



Vérificateur général
MANITOBA

Rapport à l'Assemblée législative du Manitoba

Surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire

Rapport d'audit indépendant

Version du site Web



octobre 2020

Cette page a été laissée
blanche intentionnellement.

**La traduction de ce rapport a été
fournie par le Service de traduction
du Manitoba. En cas d'incohérence,
se reporter à la version anglaise.**

Cette page a été laissée
blanche intentionnellement.

Table des matières

Observations du vérificateur général	1
Points saillants du rapport	3
Points principaux	5
Réponse du ministère du Développement économique et de la Formation du Manitoba	19
Réponse des établissements d'enseignement postsecondaire	21
Introduction	29

Chapitre 1 : Surveillance gouvernementale des établissements publics d'enseignement postsecondaire

Objectif, portée et approche de l'audit	35
Critères d'audit	37
Résumé des recommandations	41

FAIBLESSE DU CADRE DE SURVEILLANCE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

1 Rôles et responsabilités des parties non définis et non consignés par écrit	42
2 Objectifs stratégiques du système d'enseignement postsecondaire et résultats prioritaires à atteindre non définis ni communiqués	45
2.1 Aucune stratégie provinciale élaborée en matière d'enseignement postsecondaire	46
2.2 Lettres de mandat non transmises	47
2.3 Communication des plans stratégiques au gouvernement par la plupart des établissements, sans obligation de le faire	48
3 Lacunes en ce qui a trait à la surveillance des activités et du rendement des établissements	50
3.1 Aucune mesure de rendement établie axée sur les résultats	50
3.2 Activités de surveillance du Ministère axées sur les intrants et les approbations de programmes et non sur les résultats	52
3.3 Aucun processus en place pour s'assurer de la conformité des établissements avec les lois et les règlements	55
4 Peu de renseignements sur le rendement de l'ensemble du système	57
4.1 Analyses limitées pour évaluer le rendement de l'ensemble du système	58
4.2 Non-présentation des progrès réalisés en ce qui a trait à l'atteinte des résultats escomptés dans le rapport annuel du Ministère	59

5	Nécessité d'améliorer le processus de communication pour établir des relations solides et mutuellement respectueuses	62
5.1	Nécessité d'établir un plan de communication visant l'amélioration de la collaboration et de la rétroaction stratégiques	63
5.2	Absence d'un processus de communication efficace relativement à la nomination des membres de conseil d'administration	67
6	Manque de directives et de mesures de soutien centrales au Manitoba pour les organismes publics administrés par un conseil d'administration	71
	Conclusion	75
	Renseignements supplémentaires sur l'audit	75

CHAPITRE 2 : Surveillance de la gouvernance par les conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire

Objectif, portée et approche	79
Résumé des recommandations	85

NÉCESSITÉ DE MODERNISER LES PRATIQUES DE GOUVERNANCE DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE ET D'AMÉLIORER LA SURVEILLANCE

1	Nominations gouvernementales en temps inopportun – Examen requis des dispositions législatives régissant la nomination des membres	87
1.1	Nécessité d'améliorer la rapidité des nominations dans le cadre du processus du lieutenant-gouverneur en conseil	88
1.2	Possibilité par les établissements de contribuer au processus de nomination en communiquant leur grille de compétences et leurs besoins en compétences	89
1.3	Examen requis des dispositions législatives relatives à la nomination des membres de conseil d'administration, notamment en ce qui concerne la taille et la diversité des conseils d'administration	92
2	Nécessité d'améliorer les pratiques de gouvernance pour renforcer la surveillance par les conseils d'administration	97
2.1	Possibilité d'améliorer la formation initiale et la formation continue en matière de gouvernance – Nécessité d'améliorer la formation offerte aux présidents de conseil d'administration	102
2.2	Nécessité d'améliorer le processus de déclaration des conflits d'intérêts	106
2.3	Règlements et politiques du conseil d'administration non tenus à jour – Nécessité d'examiner l'approche en matière de gouvernance à deux établissements	109
2.4	Non-utilisation adéquate des séances à huis clos dans de nombreux établissements	111
2.5	Procès-verbaux des réunions du conseil d'administration non conservés	

dans certains établissements – Nécessité d'améliorer les pratiques relatives aux résolutions en bloc	114
2.6 Nécessité d'effectuer un examen complet de la structure des comités dans tous les établissements	119
2.7 Nécessité d'améliorer la planification stratégique et la surveillance des risques, des ressources humaines et des dépenses du conseil d'administration	128
2.8 Nécessité d'établir un double lien hiérarchique entre le secrétaire général et le conseil d'administration	134
2.9 Nécessité d'améliorer les processus d'évaluation des conseils d'administration	135
3 Nécessité d'améliorer grandement la reddition de comptes	137
3.1 Rapports annuels incomplets – Rapports contenant uniquement les états financiers vérifiés (la plupart des établissements)	137
3.2 Nécessité d'améliorer la responsabilité des conseils d'administration à l'égard de la conformité des établissements avec les lois	139
4 Nécessité par les conseils d'administration de s'assurer de la conformité des contrats d'emploi des recteurs	143
4.1 Nécessité de s'assurer que les conseils d'administration protègent au mieux les intérêts de l'établissement dans les contrats d'emploi	144
4.2 Lacunes dans le respect des contrats d'emploi des recteurs et dans la mise en œuvre adéquate de ces contrats	153
4.3 Évaluations de rendement officielles du recteur non effectuées dans certains établissements	155
4.4 Communication au public de l'information relative à la rémunération pas aussi exhaustive au Manitoba que dans d'autres provinces canadienne	156
5 Nécessité d'améliorer la surveillance des dépenses du recteur par le conseil d'administration	158
5.1 Aucune politique approuvée par le conseil d'administration en place pour les dépenses du recteur	160
5.2 Nécessité de définir ce qu'est une dépense directe du recteur pour s'assurer que toutes les dépenses sont approuvées par le président du conseil d'administration	162
5.3 Lacunes dans la formation initiale offerte aux présidents de conseil d'administration concernant l'approbation des dépenses du recteur	165
5.4 Lacunes dans la surveillance des dépenses du recteur causées par des pratiques administratives déficientes et le manque de documents justificatifs	167
5.5 Nécessité d'améliorer certaines politiques de dépenses pour les rendre plus claires	172
Résumé des recommandations	175
Annexe A – Établissements publics d'enseignement postsecondaire	179

Cette page a été laissée
blanche intentionnellement.

Observations du vérificateur général

Les établissements publics d'enseignement postsecondaire du Manitoba sont un élément important de la réussite de la province. Ces sept établissements ne contribuent pas seulement à l'économie, mais favorisent aussi l'innovation et la croissance, et préparent les apprenants à atteindre leurs objectifs personnels et professionnels.

Le présent rapport rassemble un certain nombre d'audits que nous avons effectués sur une période de quatre ans, fournissant un examen complet de la surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire du Manitoba par le gouvernement (**CHAPITRE 1**) et les conseils d'administration de chaque établissement (**CHAPITRE 2**).

Nous avons réalisé ces audits avant la pandémie de la COVID-19, qui a eu des effets importants sur le secteur de l'enseignement postsecondaire. Les établissements ont dû agir rapidement pour faire face aux défis opérationnels, financiers et scolaires immédiats, ainsi que pour planifier un avenir incertain. La mise en œuvre de nos recommandations dans ce rapport, qui visent à améliorer la surveillance gouvernementale de la reddition de comptes des établissements et à renforcer la surveillance des performances des établissements par les conseils d'administration, devient encore plus importante en ces temps difficiles.

En tant que bureau, nous nous efforçons d'influencer positivement le rendement du secteur public, et je pense que plusieurs aspects du présent rapport s'appliquent aussi au secteur public au sens large. L'établissement de relations mutuellement respectueuses et l'amélioration de la communication entre le gouvernement, les conseils d'administration et la direction générale

ne concernent pas seulement le secteur de l'enseignement postsecondaire. Le gouvernement peut faire plus pour appuyer et améliorer les pratiques de gouvernance et les relations dans l'ensemble du secteur public. Et bien qu'il n'existe pas d'approche universelle, il est essentiel de moderniser la gouvernance des conseils d'administration dans le secteur public pour qu'elle reflète les pratiques exemplaires et une surveillance rigoureuse.

J'apprécie la coopération et l'aide de chaque établissement et du ministère du Développement économique et de la Formation tout au long de ce projet. Je tiens aussi à remercier les nombreuses personnes qui ont fait part de leurs points de vue et de leurs perspectives à l'équipe d'audit. J'ai le plaisir de constater qu'un certain nombre d'améliorations ont été apportées par le ministère et les établissements à la suite de notre audit.

Notre premier suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre des 22 recommandations de ce rapport aura lieu au 30 septembre 2021. Je tiens à remercier l'équipe d'audit pour sa diligence et son travail acharné sur un rapport d'audit aussi vaste et robuste.

Tyson Shtykalo, CPA, CA
Vérificateur général



Cette page a été laissée
blanche intentionnellement.

Surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire

7 ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE PUBLICS

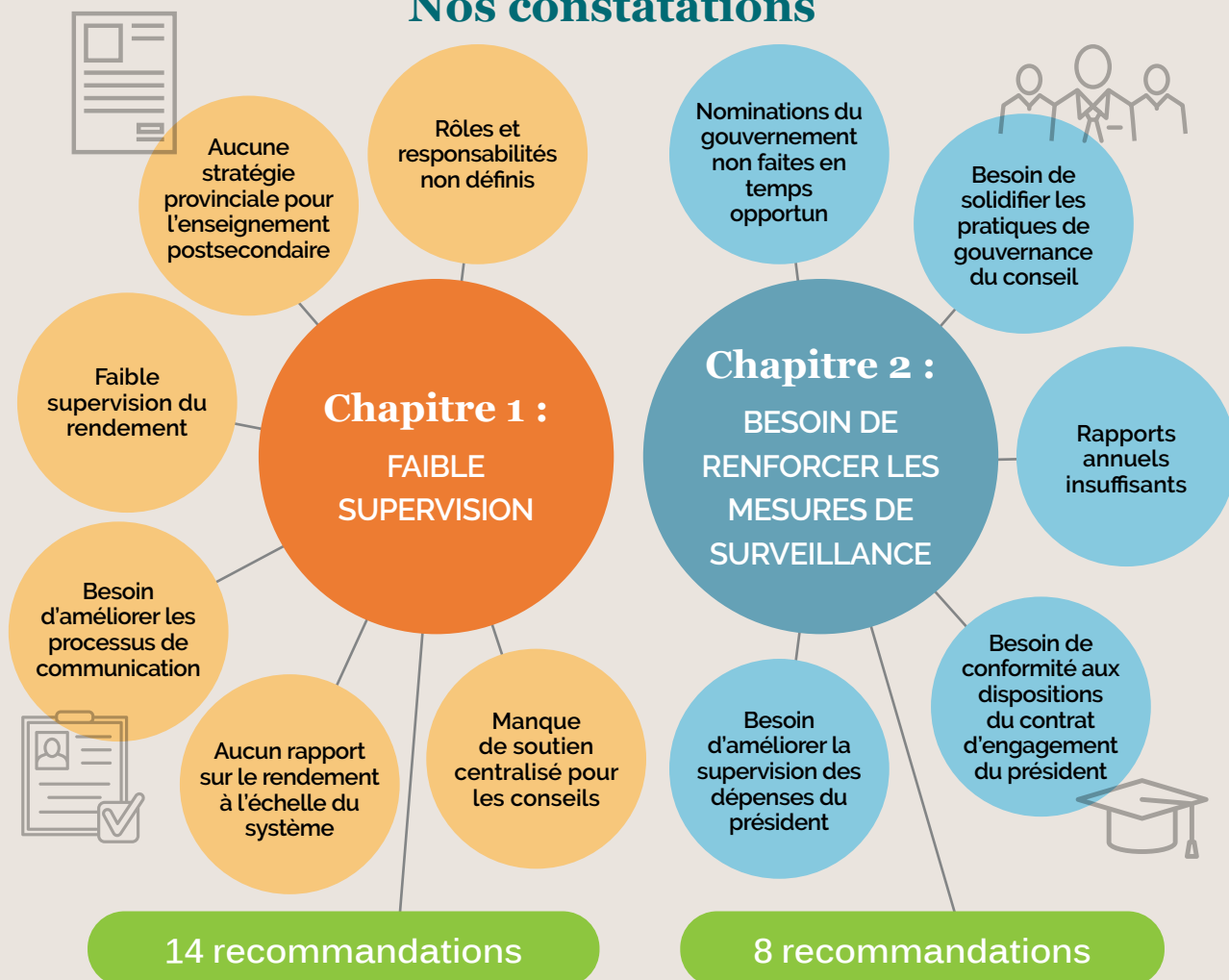
- Collège communautaire Assiniboine
- Université de Brandon
- Collège Red River
- Université de Saint-Boniface
- Collège universitaire du Nord
- Université du Manitoba
- Université de Winnipeg



Financement provincial annuel d'environ

700 millions de dollars

Nos constatations





Version du site Web

Ce que nous avons examiné

L'enseignement postsecondaire contribue grandement au succès économique de la province et permet par la même occasion de bâtir une société innovatrice et productive dont bénéficie l'ensemble des Manitobains et des Manitobaines et qui aide chacun et chacune à atteindre leurs buts et à réaliser leurs aspirations, tant sur le plan professionnel que sur le plan personnel. Les établissements publics et privés d'enseignement postsecondaire au Manitoba offrent une programmation diversifiée. Le présent rapport vise la surveillance des sept établissements publics d'enseignement postsecondaire qui reçoivent un financement direct du gouvernement et qui font partie de son périmètre comptable, soit de trois universités, deux collèges et deux établissements hybrides (collèges universitaires). Dans le cadre du mandat qui leur est propre, les établissements offrent aux diverses régions de la province différentes formes d'apprentissage dans de multiples domaines d'études pouvant aller des lettres et sciences humaines aux métiers. Au moment de l'audit, le financement annuel total de ces sept établissements s'élevait à environ 700 millions de dollars.

Établissements publics d'enseignement postsecondaire examinés :

- Collège communautaire Assiniboine
- Université de Brandon
- Collège Red River
- Université de Saint-Boniface
- Collège universitaire du Nord
- Université du Manitoba
- Université de Winnipeg

Nous avons choisi de faire porter notre examen sur la surveillance gouvernementale de tous les établissements publics d'enseignement postsecondaire du Manitoba et sur la surveillance exercée par le conseil d'administration de chaque établissement. Ce rapport est divisé en deux chapitres.

Chapitre 1 : Surveillance gouvernementale des établissements publics d'enseignement postsecondaire

L'objectif de l'audit est de déterminer si un cadre de reddition des comptes approprié a été mis en place pour la surveillance des établissements publics d'enseignement postsecondaire par le gouvernement.

En raison du financement provincial important, nous avons choisi de vérifier les processus adoptés par le gouvernement pour assurer la surveillance du rendement financier et opérationnel des sept établissements publics d'enseignement postsecondaire du Manitoba. Nos critères d'audit tiennent compte des meilleures pratiques comptables dans le secteur public et des attentes communes à l'égard d'une reddition de comptes exhaustive entre un ministre et les entités administrées par un conseil d'administration faisant partie de son portefeuille. Un cadre de reddition des comptes bien structuré et mis en place prévoit une reddition de comptes générale des établissements au gouvernement, tout en déléguant à chaque établissement la responsabilité de réaliser son mandat et ses priorités stratégiques.

uniques, dans le respect des objectifs stratégiques généraux établis par le gouvernement pour l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire.

Chapitre 2 : Surveillance de la gouvernance par les conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire

Notre objectif était de déterminer s'il existe des possibilités d'améliorer les principales pratiques de gouvernance en place dans les sept établissements publics d'enseignement postsecondaire, en particulier celles liées à la surveillance du recteur.

Comme pour toutes les entités du secteur public administrées par un conseil d'administration, nous nous attendons à ce que les conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire assurent une surveillance rigoureuse du rendement financier et opérationnel de l'établissement et de sa direction générale. L'une des principales responsabilités du conseil d'administration d'un établissement est de veiller à ce que de solides processus de reddition de comptes soient en place concernant le recteur, qui est nommé par le conseil d'administration et qui relève directement de celui-ci. Les processus de reddition de comptes rigoureux auxquels doit se soumettre le recteur permettent au conseil d'administration d'exercer une surveillance efficace par le conseil d'administration et protègent du même coup le recteur.

Nous avons examiné les processus de gouvernance de chaque établissement, à la lumière des meilleures pratiques de gouvernance des conseils d'administration et à la lumière des rapports précédents du Bureau du vérificateur général décrivant les attentes à l'égard des conseils d'administration des organismes publics. En outre, nous avons effectué un audit des dépenses des recteurs et un examen de la conformité des contrats d'emploi des recteurs.

Bien que le rapport traite des questions de gouvernance communes à tous les établissements, nous reconnaissons que chaque établissement est différent du point de vue de la taille, de la structure de gouvernance et de la composition de son conseil d'administration. Les universités diffèrent aussi des collèges du fait qu'elles fonctionnent avec une structure de gouvernance bicamérale selon laquelle les questions scolaires relèvent d'un sénat universitaire, et les questions financières, opérationnelles et administratives, d'un conseil d'administration. Notre examen des pratiques de gouvernance des établissements porte uniquement sur la surveillance des activités financières, opérationnelles et administratives qui a été exercée par le conseil d'administration de chaque établissement. Nous n'avons étudié ni les questions scolaires ni les questions liées à la qualité de l'enseignement. Par conséquent, nous n'avons pas examiné les activités ni les pratiques de surveillance pédagogique des sénats universitaires.

Qu'avons-nous trouvé?

Chapitre 1 : Surveillance gouvernementale des établissements publics d'enseignement postsecondaire

Notre audit a conclu que le Ministère ne disposait pas d'un cadre de reddition des comptes approprié pour la surveillance des établissements publics d'enseignement postsecondaire.

Un cadre de reddition des comptes bien défini et géré par le gouvernement et par ses entités administrées par un conseil d'administration permet de veiller à ce que les rôles et les responsabilités soient clairs, qu'une compréhension commune des objectifs stratégiques, ainsi que des risques et des difficultés pour les atteindre, ait été acquise et que les problèmes de rendement soient cernés rapidement et gérés convenablement. La meilleure façon de parvenir à une reddition de comptes exhaustive est d'établir une relation de collaboration ouverte fondée sur la confiance et le respect mutuel, ce qui permet ainsi de veiller à ce que les fonds publics soient dépensés judicieusement pour répondre aux besoins de la population manitobaine.

Le présent chapitre comprend 14 recommandations. Notre conclusion est fondée sur les principales constatations résumées ci-dessous.

FAIBLESSE DU CADRE DE SURVEILLANCE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

Rôles et responsabilités des parties non définis et non consignés par écrit (SECTION 1)

Pour qu'un cadre de reddition des comptes soit efficace, les rôles et les responsabilités doivent être clairement définis. Un document sur les rôles et les responsabilités bien conçu établit une entente de base entre les parties, qui peuvent s'y reporter lorsque des problèmes surviennent.

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas consigné par écrit les principaux rôles et responsabilités des parties relativement à la surveillance du système d'enseignement postsecondaire public.

- La nécessité de clarifier les obligations redditionnelles a été soulignée dans plusieurs examens antérieurs de l'enseignement

postsecondaire, d'abord par l'ancien Conseil de l'enseignement postsecondaire, et plus récemment, par le Ministère.

