparer, sur les processus, sur les impacts de la reddition de comptes sur l'image, sur la réputation de l'université. Il faut également s'assurer que la reddition de comptes est examinée à la lumière de la mission, des valeurs et de la stratégie de l'institution.

À qui rendre des comptes? La direction doit rendre compte au conseil d'administration puis, subséquentement, à toute la communauté universitaire au sens large du terme. La reddition de comptes doit être un moment privilégié pour engager le dialogue entre la direction et chacun des groupes qui composent l'institution universitaire : meilleure sera la reddition de comptes, meilleurs seront les échanges et meilleur sera le climat de collaboration.

Un deuxième groupe à qui rendre des comptes est le gouvernement parce que le financement provient pour une grande part des fonds publics. Le moyen utilisé pour faire cette reddition de comptes ne devrait pas être par l'envoi de documents par courrier ou par voie électronique : une reddition de comptes est un dialogue, un échange qui doit s'effectuer dans le respect des compétences et des responsabilités. Rappelons que la commission parlementaire sur l'éducation n'est pas apparue aux yeux de plusieurs personnes externes rencontrées comme le meilleur forum de reddition de comptes.

En Angleterre la reddition de compte au Gouvernement se fait par l'intermédiaire du *Higher Education Council for England*, l'agence qui reçoit les fonds du gouvernement, les distribue aux institutions et recueille auprès de ces mêmes institutions des informations relatives à leur plan stratégique, aux prévisions financières et à l'usage des fonds (les documents *HFCE Strategic plan 2006-11* et *Annual monitoring and corporate planning statements, and financial forecasts 2007* illustrent très bien cette approche).

Finalement, la reddition de comptes doit s'adresser à la société au sens large du terme. Les entreprises cotées en bourse ont leur assemblée annuelle qui est suivie de la présentation des résultats à l'intention des journalistes, des analystes financiers et du public. Quel serait l'équivalent de ce processus pour les universités? Il faut trouver une façon de présenter la reddition de comptes pour que les citoyens puissent se faire une idée de l'usage qui se fait de fonds publics. Pourrait-on penser à une assemblée regroupant un pourcentage de diplômés choisis par le regroupement des diplômés de l'institution universitaire, présentation qui serait suivie de communiqués de presse?

Rappelons que lors d'une assemblée des membres, le conseil de l'Université Laval, de concert avec le conseil universitaire, rend compte une fois l'an de son administration, produit un rapport des activités de l'université et rend publics les états financiers de l'université. Le conseil de l'Université de Sherbrooke emploie également cette façon de faire. Cette forme de reddition de comptes est un excellent pas dans la bonne direction mais il y aurait lieu de compléter l'exercice en y ajoutant une reddition de compte au gouvernement et à la société en général.

Dans son étude, le « *National Center for Public Policy and Higher Education* » souligne que la reddition de comptes des écoles secondaires est habituellement basée sur la diplomation alors que pour les universités il y a plusieurs pratiques, mais elles diffèrent souvent. Cette même étude souligne que l'État de la Floride cherche à mettre sur pied « *a unified K-20 accountability system that holds each education delivery sector responsible for high student achievement; seamless articulation; a skilled workforce; and quality efficient services.* » (pages 36-37)

Plus loin, cette étude indique qu'il y a trois mécanismes pouvant mener à une bonne reddition de comptes : le premier est une reddition de comptes qui démontre une conformité avec la réglementation, la seconde est une reddition de comptes basée sur la performance, et la troisième une reddition de comptes liée au financement.

Il nous apparaît plus opportun que les institutions universitaires adoptent une approche qui favorise une reddition de comptes basée sur la performance, car le moment ne serait pas bien choisi pour proposer une voie d'action visant à réviser une formule de financement qui a été mise en place en décembre 2006. Il serait encore moins opportun de recommander une reddition de comptes basée sur la conformité à une réglementation. Ce dernier type de reddition de comptes n'est pas en accord avec les diverses cultures universitaires et les principes d'autonomie et de liberté académique.

Burke (2005) a beaucoup étudié la question de la reddition de comptes aux États-Unis. Dans une de ses dernières études, il passe en revue toutes les approches qui ont été utilisées, toutes les critiques relatives au concept de reddition de comptes dans le cas des institutions universitaires. Au terme de son travail, il constate que 46 états américains ont

établi des exigences en matière de « *performance reporting* ». Il note que les indicateurs ne sont pas les mêmes, mais il observe que certains indicateurs sont plus souvent mentionnés : rétention et diplômation, recherche subventionnée, admission d'étudiants de race différente, nombre d'étudiants qui changent d'institution. Il remarque aussi que 21 états ont mis au point des pratiques de « *performance budgeting* » et 15 ont un système de « *performance funding* » (budgets ciblés). Il termine son étude en proposant ce qu'il appelle « *accountability triangle* » : les attentes de l'État, les performances en enseignement et recherche et le positionnement dans le marché.

Questions relatives à la reddition de comptes

Comment concilier autonomie des institutions, responsabilité et imputabilité des membres du conseil d'administration et reddition de comptes?

Qui doit rendre des comptes?

À qui rendre des comptes? Et comment?

La reddition de comptes doit-elle permettre une comparaison entre les institutions universitaires du Québec et/ou une comparaison avec d'autres institutions de l'extérieur du Québec?

Si oui, comment choisir ces institutions?

Comment arriver à une reddition de comptes qui soit simple, facile à comprendre pour tous (incluant le public) et caractérisée par une grande transparence?

Comment arriver à une reddition de comptes qui couvre la mission, la stratégie, l'usage des ressources financières, l'enseignement la recherche et le service à la communauté?

Quel rôle accorder à la réputation de l'institution universitaire et à ses valeurs dans la reddition de comptes?

La reddition de comptes doit être entière et doit répondre aux principales questions posées tant par la communauté universitaire, les bureaux des politiciens et le public au sens large du terme. Ces groupes (et la société en général) sont sensibles aux arguments soulevés à propos des institutions universitaires par Moskow « *universities need to be better educators of the general public and marketers of their product if they hope to attract greater tax support [...] universities need to more tightly define their mission and be more explicit about how funding is used to meet the multiple missions of a university, including education, research and public outreach. Another aspect of transparency is allowing for an easier understanding of higher education.* » (page 1)

La commission établie par l'Université Laval en vient à la même conclusion dès le début de son rapport « les universités devront prouver [leur utilité] et démontrer que les fonds qui leur sont octroyés sont utilisés à bon escient. En corollaire, elles devront s'attendre à

rendre des comptes et à se faire évaluer ou comparer avec des institutions semblables à l'échelle de la province, de l'État ou du pays ». (page 6)

De plus, la forme de reddition de comptes devrait permettre aux universités de prendre le leadership en matière de reddition de comptes et de constituer une bonne base de discussion si le gouvernement du Québec en venait à suivre l'exemple du gouvernement de l'Ontario qui a engagé un processus de discussion avec ses universités, processus qui se traduit par la signature d'un « *Multi-Year Accountability Agreement* ». Dans cette entente, les universités s'engagent à participer au projet relatif aux indicateurs de performance, à fournir des données sur la qualité de la recherche, à fournir des informations sur l'accessibilité et la diplômation. Consulter l'annexe 4, nous donne une idée de la réponse de deux universités ontariennes.

Il faut reconnaître que l'initiative prise en Ontario se situe dans la lignée des contrats de performance que le gouvernement du Québec a déjà signés avec ses institutions universitaires et dans la foulée des travaux entrepris par l'Union Européenne concernant les indicateurs en matière d'éducation et de formation. (Voir le document intitulé *Conclusions du conseil* et les documents du projet Tuning.)

Dans le monde des affaires, une reddition de comptes qui démontre des bons résultats se traduit habituellement par de bons commentaires des analystes financiers et une hausse de la valeur des actions. Une reddition de comptes qui démontre de mauvais résultats conduit à court terme à une baisse des actions et, à plus long terme, peut mener à la vente de l'entreprise ou à la faillite. En un mot, les résultats entraînent des conséquences.