- L'ampleur des changements organisationnels continus liés à la surveillance gouvernementale du système d'enseignement postsecondaire sur la période de cinq ans que nous avons examinée et le roulement important des cadres supérieurs et du personnel de dotation engendrent une certaine incertitude chez les parties intéressées. Dans ce contexte, préciser les rôles et les responsabilités des parties et les attentes à leur égard serait opportun.

Objectifs stratégiques du système d'enseignement postsecondaire et résultats prioritaires à atteindre non définis ni communiqués (SECTION 2)

Dans toute reddition de comptes, une compréhension commune des objectifs stratégiques et des résultats escomptés, ainsi que des risques et des difficultés pour les atteindre, est nécessaire.

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas défini ni communiqué les objectifs stratégiques du système d'enseignement postsecondaire au Manitoba ni les résultats prioritaires à atteindre. Lorsque les résultats stratégiques et escomptés

du système d'enseignement postsecondaire auront été établis et communiqués, les établissements seront en mesure d'expliquer comment leurs propres plans stratégiques et opérationnels contribuent à la réalisation des objectifs définis pour l'ensemble du système.

- Aucune stratégie provinciale portant sur les objectifs et les priorités stratégiques du système d'enseignement postsecondaire n'a été établie. La nécessité d'une telle stratégie globale avait déjà été portée à l'attention du gouvernement lors d'examens divers réalisés dans ce secteur. L'élaboration d'une stratégie de ce genre dans le cadre d'un processus de collaboration et d'inclusion avec les établissements et les autres principales parties intéressées du système d'éducation aident à bâtir des relations solides dans le secteur, qui reposent sur la confiance et le respect mutuel.
- Le Ministère n'a transmis aucune lettre de mandat aux différents conseils d'administration

d'établissement d'enseignement. Il serait opportun de consigner par écrit la façon dont le système d'enseignement postsecondaire est coordonné, les mandats de chaque établissement ainsi que la façon dont les objectifs précis et les résultats de chaque établissement contribuent à la réalisation des objectifs définis pour l'ensemble du système au cours d'une période donnée.

- La plupart des établissements ont fourni au ministre leurs plans stratégiques et d'autres types de documents de planification qui leur sont propres, même si la loi ne les y oblige pas. Toutefois, puisque le Ministère n'avait pas encore établi les objectifs stratégiques globaux du système d'enseignement postsecondaire du Manitoba ni les résultats prioritaires connexes, les établissements n'ont pas été en mesure de démontrer la cohérence de leurs actions ni la façon dont ils avaient contribué à la réalisation des objectifs globaux définis pour l'ensemble du système.

Lacunes en ce qui a trait à la surveillance des activités et du rendement des établissements (SECTION 3)

Pour assurer une surveillance efficace du rendement des établissements, le Ministère doit définir et communiquer clairement ses attentes et ses exigences à l'égard de la reddition de comptes. Un processus de surveillance efficace nécessite l'établissement de mesures de rendement axées sur les résultats pour s'assurer que la surveillance des établissements est stratégique et ne vise pas trop les activités opérationnelles.

Nous avons constaté des lacunes en ce qui a trait à la surveillance du rendement des établissements par le Ministère. En outre, la façon

dont les activités de surveillance contribuaient à la surveillance efficace du rendement financier et opérationnel des établissements n'était pas toujours clairement démontrée.

- Aucune mesure de rendement axée sur les résultats n'avait été établie. Le Ministère n'a pas réévalué la quantité, ni la valeur des renseignements recueillis systématiquement auprès des établissements, ni la façon dont ces renseignements pouvaient s'inscrire dans le cadre général de reddition des comptes visant la surveillance du rendement financier et opérationnel. Il serait utile de réduire les chevauchements et de veiller à ce que

les demandes de renseignements soient clairement liées au rôle de surveillance du rendement des établissements que doit remplir le Ministère en ce qui a trait aux mesures de rendement axées sur les résultats.

- Les activités et les processus du Ministère étaient le plus souvent axés sur les intrants, par exemple, sur la programmation initiale et les autorisations financières. Le Ministère ne disposait d'aucun processus de surveillance rigoureux pour examiner les résultats de ces intrants ni pour s'assurer de la reddition de comptes.
- Le Ministère a examiné les données financières des établissements, mais n'a pas procédé à des analyses ou à des évaluations approfondies pour cerner les problèmes de rendement financier ou opérationnel ou les sujets de préoccupation. Dans le cadre d'un processus de surveillance plus rigoureux, le Ministère pourrait adopter une approche basée sur

les risques pour déterminer les secteurs de résultats présentant un risque plus élevé, sur lesquels des analyses exhaustives pourraient être effectuées. En présence de sujets de préoccupation ou d'indications de faible rendement ou de mauvais résultats financiers, le Ministère devrait faire un suivi auprès de l'établissement pour discuter des solutions prévues ou requises et, au besoin, demander des plans de mesures correctives.

- Le Ministère n'avait aucun processus en place pour la surveillance du respect de la loi par les établissements d'enseignement postsecondaire. Notre examen de la gouvernance a relevé, pour certains établissements, un manque de conformité avec leurs propres lois, avec *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* ou avec d'autres lois provinciales générales comme *la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles)*.

Peu de renseignements sur le rendement de l'ensemble du système (SECTION 4)

Chaque ministère provincial doit produire un rapport annuel qui est déposé à l'Assemblée législative. En principe, les rapports annuels communiquent à la population manitobaine les progrès du Ministère en ce qui a trait à l'atteinte des résultats visés.

Nous avons constaté que l'évaluation du rendement de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire par le Ministère était limitée. Par conséquent, le Ministère n'est pas en mesure de renseigner la population manitobaine sur le rendement de l'ensemble du système dans son rapport annuel. Puisque le Ministère n'a pas établi d'objectifs stratégiques ni de mesures de rendement pour l'ensemble du système, les données obtenues ne permettent

pas d'effectuer des évaluations analytiques significatives du rendement global du système d'enseignement postsecondaire.

- Le Ministère n'a pas recueilli l'information redditionnelle auprès des établissements, ce qui aurait permis de procéder à une évaluation globale du rendement du système, et nous n'avons pratiquement pas trouvé d'activité effectuée par le Ministère relativement à l'analyse et à l'évaluation de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire.
- Le rapport annuel du Ministère ne présente pas les résultats généraux du système d'enseignement postsecondaire au Manitoba ni les progrès réalisés en ce qui a trait à l'atteinte

des résultats escomptés par le système d'enseignement postsecondaire. Le rapport annuel du Ministère fournit des renseignements sur le financement et des statistiques, mais

aucune analyse n'est réalisée et aucune tendance n'est établie. De plus, aucune donnée statistique n'aide à évaluer le rendement global du système d'enseignement postsecondaire.

Nécessité d'améliorer le processus de communication pour établir des relations solides et mutuellement respectueuses (SECTION 5)

L'établissement d'une relation solide fondée sur la confiance et le respect mutuels exige une communication ouverte et des possibilités de rétroaction bidirectionnelle. Les relations entre le gouvernement et les établissements d'enseignement postsecondaire doivent se caractériser par une approche de partenariat qui offre des possibilités de consultation et de collaboration. Une approche cohérente et uniforme en matière de communication doit être mise en place et comprendre des protocoles de communication clairs, y compris des processus clairs pour résoudre les différends de manière rapide et efficace et un calendrier approuvé des réunions ordinaires.

Aucun plan ni protocole de communication mis en place et consigné par écrit n'a été trouvé. Les communications avec les établissements ont lieu au besoin, certains établissements ayant davantage d'interactions avec les représentants du gouvernement que d'autres.

- Les documents sur la gouvernance tiennent souvent pour acquis qu'une relation efficace existe dans le secteur public entre un ministre et les présidents de conseil d'administration des entités administrées par un conseil d'administration faisant partie de leur portefeuille. Nous avons constaté que de telles relations n'étaient pas la norme dans le système d'enseignement postsecondaire. Certains présidents de conseil d'administration interrogés n'avaient jamais rencontré le

ministre, et beaucoup d'entre eux n'avaient aucune relation avec ce dernier. La rencontre annuelle du ministre avec le président du conseil d'administration et le recteur de chaque établissement postsecondaire est une occasion importante de discuter des objectifs stratégiques communs et des résultats, ainsi que du rendement de l'établissement et de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire.

- Aucun protocole n'était en place pour résoudre les problèmes entre les parties ni pour répondre aux préoccupations ou aux allégations portées à l'attention du ministre ou du Ministère concernant un établissement donné. Lorsque l'établissement obtient un faible rendement en ce qui a trait à la réalisation de ses objectifs stratégiques, à sa gestion interne des fonds ou à tout autre aspect clé du rendement global, y compris à l'efficacité du conseil d'administration, le ministre et le Ministère doivent exercer une surveillance pour veiller à ce que ces risques soient gérés efficacement au sein de l'organisation. Des processus doivent être en place pour demander les renseignements requis, discuter des mesures correctives et élaborer les plans de mesures correctives nécessaires; un échéancier pour la résolution des problèmes doit aussi être établi.
- Une relation fondée sur le respect mutuel exige aussi un processus de communication

efficace relativement à la nomination des membres du conseil d'administration. Il existe des lacunes dans le processus administratif du Ministère visant à aider le cabinet du ministre pour la nomination des membres du conseil d'administration. Par exemple, aucun processus de communication ne permet de s'assurer que les établissements soient informés des personnes nommées et révoquées par le

lieutenant-gouverneur en conseil avant la publication d'un communiqué de presse. Cette absence de notification en temps opportun (parfois, même auprès de la personne nommée) nuit au fonctionnement efficace des conseils d'administration des établissements et ne favorise pas l'établissement d'une relation fondée sur le respect mutuel avec l'établissement.

Manque de directives et de mesures de soutien centrales au Manitoba pour les organismes publics administrés par un conseil d'administration (SECTION 6)

Les résultats de notre audit nous ont amenés à examiner comment les autres gouvernements provinciaux soutiennent et guident les organismes publics administrés par un conseil d'administration. Nous avons constaté que nombre d'entre eux ont créé des organismes centraux ou des directions au sein des ministères centraux pour fournir des directives et du soutien concernant les questions de gouvernance et reddition des comptes aux entités publiques administrées par un conseil d'administration.

- Le Manitoba n'offre pas de directives ni mesures de soutien centrales à ses organismes publics

administrés par un conseil d'administration. Par conséquent, chaque ministère doit établir son propre processus relatif à la surveillance et à la reddition des comptes de ses entités administrées par un conseil d'administration. Certains ministères disposent de davantage de ressources pour offrir un tel soutien et examiner plus attentivement les questions de gouvernance relatives à leurs entités administrées par un conseil d'administration, alors que des ministères de moindre envergure ont des capacités plus limitées pour affecter des membres du personnel à ces tâches.

Chapitre 2 : Surveillance de la gouvernance par les conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire

Notre examen de la gouvernance a permis de conclure que les principales pratiques de gouvernance des établissements publics d'enseignement postsecondaire doivent être modernisées et améliorées, pour s'assurer que les fonctions de surveillance des conseils d'administration sont bien exercées, en particulier en ce qui concerne la surveillance du recteur.

Nous avons constaté que la surveillance du conseil d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire peut être améliorée dans plusieurs domaines clés que nous considérons comme importants pour permettre une surveillance efficace par un conseil d'administration. À notre avis, bon nombre des enjeux en matière de gouvernance mentionnés sont communs à tous les conseils d'administration du secteur public, en particulier en ce qui concerne l'amélioration des pratiques de

surveillance relatives au plus haut dirigeant au sein de l'organisation. Lorsque des problèmes ou des allégations concernant le recteur ou un dirigeant sont portés à l'attention du conseil d'administration, celui-ci a la responsabilité de s'assurer qu'un examen indépendant approprié est réalisé dès que possible pour répondre adéquatement aux préoccupations et cerner et corriger les faiblesses dans les processus de reddition de comptes.

Les observations rapportées dans le présent chapitre tiennent compte des pratiques de gouvernance et de la documentation en place pendant la période précisée pour chaque aspect inclus dans notre examen. Nous constatons que depuis notre examen, certains établissements ont modifié leurs pratiques de gouvernance afin d'intégrer de nombreuses suggestions d'amélioration. Comme mentionné dans nos rapports précédents portant sur la gouvernance, il n'existe pas d'approche unique valable pour tous et assurant une gouvernance efficace dans le secteur public. Un conseil d'administration peut décider d'assumer ses responsabilités et ses fonctions en matière de gouvernance de différentes manières. Chaque conseil d'administration doit exercer son jugement pour élargir et exercer son rôle de façon à veiller à ce que ses responsabilités de diligence raisonnable et de surveillance soient exercées.

Le présent chapitre comprend huit recommandations et fournit des conseils aux établissements d'enseignement postsecondaire. Notre conclusion est fondée sur les principales constatations résumées ci-dessous.

NÉCESSITÉ DE MODERNISER LES PRATIQUES DE GOUVERNANCE DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE ET D'AMÉLIORER LA SURVEILLANCE

Nominations gouvernementales des membres des conseils d'administration d'établissement effectuées en temps inopportun – Examen requis des dispositions législatives régissant la nomination des membres (SECTION 1)

La loi établit la taille et la composition des conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire, qui varient grandement pour chacun, y compris en ce qui concerne le nombre de parties intéressées internes et externes qui ont la possibilité de nommer des membres. Peu importe quelle partie intéressée procède à la nomination, il importe que le processus se déroule en temps opportun, car un conseil d'administration ne peut fonctionner efficacement lorsque des postes sont vacants ou lorsqu'il ne dispose pas d'un effectif complet avec les compétences requises et une diversité de points de vue.

- La rapidité à laquelle les nominations gouvernementales sont effectuées dans le cadre du processus du lieutenant-gouverneur en conseil doit être améliorée. Il y a également un manque d'uniformité en ce qui concerne la gestion des mandats expirés.
- Quel que soit le processus de nomination, les établissements peuvent y contribuer en communiquant leur grille de compétences requises au ministre et à toute autre partie qui participe aux nominations. Bien que le choix des personnes nommées appartienne

aux parties qui font les nominations, une consultation améliorée favorise un processus de nomination axé sur les compétences et permet de nommer sur le conseil d'administration des membres possédant la gamme diversifiée de compétences qui convient le mieux aux besoins de l'établissement.

- Notre examen de la taille et de la composition des conseils d'administration d'établissement a mis en lumière un certain nombre de problèmes et d'incohérences législatives. Un examen des dispositions législatives relatives à la nomination des membres du conseil d'administration, notamment en ce qui concerne la taille et la diversité des conseils d'administration, doit être effectué.

Nécessité d'améliorer les pratiques de gouvernance pour renforcer la surveillance des conseils d'administration (SECTION 2)

Notre examen des pratiques de gouvernance des établissements se concentre sur plusieurs secteurs et facteurs de risque clés que nous jugeons importants pour une surveillance efficace par un conseil d'administration. Cette section du rapport traite d'un grand nombre de pratiques de gouvernance qui doivent être améliorées dans les établissements d'enseignement postsecondaire, dont seulement quelques-unes sont exposées ci-après. Chaque établissement a reçu des constatations détaillées sur son conseil d'administration ainsi que nos suggestions d'amélioration pour améliorer les pratiques de gouvernance. Les constatations détaillées ont aussi été transmises au Ministère pour qu'il puisse améliorer son soutien et sa surveillance des établissements et ainsi s'assurer que des mesures de suivi sont prises.

- Aucun établissement n'offre de formation initiale lorsqu'un nouveau président de conseil d'administration est nommé ou élu. De grandes responsabilités de direction et des activités de surveillance clés sont associées à ce poste, particulièrement en ce qui concerne la surveillance du recteur. Une formation sur ces grandes responsabilités doit être offerte, quelle que soit la durée du mandat du président du conseil d'administration ou son expérience antérieure sur un conseil d'administration. Par ailleurs, un programme de formation initiale et des possibilités continues de perfectionnement et de formation en matière de gouvernance doivent être offerts à tous les membres du conseil d'administration pendant leur mandat.
- Le processus de déclaration des conflits d'intérêts et les formulaires de déclaration annuelle pour les membres du conseil d'administration doivent être améliorés dans presque tous les établissements. Puisque chacun des membres apporte son lot d'expériences personnelles et professionnelles dans l'exercice de son rôle sur le conseil d'administration, tout membre peut être impliqué dans un conflit d'intérêts au cours de son mandat sur le conseil d'administration. Les conflits d'intérêts ne doivent pas être perçus de manière négative, mais plutôt comme une question à traiter par le conseil d'administration de manière ouverte et transparente, afin que des mesures correctives nécessaires puissent être prises pour protéger l'intégrité du processus de prise de décisions du conseil d'administration et de démontrer la diligence raisonnable du conseil d'administration. Il incombe à la

personne même de déclarer un conflit d'intérêts, mais le président du conseil d'administration doit aussi veiller à ce que les conflits d'intérêts soient gérés adéquatement. Le président du conseil d'administration doit examiner tous les formulaires de déclaration et discuter des problèmes avec le membre en consignant par écrit les mesures correctives retenues.

- Les séances à huis clos n'étaient pas utilisées adéquatement dans la plupart des établissements. Le recteur et les autres membres du conseil d'administration auraient dû tirer parti de cette occasion de se rencontrer sans la présence d'autres personnes. Tous les ordres du jour des réunions du conseil d'administration devraient inclure une période permettant au conseil d'administration de tenir une séance à huis clos, dirigée par le président du conseil d'administration. La séance à huis clos peut être utilisée pour discuter de diverses questions visant à améliorer le fonctionnement du conseil d'administration, dont l'efficacité du processus de réunion, les besoins en matière d'information du conseil d'administration et l'amélioration de la relation du conseil d'administration avec la direction. L'objectif d'une séance à huis clos n'est pas de rouvrir, ni de poursuivre la discussion sur des décisions prises pendant la réunion du conseil d'administration, ni d'adopter des motions. Le président du conseil d'administration veille à ce que toute information et toute demande émanant d'une séance à huis clos soit communiquée à la direction, s'il y a lieu.
- Un examen complet de la structure des comités du conseil d'administration des établissements est nécessaire, car nous avons constaté des pratiques déficientes et une absence de fondements clairs pour certains comités d'établissement. Les lois de la plupart

des établissements autorisent le conseil d'administration à créer les comités qu'il juge nécessaires, alors que les lois des deux collèges prescrivent la création de comités précis.

- Une participation active du conseil d'administration à la planification stratégique et à la surveillance des risques est nécessaire. La surveillance stratégique des risques est particulièrement importante pour les nouvelles initiatives ou les projets d'immobilisations qui engendrent des risques importants pour l'établissement. Certains établissements avaient des projets ou des initiatives à but lucratif en cours, ou en cours de développement, dans des domaines comme l'aménagement des terrains, le développement du commerce de détail et la revalorisation des collectivités. Le conseil d'administration doit être mieux informé et améliorer sa surveillance de ces projets et initiatives à but lucratif, et des rapports plus complets sont nécessaires pour permettre une surveillance adéquate des répercussions financières et des risques pour l'établissement. Puisqu'un financement important et de nombreuses ressources en personnel sont nécessaires pour créer et soutenir de tels projets et initiatives avant qu'ils deviennent rentables, le conseil d'administration d'un établissement doit être prêt à prendre des décisions opportunes à l'égard du soutien continu si le rendement des investissements n'est pas au rendez-vous ou si le projet ou l'initiative n'atteint pas son objectif de fournir des sources de revenus à l'établissement dans un délai raisonnable.
- Dans presque tous les établissements, le secrétaire général était embauché par le recteur et relevait uniquement de lui, plutôt que du conseil d'administration. Le fait qu'un professionnel de la gouvernance

compétent occupe le poste de secrétaire général permet d'améliorer l'efficacité du conseil d'administration puisque le secrétaire général est une personne importante du conseil d'administration pour le règlement des questions de gouvernance, particulièrement lorsque le conseil d'administration doit régler des questions épineuses concernant le recteur. Selon les pratiques exemplaires, ce poste relève de deux personnes : du président du conseil d'administration (lien hiérarchique fonctionnel) et du premier dirigeant ou du recteur (uniquement pour les questions administratives). Ce double lien hiérarchique est comparable à la pratique recommandée pour les autres postes clés dont le travail est directement effectué pour le conseil

d'administration, par exemple un poste de dirigeant principal de l'audit.

- De nombreux conseils d'administration n'ont pas consacré suffisamment de temps à l'amélioration de l'efficacité de leurs pratiques de gouvernance, et les processus d'évaluation des conseils d'administration doivent être améliorés. L'évaluation de l'aptitude du conseil d'administration à remplir ses fonctions de gouvernance et à réaliser ses objectifs ne devrait pas être un exercice à prendre à la légère et devrait entraîner des améliorations tangibles au fonctionnement du conseil d'administration. Le processus d'évaluation doit être adapté aux besoins de l'établissement et doit être modifié au fil du temps en fonction de ces besoins.

Nécessité d'améliorer grandement la reddition de comptes (SECTION 3)

L'une des principales responsabilités d'un conseil d'administration est de s'assurer d'une reddition de comptes appropriée aux parties intéressées. La publication d'un rapport annuel est importante pour communiquer non seulement les données financières, mais aussi la manière dont le mandat de l'organisation a été rempli et dont ses responsabilités ont été assumées. Une communication ouverte et transparente de l'information sur le rendement global permet de préserver la confiance du public envers l'établissement.

- Les rapports annuels de la plupart des établissements d'enseignement postsecondaire sont incomplets, car seuls les états financiers vérifiés ont été fournis au ministre aux fins de dépôt à l'Assemblée législative chaque année. Compte tenu de l'importance des revenus

en provenance du gouvernement, nous sommes d'avis que tous les établissements d'enseignement postsecondaire doivent présenter des rapports plus appropriés et plus exhaustifs sur leur rendement à l'Assemblée législative, et ultimement, à la population manitobaine.

- Veiller à ce que l'établissement exerce ses activités dans le respect des lois est une responsabilité importante du conseil d'administration, et des améliorations doivent être apportées à ce sujet. Bien que nous n'ayons pas examiné toutes les lois provinciales auxquelles les établissements d'enseignement postsecondaire doivent se conformer, nous avons constaté au cours de notre examen que certaines dispositions précises des lois n'avaient pas été respectées. Les conseils

d'administration doivent demander chaque année un rapport sommaire à la direction; ce rapport doit certifier que toutes les exigences

législatives sont respectées, et, en cas de non-respect, il doit fournir des explications ou une justification.

Nécessité par les conseils d'administration de s'assurer de la conformité des contrats d'emploi des recteurs (SECTION 4)

Le recrutement et la rétention de dirigeants compétents dans le secteur public sont importants pour s'assurer que les organismes publics sont gérés efficacement et atteignent les résultats stratégiques. Il n'existe pas d'approche universelle, car chaque organisation et chaque secteur a ses propres défis à relever pour recruter des personnes compétentes dans un marché concurrentiel. Le régime de rémunération doit être équitable sans être excessif et doit être fondé sur les besoins opérationnels et les contraintes ainsi que sur les objectifs de rendement visés. Tous les organismes publics ont la responsabilité de s'assurer que les ententes de rémunération des dirigeants contiennent des dispositions qui protègent l'organisation, ses ressources ainsi que l'intérêt public. Le conseil d'administration doit vérifier les contrats d'emploi et s'assurer que des processus sont en place pour que les contrats soient mis en œuvre conformément aux dispositions qu'ils contiennent.

Notre examen des contrats d'emploi des recteurs et des régimes de rémunération a permis de cerner des améliorations à apporter aux futurs contrats d'emploi. Par exemple, des dispositions importantes doivent être clarifiées pour protéger au mieux les intérêts de l'établissement.

- Au moment de négocier le contrat d'emploi du recteur, les conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire doivent avant tout veiller à protéger au mieux les intérêts de l'établissement. Une fois la

durée du mandat établie, les modifications au contrat d'emploi avant sa date de fin ne devraient être effectuées que dans des cas exceptionnels et devraient être examinées attentivement par le conseil d'administration. Une justification de la nécessité de renégocier le contrat ou d'en modifier les dispositions devrait alors être consignée par écrit. De plus, des avis extérieurs devraient être sollicités pour s'assurer de protéger au mieux les intérêts de l'établissement.

- Nous avons constaté un manque de conformité à certaines dispositions du contrat d'emploi du recteur dans tous les établissements, à des degrés divers. Les contrats d'emploi des recteurs doivent comporter des dispositions en vertu desquelles des autorisations doivent être fournies par le président du conseil d'administration pour certains avantages accessoires ou activités. Ces autorisations doivent être obtenues de manière appropriée et en temps opportun.
- Nous avons constaté qu'aucun établissement n'a fourni aux présidents de conseil d'administration nouvellement nommés une copie du contrat d'emploi ni de formation initiale approfondie relativement à la surveillance et aux autorisations demandées. Nous avons également relevé des erreurs commises par inadvertance dans l'administration du contrat par certains établissements; le contrat n'avait pas été

transmis de façon adéquate aux services des ressources humaines et des finances responsables de la mise en œuvre des dispositions du contrat.

- Bien que la plupart des contrats d'emploi des recteurs prévoient une évaluation annuelle du rendement du recteur, nous avons constaté qu'elle n'avait pas été effectuée dans trois établissements. Une évaluation

appropriée permet de s'assurer que les activités du recteur cadrent avec les objectifs stratégiques et les priorités du conseil d'administration de l'établissement et les respectent. Particulièrement, si une révision de la rémunération du recteur fondée sur le rendement est effectuée, ou que des primes ou des avantages accessoires sont accordés au recteur, ils doivent clairement résulter d'une évaluation complète et factuelle du rendement.

Nécessité d'améliorer la surveillance des dépenses du recteur par le conseil d'administration (SECTION 5)

À l'instar de tous les dirigeants du secteur public, les dirigeants d'établissements d'enseignement postsecondaire sont en situation de confiance et sont tenus de se conformer à des attentes élevées en matière d'éthique. Ils doivent se montrer dignes de cette confiance en gérant les fonds publics avec probité et prudence. L'intérêt et l'examen du public relativement aux dépenses des plus hauts dirigeants s'accroissent constamment. Par conséquent, les pratiques administratives déficientes ainsi que l'absence d'approbations hiérarchiques appropriées et opportunes des dépenses du recteur entraînent un risque.

Puisque le recteur relève du conseil d'administration, ce dernier doit se charger de la surveillance et de l'autorisation des dépenses du recteur. La responsabilité de surveiller rigoureusement les dépenses du recteur au nom du conseil d'administration est souvent déléguée au président du conseil d'administration. Une approbation hiérarchique est la meilleure façon de protéger le recteur de tout soupçon injustifié et d'éviter que des avantages soient retirés à l'établissement. Toutefois, nous avons constaté qu'aucun établissement n'avait de pratiques d'autorisation qui permettaient de veiller au

respect de la politique de dépenses, ce qui créait un risque concernant les dépenses du recteur.

- Nous avons aussi constaté qu'aucune politique de dépenses n'avait été approuvée pour le recteur par les conseils d'administration des établissements. Dans tous les établissements, le recteur devait suivre la politique générale de dépenses adoptée pour tous les employés de l'établissement. À notre avis, l'adoption d'une politique de dépenses, qui serait approuvée par le conseil d'administration pour le recteur, qui reconnaîtrait le rôle et les exigences uniques associés à son poste et qui tiendrait compte de la nécessité de pouvoir résister à l'examen du public pour toutes les dépenses, procurerait un cadre de reddition de comptes plus approprié et préciserait les attentes et les exigences ainsi que le processus de surveillance du conseil d'administration. Il ne s'agit pas de réduire les attentes envers le recteur, qui doit donner une justification opérationnelle appropriée de toutes ses dépenses et fournir les documents justificatifs et les reçus originaux.
- Nous avons constaté des différences considérables entre chaque établissement et

un manque de clarté quant à ce qui constitue ou non une dépense du recteur et quant aux dépenses qui nécessitent la surveillance et l'autorisation du président du conseil d'administration. Ainsi, nous avons constaté que les présidents des conseils d'administration autorisaient les dépenses en fonction du mode de paiement plutôt qu'en fonction du type de dépense. Pour établir une définition des dépenses du recteur, il importe de faire la distinction entre ce qu'est une dépense directe engagée par le recteur pour s'acquitter de ses fonctions et ce qu'est une dépense institutionnelle ou administrative engagée au nom du recteur ou par le bureau du recteur. Nous avons constaté des incohérences dans la façon dont ces dépenses sont gérées, parfois au sein du même établissement.

- Aucun président de conseil d'administration n'a reçu de formation initiale précise pour le préparer à son rôle consistant à approuver les dépenses du recteur et à s'assurer que les exigences de la politique sont respectées et que les dépenses sont bien justifiées. Selon ce que nous avons lu ou entendu, l'évaluation du caractère raisonnable des dépenses et leur approbation se fondaient dans la plupart des cas sur un jugement personnel.
- Nous avons constaté que des pratiques administratives déficientes et le manque de documents justificatifs entravaient la surveillance des dépenses du recteur. Un grand nombre de problèmes de non-conformité que nous avons relevés étaient attribuables à un processus administratif ne permettant pas de s'assurer que les documents justificatifs fournis pour les dépenses du recteur respectent les exigences

de la politique générale de dépenses des employés. Nous sommes d'avis qu'il incombe au recteur de fournir des renseignements fiables, complets et transparents sur les fins opérationnelles des dépenses engagées. Particulièrement, si les dépenses réclamées ont trait à un déplacement, un hébergement ou un divertissement pouvant faire l'objet d'un examen minutieux du public, ou si une dépense constitue une exception à la politique de quelque façon que ce soit, la justification opérationnelle et l'objet de la dépense doivent être clairement documentés afin de démontrer qu'une attention particulière a été portée à l'utilisation des fonds publics. Non seulement cette norme élevée en matière de documents justificatifs renforce l'obligation redditionnelle du recteur, mais elle fait office d'exemple pour l'organisation et montre que les dirigeants respectent des normes supérieures en matière d'éthique.

- Les politiques et les procédures en matière de dépenses des établissements pourraient être renforcées par la définition d'exigences claires et explicites dans des domaines clés. Un manque de clarté entraîne un recours accru au jugement personnel de l'approbateur quant à la détermination du caractère raisonnable d'une dépense, ce qui peut donner lieu à une absence d'uniformité dans les approches et ce qui crée ainsi un risque pour l'établissement et pour le recteur. Les dépenses peuvent alors être perçues différemment selon le président de conseil d'administration et être perçues négativement durant l'examen du public, même si elles ont été approuvées par un président de conseil d'administration.

Réponse du ministère du Développement économique et de la Formation du Manitoba

La Province du Manitoba a reçu favorablement le rapport d'audit « Surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire » portant sur la période s'étendant de 2010 à janvier 2018 que le Bureau du vérificateur général a préparé. Le ministère du Développement économique et de la Formation s'engage à collaborer avec les universités et les collèges du Manitoba afin de continuer à améliorer le secteur postsecondaire au sein de la province. L'examen contribuera à orienter nos efforts collectifs visant à créer un système d'enseignement postsecondaire qui met à profit nos forces, fait croître l'économie et assure un meilleur avenir à la société manitobaine.

Améliorer la gouvernance et la reddition des comptes est une priorité, et le Ministère accepte toutes les recommandations du rapport. Il faut impérativement mettre en place des systèmes, tant au sein de chaque établissement que sur le plan de la surveillance des collèges et des universités par la Province, afin de veiller à ce que les fonds publics soient dépensés judicieusement et à ce que le rendement financier et opérationnel des établissements publics d'enseignement postsecondaire satisfasse les normes les plus élevées. Nous sommes heureux d'annoncer que nous avons déjà entamé l'important travail de mise en œuvre d'un bon nombre des recommandations visant à améliorer la reddition de comptes. En voici des exemples :

- offre d'une orientation stratégique pour le système d'enseignement postsecondaire du Manitoba par l'envoi des premières **lettres de mandat** aux collèges et aux universités publics en décembre 2019. Ces lettres précisent les priorités, les attentes et les objectifs communs;
- publication récente de la **Stratégie relative aux compétences, au talent et aux connaissances** du Manitoba, qui concerne l'enseignement postsecondaire, qui établit des objectifs clairs pour le secteur et qui vise une collaboration importante afin d'améliorer les résultats. La mise en œuvre d'un bon nombre des mesures énoncées dans le plan est bien entamée, et beaucoup de ces mesures sont directement liées aux importantes recommandations du rapport du Bureau du vérificateur général;
- création du **sous-comité de l'enseignement postsecondaire du Conseil consultatif du premier ministre sur les possibilités économiques** visant à renforcer l'orientation stratégique dans le secteur postsecondaire et l'harmonisation avec les besoins et les priorités du marché du travail de la province;
- collaboration avec les établissements concernant le **modèle centralisé de données sur les élèves** pour faire le suivi de la réussite des élèves, renforcer nos capacités et notre savoir-faire en matière de données ainsi qu'améliorer la mesure des résultats et les rapports connexes;
- élaboration d'une **méthode de financement axée sur les résultats** pour le système d'enseignement postsecondaire du Manitoba. Cette méthode constituera un élément essentiel du futur cadre de

reddition des comptes et permettra de recentrer les activités sur des priorités claires, d'accroître la transparence ainsi que de mesurer le rendement et d'en rendre compte. Cette méthode est en cours d'élaboration avec les directions des collèges et des universités;

- dépôt du projet de loi 18 (*Loi sur l'établissement du budget sommaire*), qui vise à améliorer la responsabilité et la surveillance financières d'autres entités comptables, y compris des universités et des collèges. Cette loi favoriserait en outre la transparence, la reddition de comptes et l'optimisation des fonds publics;
- adoption d'une pratique ayant fait ses preuves relativement à l'amélioration de la reddition des comptes au sein d'autres administrations, à savoir que les établissements d'enseignement postsecondaire publics et les autres entités comptables de la fonction publique au sens large **fassent directement rapport aux ministres du Conseil du Trésor**. L'Université du Manitoba a été le premier établissement à présenter au Conseil du Trésor ses prévisions budgétaires pour l'exercice 2020-2021;
- maintien d'un **dialogue régulier et continu avec les dirigeants d'établissements d'enseignement postsecondaire** dans tout le système et à tous les niveaux, y compris par la tenue de réunions ordinaires sur le budget;
- tenue de consultations approfondies et offre de **formation aux membres des conseils d'administration** en matière de gouvernance, de responsabilités, de composition et de nominations en collaboration avec des partenaires du secteur postsecondaire;
- lancement d'un plan pour créer un **secrétariat central dirigé par la fonction publique afin d'améliorer la formation, la production de rapports, les procédures et les mesures de soutien** de façon continue pour tous les conseils d'administration du Manitoba, y compris ceux du secteur postsecondaire;
- renforcement de nos processus internes pour veiller à ce que la **nomination des membres des conseils d'administration par le lieutenant-gouverneur en conseil ait lieu en temps opportun**.

Du travail remarquable a été réalisé ou est en cours de réalisation, mais il en reste encore beaucoup à faire par le Ministère et chaque établissement pour améliorer la gouvernance et la reddition des comptes. Nous avons à cœur d'améliorer le système d'enseignement postsecondaire du Manitoba à mesure que nous progressons vers l'atteinte de nos objectifs communs visant à accroître les résultats positifs pour les étudiants, à bâtir une main-d'œuvre qualifiée qui soit en mesure de contribuer à la croissance économique de la province ainsi qu'à assurer une qualité de vie élevée pour l'ensemble de la population, tout en veillant à la reddition des comptes.

Grâce à une approche collaborative, le Ministère donnera suite aux recommandations et continuera de collaborer étroitement avec les établissements d'enseignement postsecondaire, qui sont des partenaires essentiels à la réussite. Ensemble, nous veillerons à ce que la population manitobaine ait les compétences, le talent et les connaissances nécessaires à la réussite professionnelle, à la jouissance d'une qualité de vie élevée, au renforcement des collectivités et à la croissance économique.

Collège Communautaire Assiniboine

Le Collège communautaire Assiniboine est reconnaissant du travail effectué par le Bureau du vérificateur général dans le cadre de l'audit sur la surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire. Bien que le Collège soit généralement satisfait de son propre degré de conformité pendant la période visée, plusieurs observations ont été prises en compte pour renforcer les pratiques de gouvernance et les pratiques administratives et ainsi améliorer la surveillance.

Le Collège communautaire Assiniboine partage l'enthousiasme du Bureau du vérificateur général concernant l'importance d'avoir un conseil d'administration diversifié en mesure de remplir son rôle de surveillance de l'établissement public. Bien que le conseil d'administration du Collège dispose depuis longtemps d'une grille de compétences et fournisse périodiquement au gouvernement des noms pour les nominations, il reconnaît que la communication avec le gouvernement à ce sujet pourrait être plus régulière et dynamique dans le cadre du processus de nomination afin de s'assurer que les conseils sont pris en compte en temps opportun.

Le conseil d'administration du Collège a déjà pris des mesures afin de renforcer les pratiques administratives, notamment en modifiant le lieu des réunions publiques, qui se tenaient dans la seule salle du conseil du Collège sur ses cinq campus. Les réunions ont maintenant lieu à la cafétéria, qui est un endroit plus confortable et plus facile d'accès pour le public. Le conseil d'administration a toujours participé au processus d'embauche du secrétaire général, et il prend maintenant part au processus d'évaluation annuelle du rendement.

À l'instar du Bureau du vérificateur général, le Collège est d'avis que la structure des comités du conseil d'administration est archaïque et qu'elle doit être revue. Cette structure est essentiellement régie par la *Loi sur les collèges*, qui ne s'applique actuellement qu'au Collège communautaire Assiniboine, car tous les autres établissements de la province sont dotés de leur propre loi. Le Collège aimerait collaborer véritablement avec le ministère du Développement économique et de la Formation du Manitoba pour élaborer une nouvelle loi qui permettrait de moderniser le système de gouvernance et éliminerait les notions prescriptives et paternalistes qui ne sont pas nécessairement incluses dans les autres lois sur l'enseignement postsecondaire de la province.

Il est entendu que le conseil d'administration doit s'améliorer sur le plan de l'auto-évaluation, et ce point à améliorer doit constituer une priorité dans la prochaine année. Au cours des deux dernières années, le conseil d'administration a intensifié ses efforts administratifs pour améliorer la mise à l'écrit des renseignements sur les conflits d'intérêts.