Certaines personnes que nous avons interrogées ont déploré le fait que les sanctions sont rares dans le cas des institutions universitaires : à leur avis, une bonne performance a peu d'effets tant sur les dirigeants que sur les membres du conseil d'administration. De plus, ils ont l'impression que la mauvaise performance est récompensée. Dans tous ces cas, l'État vient à la rescousse et « efface le tableau ». Les personnes interrogées croient que le redressement par l'État est malsain à long terme, car il ne responsabilise pas les administrateurs, il met en danger la réputation et affaiblit à long terme la capacité des universitaires à faire face à leurs responsabilités. Au terme de nos travaux, nous répétons qu'il est primordial en gouvernance de faire face à ses responsabilités. Pour éviter les situations difficiles, la première étape est de mettre fin à la garantie automatique de prêts que tous présument : c'est à chaque institution universitaire d'être responsable de ses emprunts. Donc une institution universitaire qui prend une mauvaise décision ou dont la reddition de comptes est insatisfaisante doit porter le poids de ses gestes comme c'est le cas pour tous les citoyens. Cela explique peut-être pourquoi l'État de la Floride a envisagé de réserver « *10 % of the education budget to be dedicated to performance based-funding* ».

Conclusions

En lisant ce rapport de recherche, certains ont peut-être cherché le fil conducteur. Ce fil conducteur est la quête pour identifier les pièces constitutives de la gouvernance universitaire et imaginer comment ces pièces peuvent former un tout cohérent et adapté à la réalité des organisations universitaires.

Les pièces constitutives incluent une mission particulière, une mission qui dure dans le temps, et qui ne change pas malgré tous les changements que subit la société dans laquelle œuvrent les institutions universitaires. Une mission qui guide les actions et les choix, un peu à la manière d'un phare qui guide les bateaux.

Des institutions universitaires, organisées de façon différente ont une histoire, une culture, une tradition et des valeurs différentes; cela ne les empêche pas de poursuivre une mission comparable.

Des institutions autonomes, qui respectent la liberté académique et qui reçoivent (dans plusieurs pays) des fonds importants de la part de l'État tant pour les frais d'exploitation courants que pour les investissements immobiliers.

Des institutions dirigées par un dirigeant choisi au terme d'un processus complexe au cours duquel on consulte avec soin de façon à choisir une personne apte à exercer le poste et ayant une crédibilité pour ce faire.

Ce dirigeant ne peut pas agir seul, il doit partager la gestion avec les professeurs relativement à l'enseignement et la recherche, avec des gestionnaires professionnels pour certaines fonctions administratives et avec un personnel souvent appelé personnel de soutien qui prend en charge les actions quotidiennes. Ajoutons que les étudiants sont aussi acteurs dans certaines décisions, certaines instances.

Des institutions dans lesquelles les décisions suivent des voies souvent sinueuses, quelques fois parallèles, décisions à travers lesquelles il n'est pas toujours facile de discerner une stratégie une orientation; des décisions qui peuvent mettre en cause des acteurs de la décision (voir des conflits d'intérêts).

Des conseils d'administration composés de bénévoles qui veulent rendre service à la communauté, des bénévoles qui ne parviennent pas toujours à identifier clairement le degré de leur responsabilité et leur imputabilité en tant que membre du conseil.

Des institutions qui admettent avoir un devoir de rendre des comptes à la communauté, au gouvernement et à la société en général.

Le défi auquel nous faisons face est celui de trouver comment assembler ces pièces et de dégager des questions susceptibles d'aider le groupe de travail. Il lui appartient de juger quelle gouvernance convient le mieux aux institutions universitaires.

ANNEXE 1

Liste des personnes consultées

ALLAIRE, Yvan - président du Conseil de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques

BEAUCHAMP, Yves - directeur, ETS

BELLEY, Michel - recteur, Université du Québec à Chicoutimi

BOISVERT, Hughes - professeur, HEC Montréal et titulaire de la chaire Internationale CMA d'étude des processus d'affaires et membre du conseil de HEC Montréal

BORDELEAU, Jacques - directeur général, CREPUQ

BOURQUE, Ghislain - recteur, Université du Québec à Trois-Rivières

BRASSARD, André - professeur titulaire, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal

CAILLÉ, André - administrateur de société et chancelier de l'Université de Montréal

CHAPUT, Luc - professeur, Sciences de la gestion, Université du Québec en Outaouais

D'AMOURS, Alban - président et chef de la direction, Mouvement Desjardins et président du Conseil d'administration de l'Université de Sherbrooke

DENIS, Rock - ex-recteur, UQAM

DESMARAIS, Hélène - présidente et chef de la direction, Centre d'entreprise et d'innovation de Montréal et présidente du conseil de HEC Montréal

DROUIN, Richard - associé McCarthy Tétrault et président du Conseil d'administration de l'Université Laval

FORTIN, Jacques - professeur, Sciences comptables, HEC Montréal

FRÉCHETTE, Guy - associé-directeur, Ernst & Young et membre du Conseil d'administration de HEC Montréal

JEAN, Johanne - rectrice, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

L'ALLIER, Alain - président du Conseil d'administration, UQAM

LAJEUNESSE, Claude - recteur de l'Université Concordia

LAMARRE, Bernard - président du Conseil de l'École Polytechnique de Montréal

LAPOINTE, Pierre - directeur, INRS

LAROCHE, Gilles - administrateur de sociétés. Ex-membre de l'Assemblée des gouverneurs, Université du Québec

LAURIN, Pierre - Administrateur de sociétés, ex-directeur HEC Montréal

LE BOUTHILLIER, John - administrateur de sociétés et ex-membre du Bureau des gouverneurs, Université du Québec

LEFEBVRE, Monique - administratrice de sociétés et psychologue-coaching exécutif

LUCIER, Pierre - titulaire de la chaire Fernand-Dumont, Institut national de la recherche scientifique Montréal

MOREAU, Pierre - président, Université du Québec

PAPINEAU, Robert - directeur, École Polytechnique

PAQUETTE, Jean-Guy - président du conseil, Institut National d'Optique et ex-recteur de l'Université Laval

PICHETTE, Claude - administrateur de sociétés. Ex-recteur de l'UQUAM

PIGEON, Michel - recteur, Université Laval

POUPART, Robert - principal et vice chancelier, Université Bishop's

PROTEAU, Jocelyn - administrateur de sociétés et membre du conseil d'administration de HEC Montréal

PROULX, Marcel - directeur général, ÉNAP

RINGUET, Michel - recteur, Université du Québec à Rimouski

SÉGUIN, Claude - vice-président, CGI et membre du Conseil d'administration de HEC Montréal

THONNARD, Marlène - présidente de la Commission scolaire des Hauts-Bois de l'Outaouais et présidente du Conseil, Université du Québec en Outaouais

VAILLANCOURT, Jean - recteur, Université du Québec en Outaouais

VINET, Luc – recteur, Université de Montréal.

ANNEXE 2

Loi sur la gouvernance des sociétés d'État modifiant diverses dispositions législatives (Loi 53). Articles 14 et 15

14. Le conseil d'administration établit les orientations stratégiques de la société, s'assure de leur mise en application et s'enquiert de toute question qu'il juge importante.

Le conseil est imputable des décisions de la société auprès du gouvernement et le président du conseil est chargé d'en répondre auprès du ministre.