En ce qui concerne la surveillance du recteur, le conseil d'administration aimerait que ce dernier s'investisse activement dans la collectivité et dans la province. Le conseil d'administration a donc pris des mesures pour améliorer les documents officiels joints aux procès-verbaux et les autres documents d'approbation afin que le recteur s'implique dans des initiatives comme la récente Commission sur l'éducation de la maternelle à la 12e année du Manitoba. Par ailleurs, bien que le Collège communautaire Assiniboine ait une politique concernant les dépenses du recteur, il envisage de moderniser son approche politique en tenant compte des conseils du Bureau du vérificateur général.

Globalement, le Collège estime qu'il est important d'établir une nouvelle relation avec le ministère du Développement économique et de la Formation du Manitoba. Cette relation devrait se fonder sur la reconnaissance et le respect de l'histoire et des traditions importantes du secteur postsecondaire, et devrait donner lieu à une collaboration et à un dialogue véritable concernant la direction, au lieu de porter uniquement sur des questions tactiques de mise en œuvre. Elle devrait jeter les bases pour l'instauration d'une parité d'estime pour les établissements d'enseignement de la province afin que ces établissements soient traités de façon équitable (p. ex. concernant la propriété des biens) et que ceux qui ont un bilan positif en matière de gouvernance et d'administration soient reconnus.

Université de Brandon

L'Université de Brandon a reçu favorablement le rapport d'audit du Bureau du vérificateur général et est reconnaissante d'avoir pu participer à l'examen de surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire du Manitoba. Elle tient également à remercier les membres, anciens et actuels, de son conseil d'administration qui, pendant l'audit, ont donné leur appui aux améliorations visant la gouvernance et la surveillance, dont bon nombre sont le fruit de discussions ciblées avec le Bureau du vérificateur général.

L'Université de Brandon a fait des progrès remarquables sur plusieurs points traités dans le rapport. Elle a notamment apporté des changements importants à la structure de ses comités. Un nouveau comité de gestion des risques et d'audit, distinct du comité des finances et constitué uniquement de membres externes, a pour mission de prévenir les conflits d'intérêts chez les membres internes dans le cadre de leurs fonctions. Ce comité supervisera la vérification interne au sein de l'établissement et contribuera par le fait même à la surveillance. Un nouveau comité des ressources humaines, lui aussi constitué uniquement de membres externes, veille quant à lui à la surveillance du conseil d'administration en ce qui concerne la rémunération et les conditions d'emploi.

Un autre exemple de changement important est la mise en œuvre de règlements de procédure ou règlements administratifs pour officialiser de nombreuses pratiques de gouvernance existantes au sein du conseil d'administration. Même si le rapport en faisait mention, l'Université de Brandon aimerait aussi souligner les changements qu'elle a apportés à la surveillance des dépenses du recteur. Elle s'engage

à poursuivre ses efforts en réponse aux conseils du Bureau du vérificateur général à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire ainsi qu'à améliorer de façon continue ses pratiques de gouvernance et de surveillance.

En réponse aux recommandations du Bureau du vérificateur général, l'Université de Brandon se réjouit à l'idée de collaborer avec le Ministère. Nous reconnaissons l'importance d'avoir un conseil d'administration complet et diversifié qui soit représentatif des étudiants et de la collectivité que nous desservons, et les recommandations concernant la composition du conseil d'administration et la nomination de ses membres nous semblent particulièrement pertinentes. La collaboration est un excellent moyen de faire avancer ces recommandations, et nous espérons que la relation que nous entretiendrons avec le Ministère et nos partenaires du secteur postsecondaire du Manitoba sera efficace, durable et fructueuse.

Les établissements d'enseignement postsecondaire jouent un rôle essentiel dans la promotion de l'économie, de la culture et de la réputation du Manitoba. L'Université de Brandon apporte d'ailleurs une contribution incomparable aux régions à l'extérieur de la région de la capitale nationale et au Sud-Ouest du Manitoba. Nous voyons du bon œil toute occasion d'évoluer ensemble et de continuer ainsi à mieux servir la population du Manitoba grâce à l'éducation, à la recherche, au travail de création et à l'engagement communautaire.

Collège Red River

Le Collège Red River est heureux d'avoir l'occasion de répondre aux constatations du rapport d'audit.

Comme mentionné dans le rapport, bon nombre des constatations pertinentes de l'audit reposent sur des événements remontant à une dizaine d'années. Le processus d'audit a commencé en 2015 et a duré près de cinq ans. Au cours de cette période, bien des choses ont changé au Manitoba et au Collège Red River.

Nous sommes heureux d'annoncer que presque toutes les recommandations du rapport applicables au Collège Red River ont été prises en compte, y compris les modifications aux politiques et aux procédures à l'intention du conseil d'administration du Collège. Certaines recommandations ont été mises en œuvre à la suite de l'examen provincial du Collège Red River de 2015, tandis que d'autres sont le fruit de discussions menées pendant l'audit. D'autres encore sont le résultat de l'évolution naturelle des politiques et des pratiques du conseil d'administration au fil de la dernière décennie ou découlent de changements dans la composition du conseil d'administration du Collège et du leadership du Collège. Nous avons à cœur de fournir au Ministère un plan d'action qui décrit les mesures prises par le conseil d'administration pour améliorer les points cernés dans le rapport détaillé à l'établissement.

Nous avons examiné la section du rapport portant sur la surveillance de la gouvernance des établissements d'enseignement postsecondaire, et nous acceptons les recommandations du chapitre 2 à ce sujet.

Nous nous réjouissons aussi à l'idée de collaborer avec le ministère du Développement économique et de la Formation du Manitoba pour la mise en œuvre des recommandations du chapitre 1 le concernant. Nous croyons que nos solides relations avec le personnel du Ministère se renforceront encore davantage à mesure que nous mettrons en œuvre les recommandations permettant d'assurer l'uniformité au sein du secteur de l'enseignement postsecondaire du Manitoba et de répondre avec cohérence aux besoins du marché du travail et aux priorités du gouvernement.

Le Collège remercie le Bureau du vérificateur général de lui avoir donné l'occasion de commenter le rapport.

Université de Saint-Boniface

L'Université de Saint-Boniface (l'USB) apprécie avoir eu la possibilité de participer à cette revue traitant de la gouvernance dans les établissements postsecondaires de la province, notamment les échanges avec les membres du Bureau du vérificateur général du Manitoba tout au long de ce processus.

L'USB accorde depuis longtemps une grande attention aux questions traitant de gouvernance et a pu au cours des ans mettre en place un ensemble de règlements, de politiques et de pratiques formant un cadre robuste qui démontre le souci institutionnel accordé à cet enjeu important. À cet égard, nous souhaitons souligner que plusieurs pratiques à l'USB étaient déjà conformes aux recommandations du présent rapport dès le début de cette vérification. Au cours des dernières années, dans un souci de renforcement continu de son cadre de gouvernance, inspirée par les entretiens avec les membres du Bureau du vérificateur général du Manitoba et en prévision de cette publication, l'USB a incorporé diverses améliorations suggérées dans ce rapport.

L'USB accueille donc les recommandations de ce rapport adressé au ministère du Développement économique et de la Formation dans un esprit de collaboration et avec le souci constant d'avoir recours et de mettre en œuvre des pratiques exemplaires en matière de gouvernance et de redevabilité. De notre perspective, il est impératif que tout changement éventuel soit fait de façon concertée avec les établissements, et ce afin notamment de respecter les particularités propres au secteur et de prendre en compte les concepts importants que sont l'autonomie des établissements, la structure de gouvernance bicamérale, ainsi que les principes reconnus de liberté académique et de gouvernance collégiale qui sont au cœur de notre réalité universitaire et font partie de notre ADN.

Nous incitons vivement la Province à travailler en étroite collaboration avec les collèges et les universités dans la mise en œuvre des diverses recommandations de ce rapport et de tirer profit de l'expertise considérable disponible au sein de nos établissements et de leurs Bureaux des gouverneurs respectifs, surtout étant donné que ce rapport traite essentiellement de gouvernance. L'USB s'engage à travailler de concert avec le ministre, tous ceux et celles qui œuvrent au sein de l'appareil gouvernemental et bien sûr les collègues des autres établissements postsecondaires de la province afin de veiller à l'amélioration des processus liés à la gouvernance et la redevabilité.

Collège Universitaire du Nord

Le Collège universitaire du Nord reconnaît le travail réalisé et les efforts déployés pour produire le rapport, qui présente une vue d'ensemble de la gouvernance au sein du secteur de l'enseignement postsecondaire du Manitoba. Le Collège croit sincèrement que ce rapport contribuera à améliorer le système d'enseignement postsecondaire pour l'ensemble de la population manitobaine.

Le Collège universitaire du Nord accepte les observations et les recommandations concernant la surveillance gouvernementale des établissements publics d'enseignement postsecondaire. Il se réjouit à l'idée de collaborer avec le ministère du Développement économique et de la Formation du Manitoba pour contribuer à l'élaboration d'objectifs pour le système d'enseignement postsecondaire et à la mise en place d'un système connexe de gestion du rendement servant à évaluer les progrès par rapport aux objectifs. Il se réjouit également de pouvoir travailler avec le Ministère pour améliorer la surveillance, harmoniser les priorités stratégiques et établir une relation solide et fondée sur le respect mutuel.

Bien que le Collège universitaire du Nord soit impatient à l'idée d'atteindre ces résultats, nous pensons qu'il sera difficile de passer de la théorie à la pratique. Les universités, les collèges et les collèges universitaires sont des établissements complexes, distincts et multidimensionnels. Ils servent les intérêts de nombreuses parties prenantes, dont ceux des gouvernements, des étudiants, des employeurs, des collectivités et du secteur économique dans son ensemble. Ils veulent contribuer à la réussite de la société et promouvoir la productivité, l'innovation et l'éducation au sein de la population. Les établissements d'enseignement postsecondaires puisent leur vigueur, leur valeur et leur pertinence des relations qu'ils entretiennent avec ces différentes parties prenantes.

Concernant les observations formulées à l'égard de la surveillance de la gouvernance par les conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire, le Collège universitaire du Nord est globalement d'accord avec les recommandations présentées dans le rapport et accepte de les suivre.

Le Collège a déjà pris un certain nombre d'initiatives pour améliorer ses pratiques de gouvernance. Plus précisément, nous avons mis sur pied un comité de gouvernance au sein du conseil d'administration et fait appel à une société d'experts-conseils pour nous aider à examiner les processus de gouvernance du conseil d'administration dans le but ultime de passer d'un modèle hybride de gouvernance des politiques à une approche traditionnelle, qui comprend les éléments suivants :

1. Définition et gouvernance des fonctions du conseil d'administration
 - i. Reddition de comptes et obligation fiduciaire
 - ii. Leadership stratégique
 - iii. Définition et atténuation des risques
 - iv. Compétences et diversité pour les membres du conseil d'administration et les cadres supérieurs
 - v. Principes d'autochtonisation liés à la gouvernance

- vi. Évaluation
 - vii. Conformité
 - viii. Structures
2. Amélioration des procédures et des politiques du conseil de gouvernance
 3. Formation et perfectionnement des membres du conseil d'administration pour améliorer la gouvernance de l'établissement
 4. Amélioration des processus annuels d'établissement des objectifs et d'évaluation du rendement du recteur du collège universitaire
 5. Adoption d'une nouvelle politique en matière de conflits d'intérêts.

Les conseils d'administration jouent un rôle essentiel dans la mise en place d'une orientation et d'une stratégie pour l'établissement ainsi que dans la surveillance, l'atténuation des risques et le suivi du rendement du premier dirigeant. Le Collège universitaire du Nord estime que les conseils d'administration font le lien entre la collectivité et l'établissement et contribuent ainsi à assurer l'adéquation de l'établissement aux besoins locaux, provinciaux et nationaux. Un tel lien est essentiel à l'efficacité du système.

Globalement, le Collège universitaire du Nord estime que pour qu'une surveillance adéquate puisse être exercée et que des directives pertinentes puissent être fournies, toutes les parties doivent comprendre le rôle unique de chaque établissement ainsi que l'importance de l'autonomie scolaire et de la gouvernance locale dans la question de l'adéquation. Chacun des sept établissements publics d'enseignement postsecondaire du Manitoba dessert une région et une population uniques avec un mandat et des objectifs qui lui sont propres. Une compréhension commune du fonctionnement de chaque établissement jettera les bases pour l'adoption d'une vision unifiée de la surveillance et de la reddition des comptes.

Le Collège universitaire du Nord se réjouit à l'idée de collaborer avec d'autres établissements d'enseignement postsecondaire et avec le ministère du Développement économique et de la Formation pour créer ensemble un système qui favorisera adéquatement la complémentarité et qui par conséquent assurera un bel équilibre entre la gouvernance, la surveillance et l'indépendance des établissements.

University of Manitoba

L'Université du Manitoba est heureuse d'avoir participé à cet audit et est reconnaissante de l'occasion qui lui a été donnée de discuter de la gouvernance et de la surveillance avec le personnel du Bureau du vérificateur général et des autres établissements d'enseignement postsecondaire du Manitoba. Le secteur universitaire de la province repose sur un modèle composé d'universités autonomes à structure de gouvernance bicamérale, avec des conseils d'administration et des sénats indépendants. Il est essentiel d'être conscient de cette importante caractéristique. Les recommandations et les conseils fournis dans le rapport ont déjà contribué à l'amélioration de la gouvernance et de la surveillance, et continueront de le faire.

Depuis que les représentants du Bureau du vérificateur général ont rencontré l'Université du Manitoba pour la première fois en 2016 au sujet de l'audit, l'Université a modifié ses pratiques de gouvernance et de surveillance à la lumière des conversations tenues avec eux et en prévision du présent rapport, surtout par l'amélioration des processus rigoureux déjà en place. Parmi les 27 conseils à l'intention des établissements, 14 étaient déjà suivis avant l'audit ou ont commencé à l'être pendant l'audit, des efforts sont actuellement déployés pour en mettre 6 autres en application, et 7 restent à prendre en compte. L'Université du Manitoba s'engage à donner suite à tous les conseils qui lui ont été fournis dans l'objectif commun d'améliorer les processus de gouvernance et de surveillance.

L'Université du Manitoba rejette respectueusement les observations faisant état des réserves quant au droit de vote des recteurs au sein des conseils d'administration. Le fait qu'un recteur agisse comme membre votant du conseil d'administration et du Sénat est conforme à la structure de gouvernance bicamérale des universités et favorise la complémentarité des deux entités dirigeantes. Tout conflit pouvant découler de cette façon de faire sera traité de manière appropriée. Comme mentionné dans le rapport, il s'agit d'une pratique courante dans les universités canadiennes et d'autres organismes publics et privés.

Nous acceptons bon nombre des recommandations faites au Ministère et avons hâte de collaborer avec le ministre, le Ministère et les autres établissements et de continuer ainsi à améliorer les processus de gouvernance. Nous encourageons vivement le ministre et le Ministère à collaborer étroitement avec les établissements et à tirer parti de la grande expertise des conseils et des établissements pour la mise en œuvre des recommandations. Voici les recommandations précises auxquelles nous proposons d'accorder la priorité :

- Recommandation 10 – Des interactions régulières entre les présidents de conseil d'administration, les recteurs et le ministre seraient une excellente occasion de discuter des réalisations ainsi que des principaux problèmes et initiatives des établissements, en plus de fournir des conseils continus au ministre concernant les besoins en compétences des conseils d'administration.
- Recommandations 12, 13 et 15 – Le processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil des membres des conseils d'administration continue d'être un défi. L'Université du Manitoba aimerait adopter un processus plus opportun, transparent et collaboratif selon lequel le conseil d'administration, par l'entreprise du président et du comité de gouvernance, pourrait proposer des ensembles de compétences et des personnes précises à l'intention du ministre, en plus de prendre part à des conversations portant sur les besoins du conseil d'administration.
- Recommandation 16 – La composition des conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire du Manitoba varie énormément. La tenue d'un examen faisant appel aux établissements serait souhaitable, particulièrement s'il permet à chaque conseil d'administration de nommer lui-même certains de ses membres pour veiller à ce que les besoins en compétence soient satisfaits au sein du conseil.

- Recommandation 21 – L'Université du Manitoba recommande que toute directive aux universités concernant la rémunération soit élaborée de concert avec les établissements concernés et, comme le rapport le souligne à juste titre, qu'elle soit adaptée au secteur.

Université de Winnipeg

L'Université de Winnipeg aimerait remercier le Bureau du vérificateur général pour son examen de la surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire du Manitoba. Cet examen et les recommandations qui en découlent contribuent aux efforts d'amélioration continue déjà déployés à l'Université en ce qui a trait aux processus de contrôle interne, de reddition des comptes et de gouvernance. Bon nombre des recommandations applicables à l'Université de Winnipeg ont déjà été mises en œuvre, et la mise en place des autres recommandations est bien entamée.

Chaque collège et université du Manitoba a son rôle à jouer concernant les objectifs à court, à moyen et à long terme de la province. L'Université de Winnipeg travaille en étroite collaboration avec le gouvernement, d'autres établissements d'enseignement postsecondaire, le milieu des affaires, les collectivités autochtones et d'autres partenaires pour s'assurer de jouer un rôle unique et utile au sein du système d'enseignement postsecondaire du Manitoba. L'initiative Horizon Manitoba est un bon exemple de résultats issus de cette collaboration.

Des universités performantes améliorent la compétitivité et la réputation du Manitoba à l'échelle nationale et internationale. La population manitobaine doit savoir que les points de vue exprimés par les membres du corps professoral sont fondés sur des recherches, des données et des preuves solides, et que les universités sont des établissements autonomes et responsables. Nous nous réjouissons à l'idée de collaborer davantage avec le Ministère pour mettre en œuvre les recommandations le concernant énoncées dans le rapport et ainsi veiller à ce que le système d'enseignement postsecondaire du Manitoba continue de bien servir la population du Manitoba.

Introduction

L'enseignement postsecondaire contribue grandement au succès économique de la province et permet par la même occasion de bâtir une société innovatrice et productive dont bénéficie l'ensemble des Manitobains et des Manitobaines et qui aide chacun et chacune à atteindre leurs buts et à réaliser leurs aspirations, tant sur le plan professionnel que sur le plan personnel. Les établissements publics et privés d'enseignement postsecondaire au Manitoba offrent une programmation diversifiée.

Au moment de notre audit, le système d'enseignement postsecondaire était sous la responsabilité du ministre de l'Éducation et de la Formation et était géré par la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail du ministère de l'Éducation et de la Formation (le Ministère). Le Ministère doit assumer les responsabilités de surveillance en vertu de *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire*, qui régit l'enseignement postsecondaire au Manitoba.

Le présent rapport vise la surveillance des établissements publics d'enseignement postsecondaire qui reçoivent un financement direct du gouvernement et qui font partie de son périmètre comptable (voir l'encadré), soit de trois universités, deux collèges et deux établissements hybrides (collèges universitaires). Dans le cadre du mandat qui leur est propre, les établissements offrent aux diverses régions de la province différentes formes d'apprentissage dans de multiples domaines d'études pouvant aller des lettres et sciences humaines aux métiers. Selon le rapport annuel de 2017-2018 du Ministère, le financement total alloué à ces sept établissements s'élevait à 697,8 millions de dollars.

L'ANNEXE A présente des renseignements généraux sur chaque établissement et le financement provincial reçu.