15. De plus, le conseil d'administration exerce notamment les fonctions suivantes :
- 1° adopter le plan stratégique;
 - 2° approuver le plan d'immobilisation, le plan d'exploitation, les états financiers, le rapport annuel d'activités et le budget annuel de la société;
 - 3° approuver les règles de gouvernance de la société;
 - 4° approuver le code d'éthique applicable aux membres du conseil d'administration et ceux applicables aux dirigeants nommés par la société et aux employés de celle-ci et de ses filiales en propriété exclusive, sous réserve d'un règlement pris en vertu des articles 3.0.1 et 3.0.2 de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (L.R.Q., chapitre M-30);
 - 5° approuver les profils de compétence et d'expérience requis pour la nomination des membres du conseil;
 - 6° approuver les critères d'évaluation des membres du conseil d'administration et ceux applicables au président-directeur général;
 - 7° approuver les critères d'évaluation du fonctionnement du conseil;
 - 8° établir les politiques d'encadrement de la gestion des risques associés à la conduite des affaires de la société;
 - 9° s'assurer que le comité de vérification exerce adéquatement ses fonctions;
 - 10° déterminer les délégations d'autorité;
 - 11° approuver, conformément à la loi, les politiques de ressources humaines ainsi que les normes et barèmes de rémunération, incluant une politique de rémunération variable, le cas échéant, et les autres conditions de travail des employés et des dirigeants nommés par la société, lorsque ceux-ci ne sont pas assujettis à la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1);
 - 12° approuver le programme de planification de la relève des dirigeants nommés par la société;
 - 13° approuver la nomination des dirigeants autres que le président-directeur général et celle du principal dirigeant de chacune de ses filiales en propriété exclusive, lorsque ces dirigeants ne sont pas assujettis à la Loi sur la fonction publique;
 - 14° approuver les politiques de ressources humaines ainsi que les normes et barèmes de rémunération, incluant une politique de rémunération variable, le cas échéant, et les autres conditions de travail des employés et des

- dirigeants de chacune des filiales en propriété exclusive de la société, lorsque ceux-ci ne sont pas assujettis à la Loi sur la fonction publique;
- 15° adopter des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de la société incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires; ces mesures sont réalisées tous les trois ans par une firme indépendante;
 - 16° la société soumet à l'approbation du gouvernement la politique de rémunération variable visée aux paragraphes 11^e et 14^e de l'article 15;
 - 17° le conseil d'administration doit évaluer l'intégrité des contrôles internes, des contrôles de la divulgation de l'information ainsi que des systèmes d'information et approuver une politique de divulgation financière;
 - 18° le conseil d'administration s'assure de la mise en œuvre des programmes d'accueil et de formation continue des membres du conseil.

ANNEXE 3

Un tableau de bord de gestion pour les universités Par Hugues Boisvert, Ph.D. FCMA, HEC Montréal

Contexte

Le tableau de bord de gestion s'inscrit dans une approche de gestion stratégique de la performance organisationnelle. Il se veut principalement un outil de mise en œuvre de la stratégie qui se distingue de plusieurs autres outils comptables de surveillance et de contrôle concernant l'imputabilité des dirigeants ou à la conformité aux normes comptables. Son apport est essentiel, dans un contexte où plusieurs organisations conçoivent de très bonnes stratégies, mais où elles ont de la difficulté à les mettre en œuvre¹. Certaines organisations² l'utilisent également comme un outil de communication pour décrire leurs plans et leurs réalisations. De nombreuses expérimentations de cet outil stratégique ont été menées jusqu'à maintenant au sein de plusieurs organisations. Or la chaire internationale CMA d'étude des processus d'affaires de HEC Montréal constate que ces expérimentations n'ont pas, pour la plupart, tiré pleinement profit de cet outil. Elle propose donc une démarche innovatrice qui vise à assurer un meilleur arrimage du tableau de bord de gestion avec la stratégie de l'organisation.

Ce texte décrit, dans un premier temps, en quoi consiste le tableau de bord de gestion. Il présente ensuite le contexte décisionnel dans lequel il peut être déployé. Nous verrons ensuite en quoi consistent ses avantages. Partant de là, nous décrirons notre démarche d'élaboration d'un tableau de bord innovateur. Et enfin, la dernière section présente un modèle générique innovateur de tableau de bord de gestion pour les universités.

Le tableau de bord de gestion³

Les premiers tableaux de bord de gestion sont apparus en France, il y a presque un siècle⁴. Le tableau de bord français comporte un ensemble d'indicateurs financiers directement liés à la stratégie de l'entreprise et permettant de la piloter. La notion américaine de *balanced scorecard*, expression que nous traduisons par tableau de bord de gestion équilibré, s'est répandue beaucoup plus largement. L'appellation renvoie à l'encadrement du rôle du contrôleur proposé en 1954 par Simon et ses collaborateurs⁵, le contrôleur étant considéré comme celui qui met en place des outils de reddition de comptes pour l'ensemble des gestionnaires de l'entreprise (*keeps score*).

¹ Mankins, Michael C. et Stewart P. Meech, « Turning Great Strategy into Great Performance », *Harvard Business Review*, juillet-août 2005, p. 74-82.

² Nils-Goran Olve, Carl-Johan Petri, Jan Roy et Sofie Roy, « Twelve years later : Understanding and realizing the value of balanced scorecards », *Ivey Business Journal*, mai-juin 2004, reprint, p. 1-7.

³ Les idées des trois premiers paragraphes sont reprises de Hugues Boisvert, Claude Laurin et Alexander Mersereau, *La comptabilité de management, prise de décision et contrôle*, 4^e édition, Éditions du renouveau pédagogique inc. (ERPI), 568 p., 2007, p. 474-478.

⁴ Marc Epstein et Jean-François Manzoni, « Implementing Corporate Strategy From Tableaux de bord to Balanced Scorecard », *European Management Journal*, vol. 16, no 2, 1998, p. 190-203.

⁵ Herbert A. Simon, Harold Guetzkow, George Kometsky et Gordon Tyndall, *Centralization vs . Decentralization in Organizing the Controller's Department*, Controllershship Foundation, 1954.

Le premier article qui a porté sur le *balanced scorecard* a été publié en 1992⁶. Le qualificatif d'équilibré fait référence au fait que le modèle proposé par Kaplan et Norton repose sur l'intégration de quatre dimensions fondamentales : les finances, la clientèle, les processus internes et l'apprentissage organisationnel. Cette approche fait le postulat que la performance d'une organisation repose sur un équilibre entre ces quatre dimensions. Des dérivés du tableau de bord ont surgi au même moment, notamment le «navigateur» de Skandia⁷, un modèle fondé sur le postulat que l'entreprise crée de la valeur grâce à son «capital intellectuel».

Le tableau de bord de gestion équilibré a d'abord été conçu pour les entreprises privées, mais il en existe des adaptations pour les organisations à but non lucratif (OBNL), notamment pour les universités⁸. Le tableau de bord de gestion pour OBNL se présente d'une manière à la fois plus complexe et plus riche, en raison des objectifs multiples et parfois contradictoires de ce type d'organisation.

L'utilisation du tableau de bord de gestion

L'information utile à la prise de décisions se résume la plupart du temps à des indicateurs non financiers. La richesse d'un tableau de bord de gestion repose sur son apport à l'intégration de ces indicateurs non financiers avec des indicateurs financiers, de manière à ce que le gestionnaire s'en serve pour prendre des décisions dans l'exercice de ses responsabilités de guide et de pilote. Le tableau de bord de gestion équilibré favorise ainsi la mise en œuvre d'un processus d'autogestion dans lequel les cadres, appartenant à plusieurs échelons hiérarchiques, définissent les mesures utilisées pour leur propre gestion.

Le tableau de bord de gestion est donc un outil développé pour un gestionnaire désigné. Ainsi, dans une organisation, il peut y avoir plusieurs tableaux de bord de gestion, soit un pour chaque responsable de fonction. En effet, compte tenu premièrement que le tableau de bord de gestion regroupe un ensemble d'indicateurs susceptibles d'influencer la prise de décisions d'un gestionnaire, deuxièmement que chaque ensemble d'indicateurs est spécifique à l'atteinte d'objectifs par un gestionnaire désigné, troisièmement que ces indicateurs sont précurseurs de la performance à venir et enfin que ces indicateurs relèvent de plusieurs dimensions fondamentales des responsabilités du gestionnaire désigné, avant d'aborder une démarche de conception d'un tableau de bord de gestion, il faut décider à quel gestionnaire il sera destiné et bien cerner les responsabilités de ce gestionnaire.

Ainsi, dans le cas des universités, les tableaux de bord de gestion suivants peuvent être développés :

1. un tableau de bord de gestion du dirigeant principal d'un établissement universitaire;
2. un tableau de bord de gestion du directeur financier d'un établissement;

⁶ Robert S. Kaplan et David P. Norton, «The Balanced Scorecard – Measures that Drive performance», *Harvard Business Review*, janvier-février 1992, p. 71-79.

⁷ Voir www.nodesway.com/methode/navigateur-skandia-htm

⁸ Sur le site www.uakron.edu/facstaff/bscMore.php, on retrouve des présentations d'implantations des balanced scorecard dans les universités suivantes University of Alabama at Birmingham, Edinboro University of Pennsylvania, University of Wisconsin-Stout, University of California at Berkeley et Wheaton College.

3. un tableau de bord de gestion d'un directeur d'un programme d'enseignement;
4. un tableau de bord de gestion d'un directeur de service d'enseignement.

Un tableau de bord de gestion pourrait aussi être conçu pour la direction du MELS⁹, qui regrouperait des indicateurs clés de chacun des établissements universitaires du Québec.

Ces tableaux de bord peuvent être liés l'un à l'autre de manière cohérente en reflétant la structure de responsabilités de l'organisation et constituer ainsi un système de tableaux de bord de gestion. Dorénavant, lorsque nous parlerons de tableau de bord de gestion, il faudra comprendre un système de tableaux de bord de gestion propre à une organisation.

Par ailleurs, la notion de tableau de bord de gestion équilibré s'applique davantage au tableau de bord « intégrateur » du directeur d'un établissement qu'à celui d'un responsable de fonction, bien que ce dernier puisse aussi considérer plusieurs dimensions fondamentales liées à ses responsabilités.

Les avantages du tableau de bord de gestion

Depuis toujours, les gestionnaires prennent des décisions et gèrent sur la base d'informations qu'ils se donnent. Les systèmes d'information ont grandement évolué ces dernières années en s'appuyant sur une technologie informatique de plus en plus puissante. Dans ce contexte, il est normal de se demander ce que le tableau de bord de gestion apporte de plus aux divers systèmes d'information déjà présents dans les organisations.

Or l'apport principal d'un tableau de bord est de permettre d'aborder la gestion sous un nouvel angle en regroupant des indicateurs qui sont reliés entre eux à l'aide d'un modèle explicatif (formel ou informel) de la performance organisationnelle. Le développement d'un tel modèle, qu'il soit formel ou intuitif (implicite), est même un préalable au développement des indicateurs du tableau de bord de gestion équilibré. Un tel modèle doit prendre en compte les responsabilités du gestionnaire, les variables qu'il contrôle et l'impact de ces variables sur la performance organisationnelle. Le tableau de bord de gestion se présente donc comme une approche à la gestion en harmonie avec la logique du modèle considéré. Pour être efficace, le gestionnaire doit s'appropriier le modèle explicatif de la performance de son organisation, de concert avec le tableau de bord de gestion, et les faire évoluer.

Les avantages du tableau de bord de gestion sont les suivants: il

1. systématise la production d'information pour la prise de décision,
2. réduit la recherche d'information et la production de rapports, ce qui permet de réduire les ressources habituellement requises dans les organisations impliquées dans la production d'information de gestion,
3. permet de constituer une source d'information souple,
4. force l'établissement de liens entre les diverses dimensions de la performance,
5. relie les responsabilités des divers niveaux hiérarchiques,
6. incite la définition de règles d'affaires qui renforcent la cohérence,
7. établit une base décisionnelle plus forte,

⁹ Ministère de l'Éducation, des Loisirs et du Sport, ministère responsable des universités au Québec.

8. permet une gestion sécurisée de l'information.

L'élaboration d'un tableau de bord de gestion innovateur

Pour concevoir un tableau de bord de gestion innovateur, nous suggérons les étapes suivantes que nous illustrerons plus loin à l'aide d'un exemple:

1. Définir le rôle et les responsabilités du gestionnaire à qui le tableau est destiné.
2. Déterminer la proposition de valeur dominante.
3. Identifier les dimensions fondamentales de la performance organisationnelle.
4. Développer un modèle explicatif de la performance organisationnelle.
5. Formuler la stratégie poursuivie par le gestionnaire pour remplir son mandat dans le cadre d'une proposition de valeur dominante, et ce par rapport à chacune des dimensions fondamentales identifiées.
6. Identifier des objectifs à atteindre.
7. Préciser les moyens d'atteindre les objectifs.
8. Identifier des facteurs susceptibles de contribuer au succès des moyens entrepris ainsi que des mesures qui témoignent de leur succès.
9. Associer des mesures spécifiques aux indicateurs choisis.
10. Choisir les systèmes de collecte de données et mettre en place les systèmes de signalisation et de communication.

Pour pouvoir développer un tableau de bord de gestion, il faut d'abord avoir décidé à quel gestionnaire il s'adresse. Ensuite, il faut définir le rôle de ce gestionnaire, voire la mission de l'organisation et les responsabilités du gestionnaire concerné. Enfin, le gestionnaire doit avoir choisi une proposition de valeur dominante et avoir identifié les dimensions fondamentales de la performance organisationnelle.

Le modèle de Kaplan et Norton identifiait quatre dimensions fondamentales au tableau de bord. Or les dimensions fondamentales de la performance organisationnelle doivent être celles susceptibles de contribuer à l'atteinte des objectifs poursuivis par le gestionnaire. À leur tour, les objectifs poursuivis par un gestionnaire découlent des responsabilités qui lui ont été conférées. Dans le cas du dirigeant principal d'un établissement universitaire, par exemple, ses responsabilités découlent de la mission de l'université, de la proposition de valeur qu'il privilégie et de la stratégie poursuivie pour remplir sa mission.

Le modèle explicatif de la performance organisationnelle permet d'intégrer les données financières et opérationnelles. Or peu d'entreprises ont effectivement développé un modèle explicatif formel de la performance organisationnelle¹⁰. Les dirigeants se basent alors sur leur compréhension intuitive de la performance organisationnelle pour formuler la stratégie. Par conséquent, plusieurs ensembles d'indicateurs opérationnels utilisés par les entreprises n'ont pas de lien identifié entre eux et avec les résultats financiers. Par exemple, les indicateurs sur les ventes n'ont pas de lien avec les indicateurs dans l'usine et ils n'ont pas de lien avec les indicateurs financiers. Comme l'objectif du tableau de bord équilibré est précisément de relier les dimensions fondamentales susceptibles de

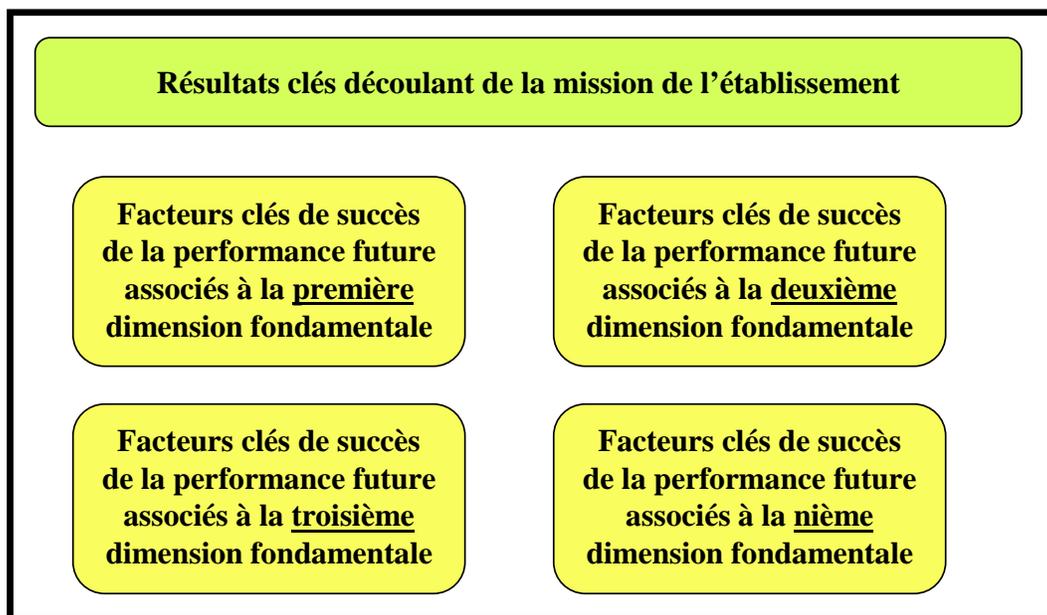
¹⁰ Selon une étude en 2005 (voir CICMA 05-01, La gestion de la performance des organisations et ses comptes : questions soulevées, pratiques performantes et orientations stratégiques, par Hugues Boisvert, Marie-Andrée Caron et Alexander Mersereau, HEC Montréal, 2005, 56 pages), il n'y a aucun lien entre les indicateurs opérationnels utilisés pour gérer les données financières, ni même les budgets.

générer la performance globale de l'organisation, le modèle explicatif formel force l'identification de liens entre les dimensions.