Chacun des sept établissements d'enseignement postsecondaire a le pouvoir de décerner des grades et est tenu de respecter non seulement *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire*, mais aussi les dispositions de la loi qui le régit, comme précisé ci-dessous. La loi qui régit l'établissement détermine sa structure de gouvernance, y compris la composition de son conseil d'administration.

- Collège communautaire Assiniboine : *Loi sur les collèges*
- Université de Brandon : *Loi sur l'Université de Brandon*
- Collège Red River : *Loi sur le Collège Red River*

Le Bureau du vérificateur général est responsable de la vérification des *états financiers sommaires* de la Province du Manitoba (la Province) qui font partie des comptes publics. Les comptes publics présentent les activités consolidées et la situation financière du **périmètre comptable du gouvernement** du Manitoba. Le périmètre comptable du gouvernement regroupe toutes les ressources du gouvernement provincial et les ressources des entités sous son contrôle, selon la définition du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public. Le périmètre comptable du gouvernement compte plus de 130 entités. Dans le secteur de l'éducation, il comprend les divisions scolaires, les universités, les collèges et d'autres organisations connexes.

Rapport du Bureau du vérificateur général de 2019,
Comptes publics et autres états financiers,
www.oag.mb.ca/fr/

- Université de Saint-Boniface : *Loi sur l'Université de Saint-Boniface*
- Collège universitaire du Nord : *Loi sur le Collège universitaire du Nord*
- Université du Manitoba : *Loi sur l'Université du Manitoba*
- Université de Winnipeg : *Loi sur l'Université de Winnipeg*

Nous avons lancé cet audit en raison de plusieurs facteurs, notamment à la suite des problèmes rapportés par les médias qui sont survenus au Collège Red River et qui ont mené au départ de l'ancien recteur en 2014 et à la suite de la publication du rapport provincial intitulé *Review of Specific Financial and Human Resource Practices at Red River College* (examen des pratiques en matière de finances et de ressources humaines au Collège Red River) en janvier 2015 (examen provincial). Pendant cette période, le Bureau du vérificateur général avait aussi reçu des plaintes de la population concernant le Collège Red River, plusieurs personnes ayant mentionné avoir tenté de faire part de leurs préoccupations au conseil d'administration du Collège Red River, au ministre et au Conseil de l'enseignement postsecondaire, sans qu'aucune mesure ne semble avoir été prise par ces organismes.

Nous avons choisi de vérifier les processus mis en place par le Ministère pour offrir du soutien et une surveillance du rendement financier et opérationnel des établissements publics d'enseignement postsecondaire. Nos critères d'audit tiennent compte des meilleures pratiques comptables dans le secteur public et des attentes communes à l'égard d'une reddition de comptes exhaustive entre un ministre et les entités administrées par un conseil d'administration faisant partie de son portefeuille. Notre rapport présente des conclusions sur les pratiques mises en place par le Ministère en date de janvier 2018, mais la portée de notre examen s'étend aussi aux pratiques de surveillance et aux politiques remontant jusqu'à 2010.

Nous avons également effectué un examen détaillé de la gouvernance du conseil d'administration du Collège Red River dans le but d'évaluer les pratiques de gouvernance en place au conseil d'administration pendant le mandat de l'ancien recteur (de 2010 à 2014) et après la publication de l'examen provincial en janvier 2015. Nous avons cerné les principaux facteurs de risque et les faiblesses en matière de surveillance de la gouvernance, en particulier en ce qui concerne la surveillance du recteur par le conseil d'administration. Puisque la gouvernance semble souvent poser des défis aux conseils d'administration du secteur public, nous avons choisi d'élargir la portée de notre travail et de procéder à un examen des pratiques de gouvernance des conseils d'administration des sept établissements publics d'enseignement postsecondaire.

Notre examen des pratiques de gouvernance des établissements porte uniquement sur la surveillance des activités financières, opérationnelles et administratives qui a été exercée par le conseil d'administration de chaque établissement. Nous n'avons étudié ni les questions scolaires ni les questions liées à la qualité de l'enseignement. Par conséquent, nous n'avons pas examiné les processus ni les activités de surveillance des sénats universitaires.

Nous constatons que les universités du Manitoba fonctionnent avec une structure de gouvernance bicamérale selon laquelle les questions scolaires relèvent d'un sénat universitaire, et les questions financières, opérationnelles et administratives, ainsi que la surveillance de la direction, relèvent d'un conseil d'administration. Cette forme de gouvernance partagée procure une autonomie scolaire pour

des questions comme la politique d'admission, le curriculum, les critères pour les grades et l'octroi de grades, ainsi que les recommandations de nouveaux programmes scolaires. Le paragraphe 2(6) de *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* protège aussi l'autonomie scolaire en précisant que le ministre « ne peut porter atteinte : (i) au droit fondamental des universités et des collèges de définir leurs politiques et leurs normes d'enseignement; à l'indépendance des universités et des collèges au chapitre de l'établissement de critères d'admission ou d'obtention des diplômes ».

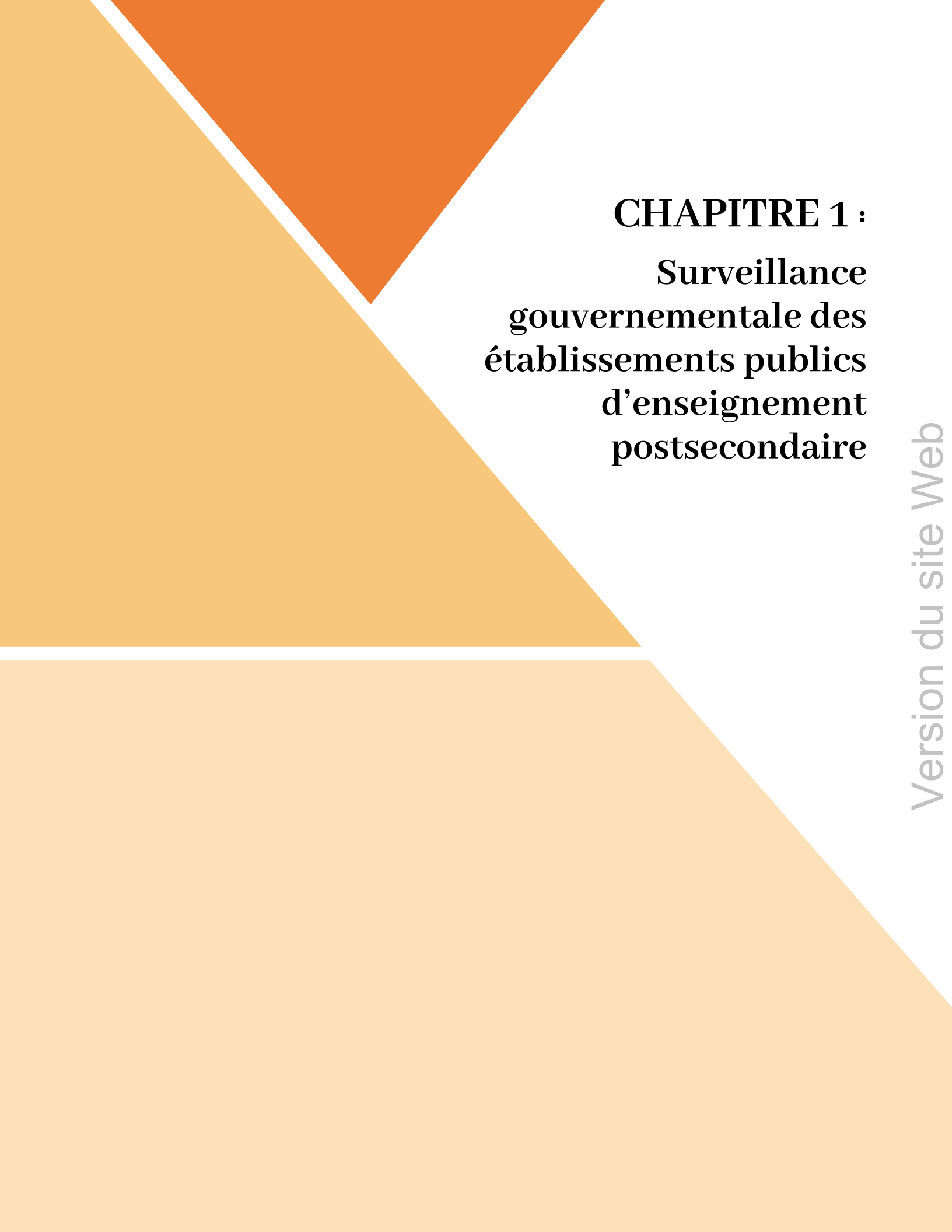
Ce rapport est divisé en deux chapitres :

- **Chapitre 1 : Surveillance gouvernementale des établissements publics d'enseignement postsecondaire** – Ce chapitre présente un compte rendu de notre audit de la surveillance gouvernementale des sept établissements publics d'enseignement postsecondaire. En raison du financement provincial important octroyé à ces établissements, nous nous attendons à ce qu'un cadre clair de reddition des comptes soit établi pour les conseils d'administration des établissements pour veiller à que les fonds publics soient dépensés judicieusement et ainsi répondre aux besoins en matière d'éducation de la population manitobaine. Un cadre de reddition des comptes bien structuré et mis en place prévoit une reddition de comptes générale des établissements au gouvernement, tout en déléguant à chaque établissement la responsabilité de réaliser son mandat et ses priorités stratégiques uniques, dans le respect des objectifs stratégiques généraux établis par le gouvernement pour l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire.
- **Chapitre 2 : Surveillance de la gouvernance par les conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire** – Ce chapitre présente un compte rendu de notre examen de la surveillance de la gouvernance exercée par les conseils d'administration de chacun des sept établissements publics d'enseignement postsecondaire. Nous nous attendons à ce que tous les conseils d'administration assurent une surveillance rigoureuse du rendement financier et opérationnel de l'organisation et mettent en place de très bonnes pratiques comptables en ce qui a trait à la surveillance du recteur.

Nous tenons à souligner la remarquable collaboration et l'excellent soutien du Ministère dans tous les aspects de notre audit, et de chacun des établissements d'enseignement postsecondaire. Cet audit a été lancé en 2015 par un examen initial de l'ancien Conseil de l'enseignement postsecondaire, suivi d'un examen détaillé de la gouvernance du conseil d'administration du Collège Red River en 2016. Par la suite, nous avons effectué notre examen de la gouvernance des sept établissements publics d'enseignement postsecondaire en 2017 et 2018. Après notre examen des établissements, nous avons recentré notre audit sur les pratiques et les activités de surveillance du Ministère liées aux sept établissements publics d'enseignement postsecondaire.

Nous constatons qu'**à la suite de notre audit**, la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail, de même que les responsabilités de surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire, ont été attribuées au ministre du Développement économique et de la Formation.

Les observations consignées dans les chapitres suivants mettent en évidence les pratiques de surveillance en place pendant la période précisée pour chaque aspect de notre examen. Depuis ce temps, nous constatons que de nombreux établissements ont apporté des changements pour améliorer leurs pratiques de gouvernance à la suite de notre examen, et que le Ministère a pris des mesures pour mettre en œuvre certaines des recommandations présentées dans les chapitres suivants.



CHAPITRE 1 :

Surveillance gouvernementale des établissements publics d'enseignement postsecondaire



Objectif de l'audit

L'objectif de notre audit était de :

- déterminer si un cadre de reddition des comptes approprié était en place pour la surveillance des établissements publics d'enseignement postsecondaire par le gouvernement.

Portée et approche

Notre audit examine le cadre de reddition des comptes du gouvernement pour les sept établissements publics d'enseignement postsecondaire du Manitoba. Il passe en revue les pratiques de surveillance et les politiques du ministère responsable à l'époque, le ministère de l'Éducation et de la Formation (le Ministère). Nous avons examiné les processus et les activités en place à partir de 2010, soit lorsque l'enseignement postsecondaire était sous la responsabilité d'un organisme intermédiaire (le Conseil de l'enseignement postsecondaire), jusqu'en janvier 2018, soit lorsque la surveillance était assurée par la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail du Ministère. À la suite de notre audit, la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail et les responsabilités de surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire ont été réattribués au ministère du Développement économique et de la Formation du Manitoba.

Au cours de notre audit, nous avons :

- examiné les lois, les politiques, les procédures, les rapports et la correspondance jugés importants pendant la période visée;
- examiné les processus et les activités du Conseil de l'enseignement postsecondaire, et ultérieurement, les processus et les activités du Ministère, en ce qui concerne le financement annuel, les prévisions budgétaires annuelles, les autorisations liées aux frais de scolarité, aux frais de cours et aux programmes d'études, la collecte et l'analyse des données des établissements et la gestion d'autres questions liées à l'enseignement postsecondaire;
- examiné tous les procès-verbaux et documents des réunions du Conseil de l'enseignement postsecondaire et interrogé d'anciens membres du conseil d'administration en place au moment de la dissolution;
- interrogé les membres du personnel et de la direction du Ministère, ainsi que quelques anciens membres du personnel du Conseil de l'enseignement postsecondaire, afin d'obtenir leurs opinions et leurs points de vue, et examiné les documents justificatifs et les dossiers fournis pour appuyer les commentaires oraux;

- interrogé diverses autres parties intéressées externes du système postsecondaire, dont des membres du conseil d'administration et du personnel administratif des établissements d'enseignement postsecondaire;
- effectué une recension des écrits de recherche sur les pratiques exemplaires et des rapports sur les cadres de reddition de comptes et de surveillance, y compris un examen des écrits d'autres gouvernements provinciaux concernant le système d'enseignement postsecondaire.

Créé en 1996, le **Conseil de l'enseignement postsecondaire** était un organisme indépendant qui était composé de membres nommés par le gouvernement et qui bénéficiait du soutien d'un secrétariat professionnel. Le Conseil de l'enseignement postsecondaire relevait directement d'un ministre et devait servir d'intermédiaire entre le gouvernement et les établissements d'enseignement postsecondaire, octroyer des fonds d'exploitation et d'immobilisation dans le secteur, approuver toute programmation scolaire nouvelle ou élargie et surveiller les frais de scolarité et les autres frais.

Notre audit a commencé en 2015, au moment du transfert des activités de surveillance et des responsabilités liées aux établissements d'enseignement postsecondaire du Conseil de l'enseignement postsecondaire au Ministère. Le ministre a annoncé la dissolution du Conseil de l'enseignement postsecondaire en avril 2014, et *la Loi sur le Conseil de l'enseignement postsecondaire* a été abrogée officiellement en juin 2014. *La Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* a été modifiée pour que le Ministère assume la responsabilité d'un grand nombre de ses dispositions.

Après avoir effectué les démarches initiales et après avoir examiné la surveillance du Collège Red River par le Conseil de l'enseignement postsecondaire, nous avons entrepris un examen détaillé de la gouvernance du conseil

d'administration du Collège Red River en 2016. Par la suite, soit en 2017 et 2018, nous avons étendu notre examen à tous les établissements publics d'enseignement postsecondaire (voir le chapitre 2). Vers la fin de 2017, nous avons recentré notre audit sur les processus que le Ministère avait en place pour assurer la surveillance du rendement financier et opérationnel des établissements publics d'enseignement postsecondaire; notre objectif était de s'assurer d'une reddition de comptes générale au gouvernement. La reconnaissance des critères de notre plan d'audit a été obtenue en juillet 2018. La portée de notre examen comprend les pratiques et les politiques de surveillance de 2010 à janvier 2018.

Diverses réorganisations ont eu lieu pendant cette période et ont mené, au sein du Ministère, à la création de la Division de l'enseignement postsecondaire et du perfectionnement de la main-d'œuvre. La division était responsable de tous les aspects de l'enseignement postsecondaire; la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail, quant à elle, était responsable de la surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire. Dans le cadre de notre audit, nous n'avons pas examiné les activités de surveillance assumées par le Ministère relativement aux autres aspects du secteur de l'enseignement postsecondaire, comme l'aide aux étudiants, l'apprentissage et l'éducation internationale.

Nous avons exclu de notre audit le Manitoba Institute of Trades and Technology, parce qu'il n'avait aucune obligation de rendre des comptes à la Direction de l'enseignement postsecondaire et des

résultats sur le marché du travail et qu'il était principalement financé par l'intermédiaire de la Commission des finances des écoles publiques (de la maternelle à la 12e année). Nous avons aussi exclu de notre audit les établissements confessionnels ou religieux privés d'enseignement postsecondaire, qui reçoivent des subventions provinciales, mais qui ne sont pas directement financés par le gouvernement, comme l'Université mennonite canadienne, le Steinbach Bible College, le Booth University College et le Providence University College and Theological Seminary. Les établissements d'enseignement professionnel privés qui sont réglementés par le gouvernement, mais qui ne reçoivent aucun financement provincial, ont également été exclus.

Critères d'audit

Chaque année, la Province octroie environ 700 millions de dollars en financement direct aux sept établissements publics d'enseignement postsecondaire. En raison du financement provincial important, nous nous attendions à ce qu'un cadre clair de reddition des comptes ait été établi par le ministère de l'Éducation et de la Formation, qui était le ministère responsable au moment de notre audit.

Nous nous attendions à ce que le Ministère dispose de processus rigoureux pour soutenir le rendement financier et opérationnel des sept établissements publics d'enseignement postsecondaire et pour assurer la surveillance connexe. Un cadre de reddition des comptes bien structuré et mis en place prévoit une reddition de comptes générale des établissements au gouvernement, tout en déléguant à chaque établissement la responsabilité de réaliser son mandat et ses priorités stratégiques uniques, conformément aux objectifs stratégiques généraux et aux résultats prioritaires à atteindre définis par le gouvernement pour l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire.

L'objectif de l'audit était de déterminer si un cadre de reddition des comptes approprié était en place pour la surveillance des établissements publics d'enseignement postsecondaire par le Ministère. Nous avons utilisé les critères d'audit ci-dessous, qui tiennent compte des meilleures pratiques comptables dans le secteur public et des attentes communes à l'égard d'une reddition de comptes exhaustive entre un ministre et les entités administrées par un conseil d'administration faisant partie de son portefeuille.

Critères	Sous-critères
1. Clarté des rôles et des responsabilités : Roles and responsibilities outlining the accountabilities of all parties are clearly established and documented.	1.1 Le Ministère doit établir et définir les principaux rôles et responsabilités des parties relativement à la surveillance du système d'enseignement postsecondaire public. Ces parties sont notamment les suivantes : • le ministre; • le sous-ministre (et le personnel du Ministère, s'il y a lieu); • le conseil d'administration de l'établissement postsecondaire; • le recteur de l'établissement postsecondaire (et l'administration, s'il y a lieu).