La formulation de la stratégie et son intégration dans un tableau de bord de gestion sont grandement améliorées par l'utilisation de cartes stratégiques. La cartographie des stratégies vise l'amélioration de la mise en œuvre et de l'exécution des stratégies¹¹. C'est une méthode qui aide à concrétiser la stratégie en objectifs et en plans ou moyens pour atteindre des objectifs¹².

Un exemple de tableau de bord de gestion du dirigeant principal d'une université

Cet exemple a pour objet de décrire un modèle générique innovateur de tableau de bord de gestion du dirigeant principal d'une université ainsi que les principales étapes de son développement. La figure suivante présente une vue globale de ce modèle. Le tableau doit tenir sur une seule feuille et nous proposons qu'il comporte une partie *Résultats* et une partie *Facteurs clés de succès de la performance future*.



Les résultats clés découlant de la mission présentent les mesures principales des résultats associés à la mission. Les facteurs clés de succès de la performance future doivent être regroupés selon les dimensions fondamentales au succès de l'organisation et ces dimensions doivent être cohérentes avec le choix de la stratégie formulée par la Direction.

Dans le *balanced scorecard* de Kaplan et Norton, les résultats et les facteurs clés de succès à la performance future sont intégrés au sein de quatre dimensions fondamentales : économique et financière, relative aux clients, relative aux processus interne et innovation

¹¹ Kaplan, Robert S. et David P. Norton. « Having Trouble with Your Strategy? Then Map It », Harvard Business Review, janvier-février 2001.

¹² CMA-Canada, Politique de comptabilité de management, Utilisation des cartes stratégiques pour accroître la performance, par Howard M. Armitage et Cameron Scholey, 2007, 53 pages.

et apprentissage. C'est ainsi que les résultats financiers d'une entreprise à but lucratif comme le montant des ventes, la part de marché, le résultat net avant impôt, le résultat net avant impôt et amortissement ainsi que le rendement sur capital investi, apparaissent souvent comme indicateurs de la dimension financière.

Dans l'exemple qui suit, nous suggérerons six dimensions fondamentales à être incluses dans le modèle d'un tableau de bord d'un dirigeant principal d'une université. Ces dimensions découlent d'une mission et d'une proposition de valeur que nous poserons comme hypothèse lors des étapes 1 et 2 de la démarche suggérée de développement.

Le tableau de bord de gestion du dirigeant principal — la première étape

La première étape concerne la définition du rôle et des responsabilités du gestionnaire concerné.

Soit l'hypothèse de la double mission suivante de l'établissement :

- Produire des diplômés de qualité
- Développer des connaissances

Les responsabilités du dirigeant principal concernent la réalisation de la mission de l'établissement. Ayant pris connaissance de la mission, celui-ci devra déterminer la proposition de valeur dominante (étape 2), puis identifier les dimensions fondamentales de la performance organisationnelle de son organisation (étape 3).

Le tableau de bord de gestion du dirigeant principal — la deuxième étape

La deuxième étape concerne la détermination de la proposition de valeur dominante. Selon Treacy et Wieserma¹³, les trois propositions de valeur suivantes constituent un excellent cadre de référence pour se mesurer à la concurrence sur les marchés actuels :

1. excellence opérationnelle (ou meilleur coût total);
2. leadership en matière de produits ;
3. liens étroits avec les clients (ou solutions clients).

La discussion suivante sur la proposition de valeur a pour objet de montrer le lien entre le choix de la proposition de valeur et l'identification des dimensions fondamentales du tableau de bord de gestion du dirigeant.

L'excellence opérationnelle

Dans le cadre d'un établissement universitaire, l'excellence opérationnelle signifierait le meilleur coût ce qui doit être interprété comme étant le meilleur rapport qualité/prix. Cependant, compte tenu du contexte québécois d'un financement universel par discipline, mesuré principalement sur la base des effectifs étudiants équivalents temps plein (EÉÉTP), sans égard à la qualité¹⁴, on peut penser que les établissements universitaires au Québec sont limités dans le choix d'une proposition de valeur. En d'autres mots, le

¹³ Treacy Michael et Fred Wieserma. *The discipline of Market Leaders : Choose Your Customers, Narrow Your Focus, Dominate Your Market*, Perseus books, Cambridge, 1995.

¹⁴ Il est bien de poser comme hypothèse que toutes les universités produisent de la qualité. Par contre, dans une stratégie de leadership en matière de produits, il faut développer une ou des mesures de la qualité des diplômés (par exemple, le nombre de diplômés de programmes plus ambitieux avec mention honorifiques particulières) sinon le dirigeant ne pourra pas évaluer le succès d'une stratégie visant à développer des programmes plus exigeants pour les étudiants.

financement actuel incite uniquement à accroître les EÉÉTP au moindre coût et ne présente aucun incitatif à adopter le leadership en matière de produits ou encore à développer des liens étroits avec les clients, donc à adopter une proposition de valeur qui distinguerait les universités.

Le leadership en matière de produits

Les établissements qui choisiraient le leadership en matière de produits, devront trouver un financement complémentaire autre que le financement public actuel. Par ailleurs, chez les disciplines bénéficiant historiquement d'un montant par EÉÉTP nettement plus élevé que la moyenne, la direction dispose alors de plus de moyens financiers pour adopter une proposition de valeur qui en serait une de leadership en matière d'innovation et de développement des connaissances comme cela pourrait être le cas en médecine par exemple.

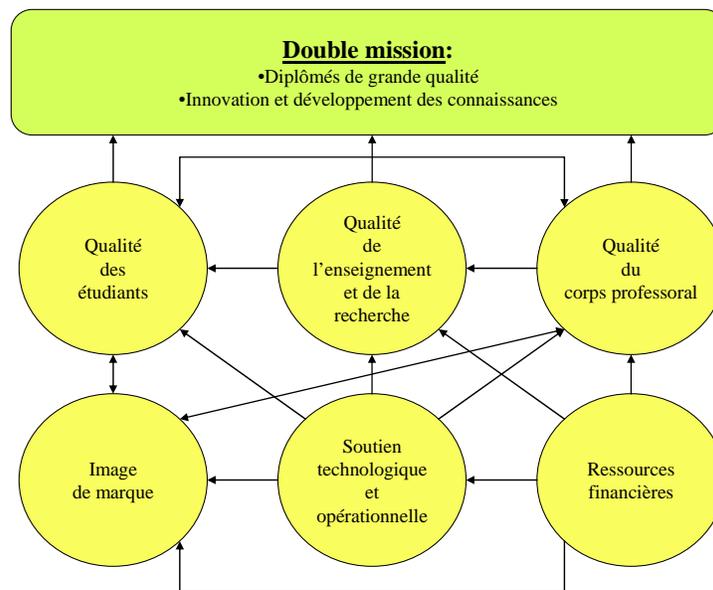
Les liens étroits avec les clients

La troisième proposition de valeur implique qu'il faut d'abord identifier les clients : les étudiants, les employeurs ou la société? Dans une entreprise privée, le client est celui qui paie. Or, compte tenu du financement public des universités, la société par ses impôts, est actuellement le principal fournisseur de fonds des universités, les étudiants paient une partie des frais et les employeurs paient pour des programmes privés. Enfin, les entreprises sont sollicitées pour des dons et des commandites.

Pour fins d'illustration d'un modèle générique de tableau de bord de gestion du dirigeant principal d'une université, nous avons décidé de poser comme hypothèse que le choix du leadership en matière de produits sera la proposition de valeur adoptée par le dirigeant. Par ailleurs, c'est la proposition qui semble la plus appropriée à la mission de son établissement, soit la qualité des diplômés ainsi que l'innovation et le développement de connaissances et non seulement pas le nombre de EÉÉTP.

Le tableau de bord de gestion du dirigeant principal — la troisième étape

La **troisième étape** concerne l'identification des dimensions fondamentales de la performance organisationnelle. C'est une étape cruciale car elle détermine la structure du tableau de bord de gestion. La figure suivante suggère 6 dimensions fondamentales à la performance organisationnelle, cohérentes avec la proposition de valeur d'un leadership en matière d'enseignement et de recherche et à la double mission de produire des diplômés de qualité et de développer des connaissances.



La figure précédente suggère de considérer six dimensions fondamentales. La qualité des étudiants, des programmes (enseignement et recherche) et du corps professoral sont les trois premières dimensions susceptibles d'accroître la qualité des diplômés, l'innovation et du développement des connaissances. S'il veut atteindre ces objectifs, le dirigeant principal de l'établissement doit prendre les moyens pour favoriser le recrutement d'étudiants de qualité, l'évolution des programmes d'enseignement et de la recherche ainsi que le recrutement et l'épanouissement du corps professoral.

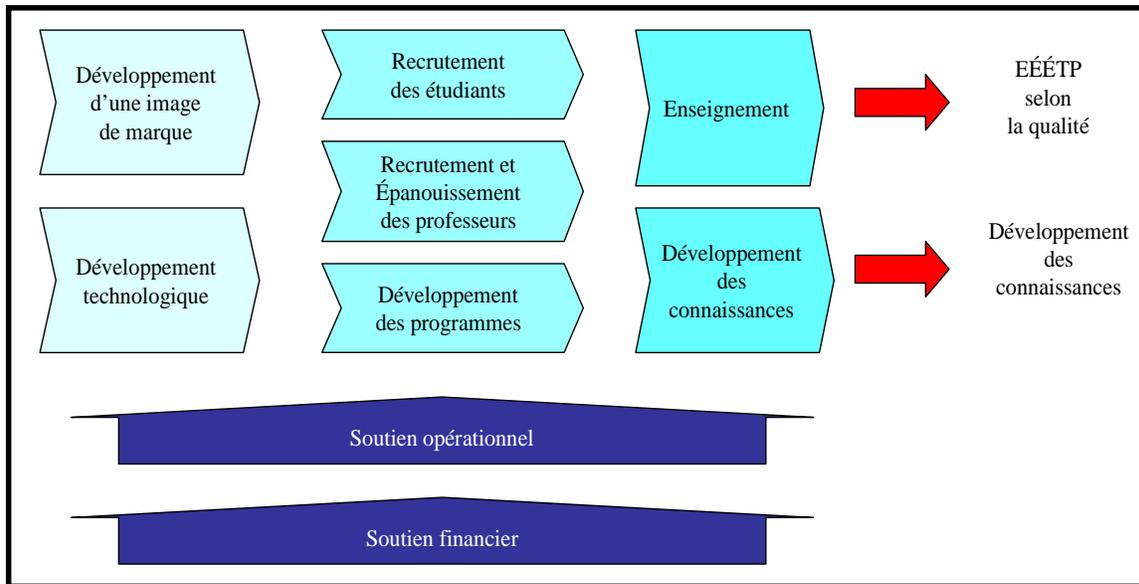
C'est ainsi que le dirigeant a choisi (dans cet exemple) d'agir sur trois autres dimensions qu'il juge tout aussi fondamentales au succès de la mission, soit l'image de marque, le soutien technologique et opérationnel ainsi que les ressources financières. En effet, le recrutement des étudiants et des professeurs sont grandement influencés par l'image de marque de l'établissement. Le soutien technologique et le soutien opérationnel contribuent à l'image de marque, mais aussi au développement des programmes d'enseignement et de recherche ainsi qu'au travail des professeurs. Enfin, l'établissement doit obtenir les ressources financières nécessaires pour s'assurer d'un corps professoral de qualité, l'élaboration et le succès de programmes innovateurs ainsi que le développement d'une image de marque et d'une infrastructure technologique et opérationnelle de pointe.

Le tableau de bord de gestion du dirigeant principal — la quatrième étape

La quatrième étape concerne le développement d'un modèle explicatif de la performance globale de l'entreprise. En pratique, il existe peu d'exemple de modèles explicatifs de la performance globale d'une organisation. Des auteurs évoquent uniquement la cartographie de cartes stratégiques¹⁵ et ignore cette étape comme étant utile à l'élaboration d'un tableau de bord de gestion. Par ailleurs, nous croyons que cette étape est nécessaire pour lier les données financières aux données opérationnelles. Un modèle

¹⁵ Dans la PCM de CMA-Canada, Utilisation de cartes stratégiques pour accroître la performance, déjà citée, on présente les cartes stratégiques comme un moyen utile et nécessaire à l'élaboration d'un tableau de bord de gestion sans toutefois parler de modèle explicatif de la performance organisationnelle.

explicatif de la performance organisationnelle en est un qui associe les dimensions fondamentales identifiées à l'étape précédente à des activités clés de l'organisation. La figure suivante présente un modèle générique du fonctionnement de l'université, en harmonie avec les six dimensions fondamentales identifiées par le dirigeant.



Un modèle de comptabilité par activités comme celui de la figure précédente permettrait de lier les données financière aux données opérationnelles.

Le tableau de bord de gestion du dirigeant principal — la cinquième étape

La **cinquième étape** concerne la formulation de la stratégie par rapport à chacune des dimensions fondamentales identifiées. Ainsi il y a six stratégies à formuler en collaboration avec les responsables concernés dans l'organisation, soit une par dimension fondamentale :

- La stratégie de recrutement des étudiants
- La stratégie relative au développement des programmes
- La stratégie relative au recrutement et à l'épanouissement du corps professoral
- La stratégie relative au développement d'une image de marque
- La stratégie relative au développement technologique et au soutien opérationnel
- La stratégie financière.

Par exemple, relativement à la stratégie de recrutement des étudiants, le dirigeant aura à désigner les responsables du recrutement et leur fournir les ressources nécessaires. Le directeur pourrait décider de confier la responsabilité aux directeurs de programmes qui auraient chacun leur tableau de bord de gestion respectif. Le tableau de bord du dirigeant principal ne comportera pas plus de cinq indicateurs qui résument les principaux éléments de cette dimension. Les facteurs suivants pourraient être des indicateurs utiles à la mise en œuvre de la stratégie de recrutement :

- L'efficacité de la communication de l'image de marque
- Le soutien financier disponible aux candidats
- Le taux d'emploi des diplômés et les salaires offerts
- L'environnement d'apprentissage qui leur est offert

- Les opportunités et les défis qui leur sont présentés.

Le tableau de bord de gestion du dirigeant principal — la sixième étape

La sixième étape concerne les objectifs à atteindre.

Le tableau de bord de gestion du dirigeant principal — la septième étape

La septième étape concerne les moyens spécifiques d'atteindre les objectifs pour chacun des objectifs identifiés à l'étape précédente. Cela doit se faire en collaboration avec les responsables désignés de sorte que ces derniers s'approprient à la fois les objectifs et les moyens de les atteindre.

Le tableau de bord de gestion du dirigeant principal — la huitième étape

La huitième étape concerne les facteurs susceptibles de contribuer au succès des moyens entrepris. C'est au responsable de chacune des fonctions associées aux dimensions fondamentales avec son équipe, de faire l'exercice de développement d'un tableau de bord de gestion local et ainsi d'identifier les facteurs susceptibles de contribuer au succès des moyens envisagés pour réaliser la stratégie formulée.

Le tableau de bord de gestion du dirigeant principal — la neuvième étape

La neuvième étape concerne les mesures spécifiques aux indicateurs choisis, c'est-à-dire de quelle manière sera mesuré chacun des indicateurs, identifiés comme étant les facteurs clés au succès des objectifs ainsi que les objectifs eux-mêmes.

Le tableau de bord de gestion du dirigeant principal — la dixième étape

La dixième étape concerne des aspects techniques de l'implantation du tableau de bord de gestion, soit la collecte des données et la communication des tableaux de bord aux divers responsables de l'organisation, y compris les aspects de sécurité.

Ceci conclut l'exemple du modèle générique innovateur du tableau de bord d'un dirigeant principal d'une université. À compter de l'étape 5 de développement du tableau de bord de gestion, il faut faire intervenir les responsables rattachés à chacune des dimensions fondamentales du tableau de bord de gestion. Par le choix des dimensions fondamentales, le dirigeant s'assure de la mise en œuvre de la stratégie globale de l'organisation en harmonie avec la proposition de valeur qu'il privilégie et la mission de l'organisation. Puis les responsables de fonction ont à développer leurs propres plans en harmonie avec la volonté de la direction.