	1.2 Les parties suivantes doivent examiner et signer le document décrivant les rôles et les responsabilités des parties, ainsi qu'examiner et signer les éventuelles modifications apportées à ce document : • le ministre; • le président du conseil d'administration de l'établissement postsecondaire; • le recteur de l'établissement postsecondaire. 1.3 Pour en garantir la pertinence, le document décrivant les rôles et les responsabilités doit être examiné et mis à jour périodiquement.
2. Harmonisation stratégique et établissement des attentes : Le Ministère a communiqué aux établissements d'enseignement postsecondaire et aux autres parties intéressées les objectifs stratégiques et les résultats prioritaires à atteindre par le système d'enseignement postsecondaire du Manitoba. Les établissements d'enseignement postsecondaire peuvent donc démontrer l'harmonisation de leurs plans stratégiques et opérationnels avec les objectifs généraux du gouvernement pour le secteur.	2.1 En consultation avec les établissements, le Ministère doit établir et consigner par écrit les objectifs stratégiques et les résultats prioritaires à atteindre par le système d'enseignement postsecondaire du Manitoba. • La stratégie doit être approuvée par le ministre, communiquée aux établissements et diffusée auprès du public à l'intention des parties intéressées. • La stratégie doit être réexaminée et mise à jour périodiquement. 2.2 Le ministre doit fournir des lettres de mandat à chaque établissement, et ces lettres doivent préciser les objectifs définis par le gouvernement pour l'établissement ainsi que les principaux résultats à atteindre au cours d'une période donnée. Les lettres de mandat doivent être : • signées pour en accuser réception par le président du conseil d'administration et le recteur de l'établissement; • rendues publiques. 2.3 Le Ministère doit exiger que la reddition de comptes de la part des établissements démontre l'harmonisation avec les objectifs stratégiques définis par le gouvernement pour le système d'enseignement postsecondaire.
3. Surveillance du rendement financier et opérationnel des établissements : Le Ministère a établi des exigences en matière de production de rapports par les établissements pour que ceux-ci lui fournissent suffisamment de renseignements relatifs aux finances et au rendement et que ces renseignements soient pertinents. Le Ministère analyse et évalue les renseignements en vue de cerner des points à améliorer et de demander des plans de mesures correctives aux établissements, s'il y a lieu.	3.1 Le Ministère doit établir et communiquer ses attentes et ses exigences pour les redditions de comptes par les établissements. • Ces exigences doivent être fondées sur les renseignements exigés par le Ministère pour la surveillance du rendement financier et opérationnel des établissements par rapport aux objectifs établis. • Ces exigences doivent aussi préciser l'information redditionnelle requise par le Ministère pour la coordination et l'évaluation du rendement de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire. 3.2 Le Ministère doit avoir des processus en place pour analyser et évaluer le rendement financier et opérationnel des établissements par rapport aux objectifs établis. • Lorsque l'analyse de l'information redditionnelle révèle de possibles sujets de préoccupation ou points à améliorer, des discussions doivent avoir lieu avec les établissements pour demander, au besoin, des plans de mesures correctives. 3.3 Le Ministère doit disposer de processus pour s'assurer de la conformité des établissements avec les lois, les règlements et les directives ministérielles. • Au besoin, des discussions doivent avoir lieu avec les établissements pour corriger les points de non-conformité.

4. Évaluation et production de rapports sur le rendement global : Le Ministère rend compte publiquement des progrès réalisés en ce qui a trait aux résultats visés pour le système d'enseignement postsecondaire.	4.1 Le Ministère doit avoir des processus en place pour évaluer le rendement de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire. Ces processus doivent être utilisés pour favoriser l'amélioration continue de l'ensemble du système et ainsi veiller à répondre aux besoins de la population manitobaine. 4.2 Dans son rapport annuel, le Ministère doit faire savoir au public s'il a atteint ou non ses objectifs et rendre compte des progrès réalisés en ce qui a trait aux résultats visés pour le système d'enseignement postsecondaire.
5. Gestion des relations et communications : Une communication ouverte et des relations solides reposant sur la confiance et le respect mutuel existent entre le Ministère et les conseils d'administration et administrations des établissements d'enseignement postsecondaire.	5.1 Le ministre et le Ministère doivent élaborer et mettre en œuvre un plan de gestion des relations et de communication avec les établissements pour améliorer la collaboration et la rétroaction stratégiques concernant les résultats en matière de rendement pour chaque établissement et pour l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire. Le plan doit comprendre les éléments clés suivants : • les protocoles et les processus pour les relations entre : – le ministre et les conseils d'administration des établissements; – le sous-ministre (et le personnel ministériel, s'il y a lieu) et les recteurs des établissements (et l'administration, s'il y a lieu); • des processus clairs pour résoudre les différends de manière rapide et efficace. 5.2 Le Ministère doit élaborer un processus de communication efficace avec les établissements concernant la nomination des membres de conseil d'administration par le lieutenant-gouverneur en conseil. • Au nom du cabinet du ministre, le Ministère doit : – demander aux établissements de préciser les compétences que les membres du conseil d'administration doivent avoir afin d'éclairer le processus de sélection associé aux nominations par le lieutenant-gouverneur en conseil; – informer les établissements des nominations et des révocations de membres de conseil d'administration avant la publication du communiqué de presse.



Faiblesse du cadre de surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire

Un cadre de reddition des comptes bien défini et géré par le gouvernement et par ses entités administrées par un conseil d'administration permet de veiller à ce que les rôles et les responsabilités soient clairs, qu'une compréhension commune des objectifs stratégiques et des risques et difficultés pour les atteindre ait été acquise et que les problèmes de rendement soient cernés rapidement et gérés convenablement. La meilleure façon de parvenir à une reddition de comptes exhaustive est d'établir une relation de collaboration ouverte fondée sur la confiance et le respect mutuel, ce qui permet ainsi de veiller à ce que les fonds publics soient dépensés judicieusement pour répondre aux besoins de la population manitobaine.

Notre audit a conclu que le Ministère ne disposait pas d'un cadre de reddition des comptes approprié pour la surveillance des établissements publics d'enseignement postsecondaire. Nos critères d'audit tiennent compte des meilleures pratiques comptables dans le secteur public et des attentes communes à l'égard d'une reddition de comptes exhaustive entre un ministère et les entités administrées par un conseil d'administration faisant partie de son portefeuille.

Comme nous l'exposons dans les sections ci-après, notre conclusion se fonde sur les éléments suivants :

- rôles et responsabilités des parties non définis et non consignés par écrit (**SECTION 1**);
- objectifs stratégiques du système d'enseignement postsecondaire et résultats prioritaires à atteindre non définis ni communiqués (**SECTION 2**);
- lacunes en ce qui a trait à la surveillance du rendement des établissements (**SECTION 3**);
- peu de renseignements sur le rendement de l'ensemble du système (**SECTION 4**);
- nécessité d'améliorer le processus de communication pour établir des relations solides et mutuellement respectueuses (**SECTION 5**).

Les résultats de notre audit nous ont amenés à examiner comment les autres gouvernements provinciaux soutiennent et guident les organismes publics administrés par un conseil d'administration. Nos constatations :

- manque de directives et de mesures de soutien centrales au Manitoba pour les organismes publics administrés par un conseil d'administration (**SECTION 6**).

1 Rôles et responsabilités des parties non définis et non consignés par écrit

Les pratiques exemplaires démontrent que pour qu'un cadre de reddition des comptes soit efficace, les rôles et les responsabilités doivent être clairement définis. Un document bien conçu décrivant les rôles et les responsabilités établit une entente de base entre les parties, qui peuvent s'y reporter lorsque des problèmes surviennent. De tels documents sont utilisés couramment dans le secteur public et sont désignés sous différents vocables, dont « cadre de référence », « registre des attributions » et « protocole d'entente ».

Nous avons relevé que, pour d'autres organismes publics administrés par un conseil d'administration au Manitoba, le gouvernement reconnaît l'importance d'avoir des rôles et des responsabilités clairement définis et de les inclure de façon pertinente dans un cadre de reddition de comptes. Pour ce faire,

La **Colombie-Britannique** a publié un document intitulé *Accountability Framework – Standards and Guidelines Manual* (manuel des normes et des lignes directrices pour les cadres de reddition de comptes), et elle fournit en ligne les plans et rapports de reddition de comptes des établissements qui ont été présentés au ministre par les établissements d'enseignement postsecondaire.

L'**Alberta** a publié un document intitulé *Roles and Mandates Policy Framework for Alberta's Publicly Funded Advanced Education System* (cadre stratégique pour les rôles et les mandats dans le système d'enseignement postsecondaire public de l'Alberta).

L'**Ontario** a publié un document intitulé *Cadre de gouvernance et de responsabilisation* pour les collèges d'arts appliqués et de technologie. L'Ontario utilise aussi les protocoles d'entente pour présenter les obligations redditionnelles de divers organismes publics administrés par un conseil d'administration, notamment du Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur.

différentes manières variant en fonction du Ministère sont utilisées. Par exemple, nous avons relevé que le ministère de la Santé du Manitoba a publié sur son site Web un cadre de reddition des comptes et des politiques concernant la gouvernance au sein des offices de la santé, qui décrit les attentes gouvernementales à l'égard de la gouvernance, des responsabilités et de la reddition de comptes des conseils d'administration des offices régionaux de la santé. Autre exemple, la *Loi sur la gouvernance et l'obligation redditionnelle des corporations de la Couronne* exige la tenue d'un registre des attributions élaboré conjointement par la corporation de la Couronne et le ministre responsable. La loi précise en outre le contenu du registre des attributions, qui doit être signé par les parties et rendu public et qui doit être examiné et mis à jour dans les trois ans après la signature.

Notre examen des autres gouvernements provinciaux a également permis de relever que des exigences similaires pour les cadres de reddition de comptes consignés ont été établies pour les organismes publics de ces gouvernements, y compris les établissements d'enseignement postsecondaire (voir l'encadré).

Aucun document en place décrivant les rôles et les responsabilités

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas consigné par écrit les principaux rôles et responsabilités des parties relativement à la surveillance du système d'enseignement postsecondaire public. Comme mentionné dans nos critères d'audit, le document décrivant les rôles et les responsabilités doit être

élaboré en consultation avec chaque établissement postsecondaire et signé par toutes les parties.

La nécessité de clarifier les obligations redditionnelles a été soulignée dans plusieurs examens antérieurs de l'enseignement postsecondaire, d'abord par l'ancien Conseil de l'enseignement postsecondaire, et plus récemment, par le Ministère. Divers examens réalisés par le Conseil de l'enseignement postsecondaire depuis sa création ont permis de mettre en lumière des lacunes dans la reddition de comptes au sein du système d'enseignement postsecondaire, notamment le fait qu'elle ne remplissait pas entièrement son rôle, qu'elle n'était pas intégrée ni coordonnée de façon efficace et que la surveillance des établissements devait être améliorée. En novembre 2011, le Conseil de l'enseignement postsecondaire a publié un document pour résoudre ces problèmes. Ce document, intitulé *Manitoba's Post-Secondary Accountability System* (la reddition de comptes au sein du système d'enseignement postsecondaire du Manitoba), reconnaissait la nécessité d'une plus grande clarté et proposait un plan pour combler ces lacunes. Des examens plus récents, dont le *Manitoba College Review* (examen des collèges du Manitoba) de 2017, ont également mis en lumière des lacunes dans la reddition de comptes.

Dans ce contexte de changements organisationnels continus, préciser les rôles et les responsabilités des parties serait opportun

Depuis 2014, des changements structurels importants ont été apportés à la surveillance gouvernementale du système d'enseignement postsecondaire. Concernant le leadership, il y a aussi eu un grand roulement de personnel.

Avant 2014, le Conseil de l'enseignement postsecondaire possédait les pouvoirs délégués nécessaires pour surveiller et coordonner le système d'enseignement postsecondaire du Manitoba. Créé en 1996, le Conseil de l'enseignement postsecondaire était un organisme indépendant qui était composé de membres nommés par le gouvernement et qui bénéficiait du soutien d'un secrétariat professionnel. Le Conseil de l'enseignement postsecondaire relevait directement d'un ministre et devait servir d'intermédiaire entre le gouvernement et les établissements d'enseignement postsecondaire, octroyer des fonds d'exploitation et d'immobilisation dans le secteur, approuver toute programmation scolaire nouvelle ou élargie et surveiller les frais de scolarité et les autres frais. Comme nous l'avons mentionné, le Conseil de l'enseignement postsecondaire a été dissous et la *Loi sur le Conseil de l'enseignement postsecondaire* a été abrogée en juin 2014. Les fonctions que remplissait auparavant le Conseil de l'enseignement postsecondaire ont alors été confiées au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

La *Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* a été modifiée en 2014 pour déléguer au Ministère de nombreuses fonctions du Conseil de l'enseignement postsecondaire et pour établir un cadre général pour le financement et la reddition de comptes des établissements d'enseignement postsecondaire. La Division de l'enseignement supérieur a été créée au sein du Ministère avec l'ancien personnel du secrétariat du Conseil de l'enseignement postsecondaire et a poursuivi les principales activités du Conseil de l'enseignement postsecondaire, notamment la distribution du financement aux établissements, la surveillance des frais de scolarité et des autres frais ainsi que les approbations de programmes.

En 2016, un changement de gouvernement a entraîné d'autres réorganisations ministérielles. Le ministère de l'Éducation et de la Formation, qui gère l'enseignement de la maternelle à la 12^e

année et l'enseignement postsecondaire, a endossé la responsabilité d'autres portefeuilles, à savoir l'éducation, l'immigration et la main-d'œuvre. En 2017, la Division de l'enseignement postsecondaire et du développement de la main-d'œuvre a été établie au sein du Ministère, et la responsabilité de la surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire attribués à la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail lui a été confiée. Nous constatons qu'à la suite de notre audit, en 2019, la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail a été retirée du portefeuille de l'éducation pour être intégrée au nouveau ministère du Développement économique et de la Formation du Manitoba.

Parallèlement aux changements structurels apportés depuis 2014, il y a eu de nombreux changements en ce qui a trait au leadership et au personnel, y compris la perte ou la réaffectation de la majorité du personnel du secrétariat du Conseil de l'enseignement postsecondaire. Lors de sa dissolution, le Conseil de l'enseignement postsecondaire comptait environ 17 postes, répartis dans quatre unités. À la fin de nos travaux d'audit sur le terrain, la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail du Ministère comptait seulement cinq postes, dont certains étaient vacants. Nos entrevues avec les établissements d'enseignement postsecondaire ont mis en lumière la perte appréciable de connaissances organisationnelles du secteur, étant donné que les anciens membres du personnel du secrétariat du Conseil de l'enseignement postsecondaire avaient été réaffectés ou occupaient maintenant d'autres fonctions au sein du Ministère.

Concernant le leadership, il y a eu un changement de personnel constant et important. Au moment de publier ce rapport d'audit, il y avait eu six changements de ministre et cinq changements de sous-ministre ainsi que cinq changements de sous-ministre adjoint directement responsable de l'enseignement postsecondaire. Au départ, l'enseignement postsecondaire était sous la responsabilité d'un sous-ministre adjoint désigné. Toutefois, après les nombreuses réorganisations structurelles mentionnées précédemment, le sous-ministre adjoint de la Division de l'enseignement postsecondaire et du développement de la main-d'œuvre est devenu responsable d'un certain nombre de directions, dont la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail. L'attention portée aux questions relatives à l'enseignement postsecondaire risque par conséquent d'en souffrir.

L'ampleur des changements organisationnels subis sur une période de cinq ans, à la fois sur le plan structurel et en ce qui a trait au roulement des cadres supérieurs et du personnel de dotation, crée une certaine incertitude chez les parties intéressées du système d'enseignement postsecondaire. Le roulement continu et la réduction de personnel ont souvent été perçus comme un problème au cours de nos entrevues avec les établissements, avec les membres de l'ancien Conseil de l'enseignement postsecondaire ainsi qu'avec des membres actuels et anciens du personnel du Ministère et du Conseil de l'enseignement postsecondaire. En raison de l'importance des changements, il serait opportun de préciser les rôles et les responsabilités des parties et les attentes à leur égard.

Une fois en vigueur, le document décrivant les rôles et les responsabilités devrait être examiné et modifié selon les besoins, au fil du temps, pour s'assurer qu'il précise toujours adéquatement les exigences et les obligations redditionnelles à respecter. Le Ministère devrait établir un calendrier d'examen périodique et d'approbation pour les parties. Nous proposons une période de trois à cinq ans.



Recommandation 1

Nous recommandons d'établir un document décrivant les rôles et les responsabilités et précisant les obligations redditionnelles et les responsabilités de toutes les parties en ce qui a trait à la surveillance du système d'enseignement postsecondaire au Manitoba. Nous recommandons également que ce document soit :

- signé par toutes les parties (le ministre, le président du conseil d'administration de l'établissement et le recteur de l'établissement);
- examiné et mis à jour périodiquement, et rendu public.

2 Objectifs stratégiques du système d'enseignement postsecondaire et résultats prioritaires à atteindre non définis ni communiqués

Dans toute reddition de comptes, une compréhension commune des objectifs stratégiques et des résultats escomptés, ainsi que des risques et des difficultés pour les atteindre, est nécessaire. Le Ministère doit établir les objectifs stratégiques et les résultats prioritaires escomptés pour le système d'enseignement postsecondaire provincial, en consultation avec tous les établissements d'enseignement postsecondaire et les autres parties intéressées du système d'éducation. Un tel processus de collaboration et d'inclusion aide à bâtir des relations solides dans le secteur, qui reposent sur la confiance et le respect mutuel.

Lorsque des résultats stratégiques et escomptés sont établis et communiqués pour le système d'enseignement postsecondaire, les établissements sont en mesure d'expliquer comment leurs propres plans stratégiques et opérationnels contribuent à la réalisation des objectifs définis pour l'ensemble du système. Ainsi, il est possible de déterminer dans quelle mesure la contribution unique de chaque établissement à l'enseignement postsecondaire au Manitoba a une incidence sur les objectifs provinciaux de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire.

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas défini ni communiqué les objectifs stratégiques du système d'enseignement postsecondaire au Manitoba ni les résultats prioritaires à atteindre. Comme le décrivent les sections ci-après, nous avons constaté :

- qu'aucune stratégie provinciale en matière d'enseignement postsecondaire n'avait été élaborée (**SECTION 2.1**);
- qu'aucune lettre de mandat n'avait été transmise (**SECTION 2.2**);
- que la plupart des établissements avaient fourni des plans stratégiques au gouvernement, même s'ils n'étaient pas tenus de le faire (**SECTION 2.3**).

2.1 Aucune stratégie provinciale élaborée en matière d'enseignement postsecondaire

L'alinéa 2(3)a) de la *Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* précise que le ministre « établit la direction et les priorités du gouvernement quant à son soutien du système d'enseignement postsecondaire du Manitoba ». Nous avons constaté qu'aucune stratégie globale, définissant les objectifs stratégiques et les priorités du système d'enseignement postsecondaire, n'avait été consignée par écrit ni diffusée auprès du public.

La nécessité d'une telle stratégie globale avait déjà été portée à l'attention du gouvernement lors des divers examens réalisés dans ce secteur. Par exemple, le rapport *Manitoba College Review* (examen des collèges du Manitoba) de 2017 a souligné qu'aucune mission ni aucun objectif stratégique n'avaient été fournis par le gouvernement, de qui relèvent l'ensemble du secteur et chaque établissement. Ce rapport recommandait que des objectifs précis soient établis à la fois par le gouvernement et les établissements. L'ancien Conseil de l'enseignement postsecondaire avait également déterminé la nécessité d'établir des objectifs stratégiques généraux pour le secteur afin d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre de reddition des comptes approprié établissant les processus de planification, de mesure et de reddition des comptes des établissements. Dans son document de 2011, *Manitoba's Post-Secondary Accountability System* (la reddition de comptes au sein du système d'enseignement postsecondaire du Manitoba), le Conseil de l'enseignement postsecondaire signalait la nécessité d'un tel cadre de reddition des comptes pour « s'assurer que chaque établissement d'enseignement postsecondaire ait une obligation de rendre des comptes au gouvernement pour son rendement à l'égard des objectifs stratégiques établis par le gouvernement et s'assurer que le gouvernement ait une obligation de rendre des comptes au public pour le rendement du système d'enseignement postsecondaire et qu'il atteigne les objectifs qu'il s'est fixés ».