ANNEXE 4

Deux exemples d'indicateurs de performance développés par des institutions universitaires de l'Ontario

L'Université de Toronto

L'Université de Toronto a publié, en décembre 2006, un document intitulé « *Performance indicators for governance : measuring up* ». Le document de 114 pages comprend une introduction, trois parties principales et une conclusion.

L'introduction rappelle la mission et la vision de l'université, fait état des différentes parties du rapport et décrit les efforts de l'université pour améliorer les mesures utilisées dans le rapport.

La première partie présente les indicateurs de performance utilisés pour montrer les progrès de l'université dans sa marche vers l'atteinte de sa mission. Les mesures ou indicateurs utilisés sont : la note obtenue à la fin de leurs études secondaires par les nouveaux étudiants; les prix obtenus par les étudiants; les prix obtenus par les professeurs; les prix de pédagogie obtenus par les professeurs; les fonds de recherche; la mesure des activités de recherche, c.-à-d. les publications et les citations.

La deuxième partie porte sur les étudiants. Les indicateurs sont : la diversité culturelle des étudiants; l'accessibilité des étudiants (ceux qui ont besoin d'aide financière, les étudiants qui ont un handicap), le succès des étudiants inscrits dans le programme appelé l'année de transition; la diversité des professeurs et la diversité des autres personnels.

La troisième partie porte sur les conditions de succès (*enabling actions*).

La première condition de succès est le recrutement, la rétention et la valorisation du travail bien fait par les étudiants, les professeurs et le personnel. Pour les étudiants, les indicateurs sont le nombre de demandes d'admission/le nombre d'admissions/le nombre d'inscriptions, la moyenne à l'entrée, les prix obtenus par les étudiants, la rétention et la diplomation des étudiants de premier cycle, la diplomation et la durée des études graduées, les bourses et le support financier pour les étudiants gradués. Pour les professeurs, les indicateurs sont la rétention des professeurs, les prix, la publication et l'impact des publications. Pour le personnel, l'indicateur est la rétention.

La deuxième condition de succès est l'amélioration de l'expérience de travail. Les indicateurs sont la formation et la satisfaction du personnel.

La troisième condition est la qualité des infrastructures. La qualité des bibliothèques et leur utilisation; le développement du campus et le financement des nouveaux projets; l'usage des espaces et l'entretien différé.

La quatrième condition de succès est les technologies de l'information. Les indicateurs sont : les investissements dans les technologies de l'information, le nombre de cours qui utilisent activement des technologies, la perception des étudiants relativement à l'usage des technologies dans le cadre de leurs études.

La cinquième condition est la capacité à obtenir et attribuer les ressources financières aux priorités identifiées. Les indicateurs sont : le revenu total par étudiant, les levées de fonds annuelles; les fonds de dotation par étudiant; les coûts administratifs (administration et dépenses générales), l'efficacité dans l'usage des espaces; la santé financière c.-à-d. les ressources financières par rapport à la dette à long terme et la cote de crédit de l'université.

La conclusion se résume à trois petits paragraphes qui indiquent que ce rapport est le deuxième du genre, que chaque fois que c'était possible, l'université a présenté des comparaisons avec d'autres universités et que l'université désire continuer à améliorer les indicateurs de performance qu'elle utilise.

L'Université Queen's

Sur le site de l'Université Queen's, on trouve une rubrique intitulée *Public accountability: annual reports/selected performance indicators*. Ce document est très différent de celui publié par l'Université de Toronto, mais nous en présentons la structure et les principaux indicateurs (nous avons essayé d'identifier les indicateurs même si la présentation ne les identifie pas). Cette approche pourrait intéresser certaines universités du Québec.

Le rapport 2005-2006 est divisé en six parties.

La première est le message des dirigeants.

La seconde est intitulée « nos étudiants ». Dans cette partie, on décrit comment l'université réussit à attirer les meilleurs étudiants. Les principaux indicateurs sont les résultats scolaires des nouveaux étudiants, le nombre de demandes d'admission par rapport au nombre de places disponibles, le nombre de nouveaux étudiants qui sont boursiers, la diversité.

La troisième est intitulée « l'environnement d'enseignement et d'apprentissage ». Les principaux indicateurs sont : le recrutement des professeurs et l'innovation dans les programmes académiques.

La quatrième est intitulée « l'environnement de recherche ». Les principaux indicateurs utilisés sont : les fonds de recherche, les prix de recherche, les collaborations en matière de recherche et la commercialisation des résultats de recherche.

La cinquième est intitulée « un environnement d'excellence ». Les principaux indicateurs sont : les budgets consacrés aux bibliothèques, les investissements dans les technologies de l'information, les levées de fonds.

La sixième partie est la plus longue et la plus détaillée (45 pages incluant les annexes). Les principaux indicateurs sont la comparaison des résultats financiers de l'année avec les prévisions budgétaires et les résultats de l'année précédente; les coûts et le financement des nouvelles constructions et des réparations majeures; les cotes de crédit; l'évolution des dons.

ANNEXE 5

Documents consultés

AGB, *AGB statement on board accountability*, Association of Governing boards of Universities and Colleges, January 17, 2007.

AGB, *The leadership imperative*, Association of Governing Boards of Universities and Colleges, September 2006.

BARGH, Catherine, Peter SCOTT and David SMITH. *Governing universities: changing the culture*. Society for research in higher education & Open University Press, 1996.

Bishop's University, *Proposal for a new governance structure for Bishop's University*, prepared by the ad hoc committee on governance, November 2006.

BURKE, Joseph. *Achieving accountability in Higher education : balancing public, academic and market demands*, Josey Bass, 2005.

BURKE, Joseph. *Nine principles: serving the public good in a time of changing governance models for colleges and universities*, National Cross talk, fall 2005, vol.13, n° 4, p.1-5. (Burke a édité le volume *Achieving accountability in higher education: balancing public, academic and market demands*, Jossey-Bass 2005).

Conclusions du conseil concernant les nouveaux indicateurs en matière d'éducation et de formation. Journal officiel de l'Union européenne, 24 mai 2005.

CUC, *Committee of University Chairman U. K.* A report on governance issues, 2006.

DAFFLON, Bernard. *Les chantiers du fédéralisme suisse, gouvernance renouvelée et réformes engagées*, Télescope, vol 13, n° 2, hiver 2006-2007.

DARRÉON, Jean Louis. *Les universités au risque de la gouvernance?* Sciences de la société, n° 58, février 2003, p. 5-7.

Dearing Report, recommendations.

Déclaration de Glion, document présenté par Werner Hirsch et Luc Weber, 1999.

ECKEL, Peter. *The shifting frontiers of academic decision making*. American council on education, Praeger series on education.

FITZPATRICK, Joey. *Petite taille grands effets*. Les Affaires universitaires, Mars 2005, p. 1-6.

ENJOLRAS, Bernard. *Norvège: une gouvernance fragmentée, du néo-corporatisme à la pluralité des réseaux*, Télescope, vol 13, n°2, hiver 2006-2007.

FQPPU, *Les enjeux entourant la qualité, l'accessibilité et le financement des universités au Québec*, mémoire présenté à la Commission de l'éducation, février 2004.

FQPPU, *L'institution universitaire: son rôle dans la société, sa mission et ses mécanismes de régulation*, rapport présenté au Conseil Supérieur de l'Éducation, septembre 2006.

FREEDMAN, James. *Governance and US Universities in Ronland Ehrenberg*, Cornell University Press, 2004.

GALE, Dennis, John TEWARIE, White BHOENDRADATT and A. QUINTON. *Governance in the twenty-first-century university: approaches to effective leadership and strategic management*, Eric Digest, 2003.

GINGRAS, Yves. *Sept thèses sur l'Université et Quand les Universités perdent le Nord dans L'Université contemporaine : un bateau à la dérive*. SPUQ Analyses et discussions, N° 8, printemps 2006, p. 31-38.