En juin 2015, l'ancien gouvernement a publié un document portant sur sa stratégie et intitulé *Stratégie de promotion des études postsecondaires du Manitoba – Un partenariat visant l'excellence et la réussite des étudiants*, qui a été élaboré par l'ancien comité consultatif de l'enseignement postsecondaire du Ministère. Même si cette stratégie figurait encore sur le site Web du Ministère au moment de notre audit, nous avons été informés qu'elle était considérée comme périmée et n'était plus utilisée. Nous avons été avisés que le ministre et le personnel du Ministère avaient transmis verbalement aux établissements les grandes orientations stratégiques de l'enseignement postsecondaire liées aux résultats sur le marché du travail, ainsi qu'une stratégie globale de développement économique en cours d'élaboration pour la province. Toutefois, pendant la période de notre audit, celle-ci n'avait pas encore été établie.

Nous sommes d'avis que même si une stratégie globale de développement économique est établie, le Ministère devrait préciser comment elle s'applique au secteur de l'enseignement postsecondaire dans son ensemble et comment elle influe sur celui-ci. Les objectifs stratégiques et résultats prioritaires généraux visés au sein du système d'enseignement postsecondaire devraient ensuite être établis à partir de ceux-ci. Les établissements nous ont souligné, au cours de nos discussions avec eux, qu'une définition stratégique générale de l'enseignement postsecondaire au Manitoba était requise et que cette définition ne devait pas être uniquement liée au développement économique ni aux demandes du

marché du travail, car l'efficacité globale du système d'enseignement postsecondaire ne pouvait pas être évaluée uniquement à l'aide d'indicateurs économiques.



Recommandation 2

Nous recommandons que le Ministère établisse les objectifs stratégiques et les résultats prioritaires escomptés pour le système d'enseignement postsecondaire du Manitoba, en consultation avec tous les établissements d'enseignement postsecondaire et les autres parties intéressées du système d'éducation. Ces objectifs stratégiques et résultats prioritaires escomptés devraient être examinés et mis à jour périodiquement.

2.2 Lettres de mandat non transmises

Notre audit nous a permis d'apprendre que le Ministère n'avait pas transmis de lettres de mandat à tous les conseils d'administration d'établissement d'enseignement. Le paragraphe 2(4) de *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* précise que le ministre doit « [fournir] son aide et ses conseils aux universités et aux collèges de sorte que chacun d'entre eux se dote d'un mandat clair permettant d'assurer que : a) le système d'enseignement postsecondaire du Manitoba soit coordonné et intégré de façon appropriée; b) le dédoublement inutile des efforts et des dépenses soit évité au sein du système. » Nous avons constaté que le Ministère ne fournissait aucune aide ni aucun conseil visant à préciser le mandat et à coordonner les objectifs établis pour l'ensemble du système.

Étant donné les changements structurels survenus depuis la dissolution de l'ancien Conseil de l'enseignement postsecondaire, il serait opportun de consigner par écrit la façon dont le système d'enseignement postsecondaire est coordonné, les mandats de chaque établissement (mandats convenus entre les parties) ainsi que la façon dont les objectifs et les résultats de chaque établissement contribuent à la réalisation des objectifs définis pour l'ensemble du système au cours d'une période donnée. La lettre de mandat élaborée en consultation avec l'établissement postsecondaire peut être utilisée pour diffuser à grande échelle le mandat renouvelé et préciser les résultats stratégiques et prioritaires escomptés pour l'établissement au cours d'une période donnée.

Nous avons relevé que, pour d'autres organismes publics administrés par un conseil d'administration au Manitoba, le gouvernement reconnaît l'importance de transmettre des lettres de mandat et d'inclure ce mandat de façon pertinente dans un cadre de reddition de comptes. Autre exemple, les lettres de mandat sont transmises aux conseils d'administration des offices régionaux de la santé et aux

La **Colombie-Britannique** publie les lettres de mandat de toutes les universités et de tous les collèges en ligne : www2.gov.bc.ca/gov/content/education-formation/post-secondary-education/institution-resources-administration/mandate-letters.

autres organismes de santé administrés par un conseil d'administration, ainsi qu'aux corporations de la Couronne. Ces lettres de mandat se trouvent sur le site Web du gouvernement.

Notre examen des autres gouvernements provinciaux a aussi permis de relever que les lettres de mandat (Colombie-Britannique – voir l'encadré) ou les lettres concernant les attentes (Alberta) sont transmises aux établissements d'enseignement postsecondaire.



Recommandation 3

Nous recommandons que le ministre et le Ministère, conjointement avec les établissements d'enseignement postsecondaire, examinent et mettent à jour, s'il y a lieu, le mandat de chaque établissement, en vertu du paragraphe 2(4) de *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire*. Pour ce faire, nous recommandons que le ministre rende publiques les lettres de mandat qui ont été convenues entre les parties et qui précisent les mandats renouvelés ainsi que les objectifs stratégiques et les résultats prioritaires à atteindre par l'établissement sur une période donnée. Chaque lettre de mandat devrait être élaborée en consultation avec l'établissement postsecondaire concerné, et elle devrait être dûment signée par le président du conseil d'administration de l'établissement et par le recteur.

2.3 Communication des plans stratégiques au gouvernement par la plupart des établissements, sans obligation de le faire

Nous avons constaté que la plupart des établissements avaient fourni au ministre leurs plans stratégiques et d'autres types de documents de planification qui leur sont propres (comme le plan d'investissement, le plan directeur du campus, etc.). Tous les établissements ont publié une forme quelconque de document de planification stratégique, la plupart présentant des plans stratégiques quinquennaux. Nous avons relevé que lorsque les priorités provinciales sont énoncées, la plupart des établissements y font référence ou mentionnent des objectifs similaires dans leurs plans stratégiques. Toutefois, puisque le Ministère n'avait pas encore établi les objectifs stratégiques globaux du système d'enseignement postsecondaire du Manitoba ni les résultats prioritaires connexes, les établissements ne pouvaient relier directement leurs plans stratégiques aux objectifs définis pour l'ensemble du système.

Nous avons constaté qu'aucune loi n'exige que les établissements préparent et soumettent leurs plans stratégiques au Ministère, et qu'aucune demande officielle n'a été faite en ce sens. Par ailleurs, le Ministère n'a fourni aucune directive en ce qui a trait aux éléments à inclure dans les plans stratégiques. Dans son rapport annuel à l'intention de la population manitobaine, le Ministère a par conséquent de la difficulté à rendre compte des progrès réalisés par l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire en ce qui a trait aux résultats escomptés.

Nous avons relevé que l'obtention de copies des plans stratégiques est une exigence courante des lois et des cadres de reddition des comptes établis pour les autres organismes administrés par un conseil d'administration du secteur public du Manitoba. Par exemple, *la Loi sur les offices régionaux de la santé* exige que les offices régionaux de la santé élaborent, mettent en œuvre et publient sur leur site Web un plan régional stratégique, et elle précise ce qui doit être inclus dans le plan. Autre exemple, l'article 7 de *la Loi sur la gouvernance et l'obligation redditionnelle des corporations de la Couronne* exige que les corporations de la Couronne préparent et rendent public un plan d'activités annuel et précise les renseignements qui doivent être inclus dans ce plan. En outre, le plan d'activités annuel doit être compatible avec le mandat de la corporation de la Couronne, avec les lignes directrices fixées par le ministre ainsi qu'avec toute lettre de mandat applicable.

Lorsqu'une stratégie provinciale pour le système d'enseignement postsecondaire aura été établie et communiquée, chaque établissement pourra démontrer comment ses propres plans stratégiques et opérationnels tiennent compte des priorités provinciales et les respectent. D'autres exigences de production de rapport établies par le Ministère pour les établissements, par exemple les prévisions budgétaires annuelles, les propositions de programmes et les demandes de financement, pourraient aussi donner l'occasion aux établissements de démontrer leur respect des objectifs stratégiques généraux du secteur de l'enseignement postsecondaire. Nous avons relevé que certains établissements tentent de faire correspondre les propositions de programmes et les demandes de financement aux objectifs provinciaux généraux. Toutefois, puisque la stratégie globale et les résultats prioritaires à atteindre n'avaient pas été consignés par écrit ni communiqués, les établissements n'ont pas été en mesure de démontrer la cohérence de leurs actions ni la façon dont ils avaient contribué à la réalisation des objectifs globaux établis pour l'ensemble du système.



Recommandation 4

Nous recommandons que lorsque les objectifs stratégiques du secteur auront été communiqués, le Ministère élabore une directive sur la reddition des comptes conjointement avec les établissements d'enseignement. Nous recommandons que cette directive prévoie la soumission des plans stratégiques des établissements et qu'elle définisse les éléments que les plans doivent contenir. Nous recommandons aussi que la directive précise la façon dont les plans stratégiques des établissements doivent être harmonisés avec les priorités stratégiques globales et contribuer à l'atteinte des résultats escomptés à l'échelle du système.

3 Lacunes en ce qui a trait à la surveillance des activités et du rendement des établissements

Afin de garantir que les investissements majeurs dans les établissements publics d'enseignement postsecondaire rapportent les résultats escomptés pour les établissements et pour l'ensemble du système, le Ministère doit surveiller le rendement financier et opérationnel des établissements. Pour assurer une surveillance efficace du rendement des établissements, le Ministère doit définir et communiquer clairement ses attentes et ses exigences à l'égard de la reddition de comptes. Un processus de surveillance efficace nécessite l'établissement de mesures de rendement axées sur les résultats pour s'assurer que la surveillance des établissements est stratégique et ne vise pas excessivement les activités opérationnelles. Une directive ou des modèles peuvent être fournis, au besoin, pour veiller à ce que les rapports soient uniformes et efficaces. Il est important de s'assurer que le fardeau administratif imposé aux établissements pour la reddition de comptes est raisonnable.

Nous avons constaté des lacunes en ce qui a trait à la surveillance du rendement des établissements par le Ministère. La façon dont les activités de surveillance contribuaient à une surveillance efficace du rendement financier et opérationnel des établissements n'était pas toujours clairement démontrée. Comme le décrivent les sections ci-après, nous avons constaté :

- qu'aucune mesure de rendement axée sur les résultats n'avait été établie pour surveiller individuellement chaque établissement (**SECTION 3.1**);
- que les activités de surveillance du Ministère étaient axées sur les intrants et les approbations de programmes et non sur les résultats (**SECTION 3.2**);
- qu'il n'y avait aucun processus en place pour s'assurer de la conformité des établissements avec les lois et les règlements (**SECTION 3.3**).

3.1 Aucune mesure de rendement établie axée sur les résultats

L'alinéa 2(5)a) de la *Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* prévoit que : « [après] les avoir consultés, le ministre peut exiger que les universités et les collèges concluent une entente avec lui quant à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures de reddition de comptes relativement aux fonds que le gouvernement leur fournit, y compris des indicateurs de rendement quant à l'affectation de ces fonds. » Nous avons constaté qu'aucune entente n'avait été conclue avec les établissements et qu'aucune description des exigences de reddition de comptes et des indicateurs de rendement n'avait été consignée par écrit pour évaluer le rendement financier et opérationnel de chaque établissement.

Le Ministère demande aux établissements publics d'enseignement postsecondaire de lui fournir de l'information redditionnelle au moyen de divers processus. Au moment de notre audit, la majorité de l'information redditionnelle demandée par le Ministère était la même que celle exigée par l'ancien Conseil de l'enseignement postsecondaire. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas réévalué la façon dont l'information redditionnelle fournie par les établissements correspondait au cadre général de reddition des comptes pour la surveillance du rendement financier et opérationnel. Aucune mesure de rendement axée sur les résultats n'a été établie pour s'assurer que la surveillance des établissements

est suffisamment stratégique. La collaboration avec les établissements pour l'élaboration des principales mesures de rendement et des exigences en matière de production de rapports permettrait d'améliorer la reddition de comptes.

Au cours de nos entrevues avec les établissements, nous avons constaté que le but de la collecte d'information et l'utilisation prévue de celle-ci par le Ministère n'étaient pas toujours clairs, particulièrement lorsqu'il s'agissait d'une demande ponctuelle d'information. Plusieurs établissements ont fait remarquer qu'une explication de la raison pour laquelle le Ministère avait besoin des renseignements les aiderait à fournir des renseignements de meilleure qualité. Certains établissements ont également demandé que le Ministère prépare des analyses comparatives et que ces analyses soient communiquées aux établissements pour les aider à comprendre leur propre rendement. En examinant des exemples précis de demandes ponctuelles, nous avons constaté que les demandes avaient souvent pour objet d'aider le personnel ministériel à préparer des notes d'information ministérielles et des documents visant à offrir un soutien législatif et stratégique au ministre. Lorsqu'il demande des renseignements aux établissements, le Ministère devrait préciser la raison de sa demande.

Il serait opportun que le Ministère réévalue la quantité et la valeur des renseignements recueillis régulièrement auprès des établissements. Il serait utile de réduire les redondances et de veiller à ce que les demandes de renseignements soient clairement liées au rôle de surveillance du rendement des établissements que doit remplir le Ministère en ce qui a trait aux mesures de rendement axées sur les résultats. Non seulement le fardeau administratif des établissements et de leurs administrations serait allégé, mais aussi celui de la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail du Ministère, dont la taille et le personnel ont été réduits considérablement depuis la dissolution du Conseil de l'enseignement postsecondaire.



Recommandation 5

Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec chaque établissement, établisse des mesures de rendement axées sur les résultats et définisse ses besoins connexes en information pour que la surveillance du rendement financier et opérationnel des établissements puisse être effectuée en fonction de ces paramètres. Une directive ou des modèles devraient être fournis aux établissements pour veiller à ce que les rapports soient uniformes et efficaces.

3.2 Activités de surveillance du Ministère axées sur les intrants et les approbations de programmes et non sur les résultats

Nous avons examiné certaines des principales activités de surveillance exercées par le Ministère relativement à la reddition de comptes des établissements. Nous avons constaté que la façon dont les activités de surveillance contribuaient à la surveillance efficace du rendement financier et opérationnel des établissements n'était pas toujours clairement démontrée. Les activités et les processus du Ministère étaient le plus souvent axés sur les intrants, par exemple sur la programmation initiale et les autorisations financières. Le Ministère ne disposait d'aucun processus de surveillance rigoureux pour examiner les résultats de ces intrants ni pour s'assurer de la reddition de comptes.

Le financement annuel des établissements d'enseignement postsecondaire n'était pas fondé sur les résultats. Au moment de notre audit, les établissements recevaient simplement le montant de financement global de l'année précédente, en plus d'une augmentation (ou une réduction) calculée en pourcentage. Nous avons relevé que la méthode de financement global limitait la capacité du Ministère à déterminer clairement si les fonds étaient utilisés aux fins prévues. En outre, les rapports financiers fournis par les établissements ne permettaient pas de rendre compte des résultats en matière de rendement.

Il serait utile de réexaminer les activités de surveillance du Ministère pour s'assurer que la surveillance des établissements est assurée d'une manière stratégique et axée sur les résultats de l'établissement et du système d'enseignement. En rendant la surveillance du rendement des établissements plus stratégique, le Ministère effectuerait une meilleure surveillance des établissements et de l'ensemble du secteur, tout en veillant à une reddition de comptes pertinente quant à l'investissement effectué dans chaque établissement. De plus, une approche plus stratégique pourrait permettre d'éliminer les rapports et les processus peu efficaces et ainsi de réduire les efforts déployés inutilement par le personnel. Des exemples d'activités peu efficaces et de lacunes dans le processus de surveillance sont fournis ci-après.

- Nous avons relevé que, même si tous les établissements doivent soumettre des budgets annuels équilibrés, seuls le Collège Red River et le Collège communautaire Assiniboine doivent obtenir l'approbation ministérielle de leur budget chaque année, en vertu du paragraphe 27(2) de *la Loi sur les collèges* et du paragraphe 29(1) de *la Loi sur le Collège Red River*. Ce processus est en place depuis que les collèges ont été établis en tant qu'entités administrées par un conseil d'administration en 1992. Nous avons constaté une absence de fondements clairs pour que l'approbation ministérielle soit jugée nécessaire pour ces deux établissements d'enseignement postsecondaire.
- Le Ministère demande qu'une grande quantité de renseignements soit fournie avec les prévisions budgétaires annuelles des établissements. Les établissements doivent déployer des efforts considérables pour fournir ces renseignements. Au cours de nos discussions avec eux, les représentants des établissements nous ont fait savoir qu'ils ne comprenaient pas bien la façon dont les renseignements étaient utilisés par le Ministère ni la valeur de ces renseignements pour le Ministère étant donné l'utilisation d'une méthode de financement global et les hausses normalisées. Le Ministère tient également une réunion de consultation annuelle avec chaque établissement dans le cadre du processus de financement pour discuter des prévisions budgétaires. En raison de

la méthode de financement normalisée utilisée, les établissements perçoivent cette consultation comme ayant peu d'incidence sur le financement.

- L'article 9.3 de *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* précise que les établissements ne peuvent contracter des dettes ni engager des dépenses excédant la fraction non dépensée des subventions accordées et les revenus estimés provenant d'autres sources jusqu'à la fin de cet exercice, à moins qu'une estimation des dettes ou des dépenses n'ait au préalable été approuvée par le ministre. Toutefois, lorsque le Collège Red River, qui avait dans un premier temps soumis un budget équilibré, a affiché un déficit d'exploitation de 2,2 millions de dollars en 2013-2014, l'approbation ministérielle n'a pas été sollicitée ni accordée. Le Conseil de l'enseignement postsecondaire n'a pas effectué de suivi auprès du Collège Red River pour demander que des plans de mesures correctives soient fournis. Même si diverses circonstances peuvent rendre impossible l'atteinte d'un budget équilibré, le Ministère devrait effectuer un suivi dans pareil cas pour vérifier si la justification opérationnelle et les explications des écarts sont claires et que les mesures correctives sont mises en œuvre.
- Le paragraphe 9.6(4) de *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* exige que les établissements soumettent « un rapport annuel faisant état de leurs activités pendant cet exercice » et que ce rapport « comporte leurs états financiers audités et tout autre renseignement que demande le ministre ». Le ministre doit déposer les rapports annuels à l'Assemblée législative. Toutefois, notre examen a révélé que la plupart des établissements ne fournissaient au ministre que leurs états financiers vérifiés, plutôt qu'un rapport annuel complet sur les activités ou le rendement (voir la **SECTION 3.1** du chapitre 2). Le Ministère n'a fourni aucune directive et n'a pas précisé les attentes à l'égard des rapports annuels des établissements d'enseignement postsecondaire. Compte tenu de l'importance des fonds publics investis dans les établissements d'enseignement postsecondaire, tous les établissements doivent présenter des rapports annuels complets sur leur rendement à l'Assemblée législative, et ultimement, à la population manitobaine.
- Les deux collèges et le Collège universitaire du Nord doivent également publier un rapport annuel comprenant des renseignements sur l'inscription, la déperdition des effectifs, la collation des grades des étudiants ainsi que le placement des diplômés, en conformité avec les directives du ministre. Toutefois,

Un **rapport annuel** est un document de reddition de comptes important pour les parties intéressées. Nous avons relevé que certains ministères fournissent une directive à leurs entités administrées par un conseil d'administration concernant les rapports annuels ou définissent des exigences connexes. Par exemple :

- *la Loi sur les offices régionaux de la santé* exige que les offices régionaux de la santé soumettent un rapport annuel au ministre et le publient sur leur site Web, et le paragraphe 38(2) de cette loi précise les renseignements que doit contenir le rapport. Le ministère de la Santé a également publié une directive concernant les sections et le contenu que doit contenir le rapport annuel et comprenant l'exigence en matière de divulgation des rapports au titre de la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles);
- Le paragraphe 10(1) de *la Loi sur la gouvernance et l'obligation redditionnelle des corporations de la Couronne* exige que les corporations de la Couronne présentent un rapport annuel sur leurs activités et il précise ce que ce rapport doit comprendre.

nous avons constaté qu'aucune directive n'avait été fournie concernant ces rapports, et que par conséquent, les pratiques variaient beaucoup d'un établissement à l'autre. Les rapports annuels des établissements n'étaient pas utilisés à bon escient dans le cadre du processus de surveillance du Ministère relatif aux collèges, et la raison des exigences permanentes n'était pas claire. Nous avons également relevé des incohérences concernant les établissements hybrides (collèges universitaires), car *la Loi sur le Collège universitaire du Nord* exigeait la publication d'un rapport annuel, mais *la Loi sur l'Université de Saint-Boniface* ne l'exigeait plus.