HEFCE. *Annual monitoring and corporate planning statements, and financial forecasts 2007*. April 2007

HFCE strategic plan, 2006-2011, April 2007.

Journal officiel de l'Union Européenne, conclusions du conseil du 24 mai, 2005. Il est aussi intéressant de consulter les documents du projet pilote de l'Union Européenne intitulé *Tuning Educational Structures in Europe*.

KA-HO, Mok. *À la recherche d'une nouvelle gouvernance des universités en Asie*, AIU Horizons, mars 2006, Association internationale des universités, p. 5.

KELLER, Josh. *Ariz College district fires 2 presidents*, The Chronicle of Higher education, February 16, 2007, p. 36.

LABELLE, Réal. *Gouvernance et nouvelle économie*, *Gestion*, vol. 7, issue 2, juin 2004. *Gouvernance et comptabilité financière*, *Gestion*, n° 3, vol. 30, automne 2005.

LALANDE, F. *UQAM: pourquoi maintenant et pourquoi si vite?* Le Devoir, 14 décembre 2006, p. 6.

Lambert Review of business-university collaboration, Final report. December 2003.

LESPÉANCE, Michel. *Structures de gouvernance des universités du Québec*. Document de travail remis à l'Institut de gouvernance sur les organisations privées et publiques, juin, 2007.

LOMBARDI, John, Diane CRAIG, Elizabeth CAPALDI et Denise GATER. *University, organisation, governance and competitiveness*, The top University Research universities. An annual report from the Lombardi group on measuring university performance.

LUCIER, Pierre. *Gouvernance et direction de l'Université*. Conférence prononcée au Conseil général de la Fédération québécoise des professeurs et professeures d'université (FQPPU).

LUCIER, Pierre. *L'université Québécoise: figures, mission, environnements*, Presses de l'Université Laval, 2006.

MINTZBERG, Henri. *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1976.

Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF. Assemblée nationale document # 3160, douzième législature, 14 juin 2006.

MOSKOW, M. *Colleges at the crossroad: the future of higher education is a vital concern*, Cross Talk, vol. 14, n° 1, p. 1-4.

National Center for Public Policy and Higher Education; *The governance divide: a report on four-state study on improving college readiness and success*, by A.Venezia, P.Callan, J. Finney, M. Kirst, M.Usdan. 2005.

NEAVE, Guy. *Gouvernance, pouvoir et coordination*, AIU Horizons, mars 2006, p. 4.

OCDE, *La gouvernance à l'ordre du jour*, IMHE Info, décembre 2006.

OCDE, *Méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre des principes de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise*, décembre 2006.

OCDE, *Principes de gouvernement d'entreprise*, 2004 (document 1).

OCDE, *Recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement des entreprises publiques*, avril 2005 (document 2).

OCDE, *On the edge: securing a sustainable future for higher education*, 2004 (document 3).

OLSEN, Olsen P. and Gornitzka, ASE. *Comprendre la signification du changement dans la gouvernance des universités*, AIU Horizons, mars 2006, Association internationale des Universités, p. 1-3, p. 10-11.

PELLETIER, Jacques. *De l'institution à l'organisation : la mutation de l'Université contemporaine*, dans *L'Université contemporaine : un bateau à la dérive?* SPUQ, Analyses et discussions, N° 8, printemps 2006, p. 65-74.

The Presidency, ACE, Washington, Special issue, 2006.

ROUSSEAU, Henri-Paul. Citation publiée dans le document publicitaire du Collège des administrateurs de sociétés, Université Laval.

TAMBURRI, Rosanna. *Des changements radicaux réclamés à la First Nation University*, Les Affaires universitaires, Mars 2006, p. 1-2.

Université Laval, *Pour une vision stratégique du développement et de la mission d'enseignement et de recherche*, Commission d'examen des processus de gestion à l'Université Laval, septembre 2006.

University of Oxford, *Oxford's governance structure: a green paper*, March 2005.

University of Oxford, *White paper on University Governance*, Trinity Term, 2006.

ANNEXE 6

Le questionnaire utilisé pour les entrevues

Préambule : Cette entrevue me permettra de préparer la première réunion du groupe d'étude auquel vous avez accepté généreusement de participer. L'objet de cette rencontre sera de clarifier les enjeux de gouvernance qui se posent actuellement dans nos universités.

1 - Au départ pouvez-vous m'indiquer ce que vous pensez de la gouvernance des universités?

En vous basant sur votre expérience de l'université (appelée ci-après votre université)?

En vous référant à votre expérience, quelles sont les lignes de force et les lignes de faiblesse ou d'interrogations de la gouvernance de votre université?

2 - Quelques questions relatives au conseil de votre université :

- Quels commentaires vous viennent à l'esprit lorsque vous pensez au mandat du conseil et à la gouvernance ?
- Si on pense à la composition du conseil, aux mécanismes de choix des membres, au profil des membres et à la gouvernance, quelles réflexions vous viennent à l'esprit? Dans le choix des membres externes, le conseil discute-t-il des compétences recherchées?
- Les conseils créent habituellement des comités pour faciliter leur travail. En pensant à ces comités, à leur mandat, au choix des membres qui y siègent et à la gouvernance, quelles réflexions vous viennent à l'esprit? Le conseil a-t-il créé un comité de gouvernance, un comité de ressources humaines? Si oui quel est le rôle de chacun de ces comités? Les membres de ces comités sont-ils majoritairement des membres externes du conseil?
- Certaines universités ont choisi de créer une instance supérieure qui dispose des questions dites académiques. Il s'agit du sénat ou de l'assemblée universitaire ou du conseil académique.

Si une telle instance existe dans votre université, de quelle façon le pouvoir et les responsabilités de cette instance sont-ils partagés avec le pouvoir et les responsabilités du conseil? À votre avis ce partage permet-il une bonne gouvernance? Dans ce partage comment se gèrent les interfaces entre les aspects académiques et leurs corollaires financiers? S'il y a conflit entre ces

deux aspects, quelles pratiques de gouvernance permettent de résoudre le conflit?

- 3 - Votre université a-t-elle développé et approuvé un code d'éthique pour éclairer et guider la conduite des personnes qui siègent aux principales instances décisionnelles? Qui sont les personnes visées par ce code? Ce code a-t-il eu un impact sur la gouvernance? Si oui, lequel?
- 4 - Dans la vie des universités certaines décisions sont plus susceptibles de soulever des questions de gouvernance. En vous basant sur votre expérience, les décisions suivantes ont-elles soulevé des questions de gouvernance? Si oui, expliquez et dites comment vous avez résolu ces questions?
 - La nomination du recteur ou du principal ou du directeur général?
 - Comment est établie la rémunération de cette personne? Sa rémunération est-elle composée d'une partie fixe et d'une partie variable? La stratégie de l'université?
 - Quel est le processus de discussion, d'échange entre le conseil et le recteur (le principal, le directeur)?
 - Les investissements majeurs sur le plan du développement académique et sur le plan du développement immobilier.
- 5 - Comment choisit-on et nomme-t-on les personnes qui relèvent directement du recteur (principal ou directeur). Le conseil a-t-il un rôle à jouer? Lequel?
- 6 - Au Québec comme dans plusieurs autres parties du monde le financement des universités est assuré, de façon significative, par des fonds publics. La politique québécoise des universités reconnaît l'autonomie des universités. Considérant ces deux aspects, comment les pratiques de gouvernance de votre université abordent-elles les questions de reddition de compte et de transparence? Le rapport annuel aborde-t-il ces questions?
- 7 - Vous savez que les débats relatifs à la gouvernance des entreprises cotées en bourse ont accordé une place majeure aux points tels l'indépendance des administrateurs, l'obligation de s'assurer que les membres indépendants sont majoritaires au conseil, l'obligation de créer un comité de vérification composé uniquement d'administrateurs indépendants, la compétence des membres du conseil pour exercer leur rôle. À votre avis, les pratiques qui ont découlé de ces débats peuvent-elles contribuer à la gouvernance des universités? Si oui, expliquez.
- 8 - Si on voulait améliorer la gouvernance des universités quels seraient les deux gestes à poser prioritairement?
- 9 - D'autres enjeux de la gouvernance dont nous n'avons pas parlé vous viennent-ils à l'esprit?