- Conformément au paragraphe 9.7(1) de *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire*, une approbation du ministre est requise avant qu'une université ou un collège puisse établir ou abolir des programmes d'études financés à l'aide de subventions accordées en vertu du Règlement sur les programmes d'études, ou puisse y apporter des modifications importantes. Bien que des modifications aient été apportées au Règlement sur les programmes d'études en 2015 pour rationaliser le processus, nos discussions avec les établissements ont révélé que le processus était toujours considéré comme trop lent et qu'il ne permettait pas de répondre en temps opportun aux besoins opérationnels des établissements. Nous nous sommes rendu compte que la nécessité de fournir des approbations pour les programmes était une approche de la surveillance axée sur les intrants plutôt que sur les résultats. Nous avons aussi constaté que le Ministère n'exerçait aucune surveillance subséquente pour s'assurer que les programmes approuvés étaient effectivement mis en œuvre. En outre, nous avons relevé que les établissements ne présentaient pas de rapports de suivi pour faire état des résultats atteints avec les nouveaux programmes. Le Ministère devrait réévaluer son approche et la nécessité d'approuver les programmes.

AUCUN PROCESSUS DE SUIVI DES SUJETS DE PRÉOCCUPATION

Un cadre de reddition des comptes efficace doit exiger que le Ministère analyse et évalue l'information redditionnelle axée sur les résultats qui est soumise par les établissements afin de déterminer les sujets de préoccupation éventuels ou les améliorations nécessaires. Les problèmes de rendement cernés ainsi que les solutions possibles doivent faire l'objet de discussions avec l'établissement en question. Au besoin, le Ministère doit demander que l'établissement lui soumette des plans de mesures correctives, et il doit en surveiller la mise en œuvre.

Nous avons constaté que le Ministère avait examiné les données financières des établissements, mais qu'il n'avait pas procédé à des analyses ni à des évaluations approfondies pour cerner les problèmes de rendement financier ou opérationnel ou les sujets de préoccupation. Dans le cadre d'un processus de surveillance plus rigoureux, le Ministère pourrait adopter une approche basée sur les risques pour déterminer les secteurs de résultats présentant un risque plus élevé, sur lesquels des analyses exhaustives pourraient être effectuées.

En présence de sujets de préoccupation ou en cas de faible rendement ou de mauvais résultats financiers, le Ministère devrait faire un suivi auprès de l'établissement pour comprendre le problème et discuter des solutions envisagées ou requises. Au besoin, un processus d'adoption des mesures correctives comportant un échéancier devrait être établi.



Recommandation 6

Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les établissements, élabore des processus de surveillance comportant des mesures de rendement axées sur les résultats pour les établissements et qu'il surveille les progrès réalisés vers l'atteinte des priorités stratégiques globales et des résultats escomptés à l'échelle du système.

- En présence de sujets de préoccupation ou en cas de faible rendement ou de mauvais résultats financiers, nous recommandons que le Ministère demande aux établissements de lui présenter des plans de mesures correctives et un échéancier connexe et de lui soumettre des rapports d'étape périodiques jusqu'à ce que la situation soit corrigée.

3.3 Aucun processus en place pour s'assurer de la conformité des établissements avec les lois et les règlements

Veiller à la conformité avec les lois et les règlements est un aspect important d'un cadre de reddition de comptes solide. Nous avons constaté que le Ministère n'avait aucun processus en place pour surveiller le respect de la loi par les établissements d'enseignement postsecondaire.

Comme mentionné à la **SECTION 3.2** (chapitre 2), notre examen de la gouvernance a relevé, pour certains établissements, un manque de conformité avec leurs propres lois, avec *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* ou avec d'autres lois provinciales générales comme *la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles)*. Des exemples sont présentés ci-dessous.

- En 2017, *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* a été modifiée pour inclure une section intitulée « Politiques en matière de violence à caractère sexuel » applicable à tous les établissements. *La Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* définit les exigences relatives à l'élaboration et au contenu d'une telle politique et comporte des dispositions relatives à la formation, au signalement des actes de violence à caractère sexuel ainsi qu'au mécanisme de plainte et d'intervention. De plus, au paragraphe 2.3(5), la Loi précise que le conseil de chaque établissement doit procéder « à l'examen complet de sa politique », en consultation avec les étudiants, une fois tous les quatre ans. Nous avons relevé que le Ministère avait publié et rendu disponible sur son site Web un document d'orientation pour aider les établissements à élaborer et à mettre en œuvre leurs politiques en matière de violence à caractère sexuel, ce qui constitue une bonne pratique. Toutefois, au moment de notre examen, certains établissements ne respectaient pas les exigences. Le Ministère n'avait pas de processus en place pour s'assurer de la conformité avec les exigences initiales de la politique ni avec les exigences permanentes de la Loi en ce qui a trait à la consultation, à la formation, à l'établissement de protocoles et à la réalisation d'examens complets.

- *La Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles)*, ci-après « la Loi », s'applique à presque tous les organismes publics, y compris aux universités et aux collèges (comme le précise le Règlement sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles)). La Loi comporte de nombreuses exigences, notamment elle exige que des politiques et des procédures soient mises en place pour la réception des divulgations et la tenue d'enquêtes connexes, que ces politiques et procédures soient largement diffusées auprès des employés et qu'un fonctionnaire désigné soit nommé. De plus, le paragraphe 29.1(3) de la Loi exige que le rapport concernant les divulgations soit inclus dans le rapport annuel de l'organisme public. Notre examen de la gouvernance des établissements nous a permis de constater un faible taux de conformité globale avec les exigences de la Loi et un manque général de connaissance à cet égard. Dans tous les établissements à l'exception d'un seul, nous avons constaté un grand manque de participation des conseils d'administration à la gestion des problèmes divulgués (voir la **SECTION 3.2** du chapitre 2).
- Selon le paragraphe 39(4) de *la Loi sur les collèges* et le paragraphe 22(4) de *la Loi sur le Collège Red River*, les conseils d'administration du Collège Red River et du Collège communautaire Assiniboine doivent soumettre à l'approbation du ministre « la procédure qu'adopte le conseil pour la nomination du recteur, son évaluation ou sa révocation ». Pendant la période de notre examen, nous avons constaté que le Collège Red River avait demandé et obtenu l'approbation du ministre pour le processus de recherche d'un recteur quand il le fallait. Nous n'avons pas examiné les pratiques du Collège communautaire Assiniboine à cet égard, car le recteur actuellement en poste avait été embauché plusieurs années avant la période visée. Toutefois, aucun collège n'avait demandé ni reçu l'approbation du ministre dans le cadre d'une procédure d'évaluation ou de révocation du recteur, et le Ministère ne l'avait jamais demandée. La nécessité que le ministre participe à la procédure du conseil d'administration devrait être considérée (voir la **SECTION 3.2** du chapitre 2).
- De plus, nous avons relevé de récentes directives et modifications législatives en vertu desquelles le Ministère devra dorénavant s'assurer du respect de la loi. Par exemple, de récentes modifications à *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* permettent de hausser les frais de scolarité, mais uniquement dans le respect d'une limite définie (dont le calcul est précisé dans la Loi). Le Ministère doit s'assurer qu'à l'avenir, aucun établissement ne dépasse cette hausse maximale autorisée des frais de scolarité. Le Ministère nous a informés que cette exigence serait incluse aux procédures de financement annuel. De plus, nous avons relevé que des directives précises avaient été transmises aux établissements dans les lettres de financement de 2018, comme la directive de « procéder à une réduction de 15 % du nombre de postes de direction et d'administration ». Au moment de notre audit, aucun processus n'avait été mis en place pour confirmer que ces réductions avaient été effectuées. Nous avons été informés que les nouvelles procédures financières annuelles tiendront compte de ces directives.



Recommandation 7

Nous recommandons que le Ministère élabore un processus pour s'assurer que les établissements respectent l'ensemble des lois et des règlements applicables.

- Lorsque des problèmes de conformité sont décelés, nous recommandons que le Ministère communique ses préoccupations aux établissements, et au besoin, demande que des plans de mesures correctives lui soient fournis pour préciser les mesures correctives et les échéanciers prévus qui seront adoptés pour atteindre la conformité.

4 Peu de renseignements sur le rendement de l'ensemble du système

Chaque ministère provincial doit produire un rapport annuel et le déposer à l'Assemblée législative. En principe, les rapports annuels communiquent à la population manitobaine les progrès du ministère en ce qui a trait à l'atteinte des résultats visés. En ce qui concerne le système d'enseignement postsecondaire, le Ministère doit faire savoir au public s'il a atteint ou non ses objectifs et rendre compte des progrès réalisés en ce qui a trait aux résultats visés. Pour ce faire, le Ministère doit avoir des processus en place pour évaluer le rendement de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire. Ces processus peuvent être utilisés pour favoriser l'amélioration continue de l'ensemble du système et ainsi veiller à répondre aux besoins de la population manitobaine.

Nous avons constaté que l'évaluation du rendement de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire par le Ministère était limitée. Par conséquent, le Ministère n'est pas en mesure de renseigner la population manitobaine sur le rendement de l'ensemble du système dans son rapport annuel. Aucune mesure de rendement fiable n'a été établie à l'échelle du système pour évaluer les progrès réalisés par le système d'enseignement postsecondaire au Manitoba en ce qui a trait aux résultats escomptés. Puisque le Ministère n'a pas établi d'objectifs stratégiques ni de mesures de rendement pour l'ensemble du système, les données obtenues ne permettent pas d'effectuer des évaluations analytiques significatives du rendement global du système d'enseignement postsecondaire. Une analyse détaillée et une évaluation des données de mesure du rendement aideraient le Ministère et les établissements à planifier à long terme, afin de s'assurer que le système d'enseignement postsecondaire répond aux besoins futurs de la population manitobaine.

Comme le décrivent les sections ci-après, nous avons constaté :

- que le Ministère n'avait effectué que très peu d'analyses pour évaluer le rendement de l'ensemble du système (**SECTION 4.1**);
- que le rapport annuel du Ministère ne présentait pas les progrès réalisés par le système d'enseignement postsecondaire en ce qui a trait aux résultats escomptés (**SECTION 4.2**).

4.1 Analyses limitées pour évaluer le rendement de l'ensemble du système

L'alinéa 2(3)d) de la *Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* précise que dans l'exercice de son rôle à établir la direction du système d'enseignement postsecondaire, le ministre doit « [surveiller] et [évaluer] l'enseignement postsecondaire et [effectuer] des travaux d'analyse et de recherche sur ce sujet ». Nous n'avons pratiquement pas trouvé d'activité exécutée par le Ministère relativement à l'analyse et à l'évaluation de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire.

Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas recueilli l'information redditionnelle auprès des établissements, ce qui aurait permis de procéder à une évaluation globale du rendement du système. Le Ministère a reçu les rapports financiers des établissements, comme mentionné à la **SECTION 3.2** (chapitre 1), mais n'a pas évalué le rendement financier de l'ensemble du secteur ni produit de rapports à ce sujet. En outre, le Ministère n'a pas précisé l'information redditionnelle requise pour évaluer le rendement global du système d'enseignement postsecondaire. Lorsque des mesures de rendement auront été établies pour le système, l'information redditionnelle connexe devra être fournie par les établissements pour permettre cette évaluation. L'information requise doit être clairement communiquée aux établissements et des efforts doivent être déployés pour s'assurer que le fardeau administratif imposé aux établissements pour la production de ces rapports est raisonnable. Une directive ou des modèles doivent être fournis, au besoin, pour veiller à ce que les rapports soient uniformes et efficaces.

L'importance d'une évaluation du rendement global du système d'enseignement postsecondaire du Manitoba par le Ministère a été soulignée dans beaucoup de nos discussions avec les établissements. Les établissements ont laissé entendre que le Ministère doit diriger et coordonner ce type d'évaluation afin d'avoir une vision globale du système. Une telle évaluation aiderait à prendre des décisions éclairées quant à la nécessité de faire croître ou décroître le système d'enseignement postsecondaire du Manitoba et aiderait aussi les établissements dans la planification à long terme. Au cours de nos discussions avec les établissements, il a été souligné qu'une définition stratégique générale de l'enseignement postsecondaire au Manitoba était requise, car l'efficacité globale de l'enseignement postsecondaire ne pouvait pas être évaluée uniquement à l'aide d'indicateurs économiques et des résultats du marché du travail.

Les examens précédents menés au sein de ce secteur ont également mis en lumière la nécessité d'évaluer le rendement de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire. Nous avons constaté que les examens et les audits effectués précédemment par le Conseil de l'enseignement postsecondaire avaient permis de souligner l'absence d'objectifs définis pour l'ensemble du système et la nécessité d'établir de tels objectifs autant pour l'ensemble du système que pour chacun des établissements d'enseignement postsecondaire. Comme nous l'avons déjà mentionné, le Conseil de l'enseignement postsecondaire avait reconnu cette lacune dans la reddition de comptes du système postsecondaire dans son document intitulé *Manitoba's Post-Secondary Accountability System* (la reddition de comptes au sein du système d'enseignement postsecondaire du Manitoba) et publié en 2011. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pris aucune mesure depuis la dissolution du Conseil de l'enseignement postsecondaire pour combler ces lacunes.

ABSENCE DE PROCESSUS DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

Notre examen a aussi révélé l'absence de processus de contrôle de la qualité pour les programmes d'enseignement postsecondaire et pour l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire. Nous avons constaté que d'autres gouvernements provinciaux, dont la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et l'Ontario, avaient mis sur pied des organismes indépendants pour évaluer la qualité de l'enseignement postsecondaire.

La nécessité d'un contrôle de la qualité avait été mentionnée dans le document *Manitoba Colleges Review* (examen des collèges du Manitoba) publié en 2017, qui révélait qu'un système de contrôle de la qualité indépendant était requis au Manitoba pour créer un cadre pertinent de reddition des comptes. Ce document soulignait que « l'objectif d'un contrôle de la qualité externe était de fournir aux organismes de financement (principalement le gouvernement), et finalement, au grand public, l'assurance que les processus utilisés par les collèges pour maintenir et améliorer la qualité des programmes sont à la fois rigoureux et mis en œuvre de façon uniforme ». Pour créer un processus externe de contrôle de la qualité, il suggérait que le Ministère envisage de recourir aux services d'organismes externes spécialisés dans d'autres provinces, dans le cadre d'une entente sur la rémunération des services, afin de procéder à ces examens conformément aux politiques et aux normes du Manitoba (qui devraient être établies).



Recommandation 8

Nous recommandons que le Ministère élabore un processus pour évaluer le rendement de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire. Ce processus devra être lié aux objectifs stratégiques et aux résultats escomptés qui n'ont pas encore été établis pour le système d'enseignement postsecondaire.

- Nous recommandons aussi que des mesures de rendement fiables soient établies à l'échelle du système, conjointement avec les établissements, et que l'information redditionnelle des établissements soit recueillie de manière à permettre l'évaluation globale du système d'enseignement postsecondaire du Manitoba.

4.2 Non-présentation des progrès réalisés en ce qui a trait à l'atteinte des résultats escomptés dans le rapport annuel du Ministère

Le rapport annuel du Ministère ne présente pas les résultats généraux du système d'enseignement postsecondaire du Manitoba. Le dernier rapport annuel du Ministère qui avait été publié au moment de notre audit mentionnait que l'objectif de la Division de l'enseignement postsecondaire et du développement de la main-d'œuvre, qui comprenait la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail et d'autres directions, était de s'assurer que la population

Le rapport annuel de 2017-2018 du Ministère présentait la ventilation du financement total de **697,8 millions de dollars** alloué aux universités et aux collèges :

- un total de 513,5 millions de dollars en subventions aux universités et aux deux collèges universitaires, dont 9,8 millions de dollars pour le financement des immobilisations;
- un total de 143,6 millions de dollars en subventions aux deux collèges et au volet collège de l'Université de Saint-Boniface, dont 1,8 million de dollars pour le financement des immobilisations;
- un financement de 11,3 millions de dollars à quatre établissements pour soutenir les programmes ACCESS, qui offrent des possibilités d'éducation postsecondaire aux groupes mal desservis faisant face à des obstacles à l'enseignement postsecondaire (par exemple les Autochtones, les parents seuls, les réfugiés ou les personnes dont le statut socioéconomique est précaire);
- un financement de 6,3 millions de dollars pour permettre aux étudiants du Manitoba d'étudier ailleurs qu'au Manitoba dans des domaines pour lesquels il y a une demande sur le marché du travail, mais dont la formation n'est pas offerte au Manitoba (par exemple en médecine vétérinaire, en optométrie, en médecine nucléaire, en génétique clinique et en perfusion cardiovasculaire).

manitobaine dispose d'une main-d'œuvre diversifiée, compétente, flexible et productive qui répond aux besoins du marché du travail et aux besoins sociaux et économiques du Manitoba. Le rapport ne contenait aucune allusion directe à l'enseignement postsecondaire ni aucun objectif établi pour la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail.

Le rapport annuel du Ministère fournit des renseignements sur le financement total alloué aux établissements d'enseignement postsecondaire. Selon le rapport annuel de 2017-2018 du ministère de l'Éducation et de la Formation, le financement total s'élevait à 697,8 millions de dollars. Mis à part la ventilation du financement total alloué (voir l'encadré), aucune autre information en ce qui a trait aux collèges et aux universités n'y a été fournie.

Le rapport annuel du Ministère comprenait aussi des renseignements sur 19 mesures de rendement visant à offrir à la population manitobaine des renseignements pertinents et utiles concernant les activités gouvernementales et leurs répercussions sur la province et la population. Nous avons relevé

que seulement trois de ces mesures de rendement étaient liées à l'enseignement postsecondaire. Ces mesures fournissaient des données statistiques sur trois domaines clés : les inscriptions (nombre d'étudiants), la réussite (diplômes décernés) et les frais de scolarité (recours aux bourses et aux prêts étudiants, et dette des étudiants ayant obtenu une aide financière). Ces données statistiques ont été comparées à celles de deux décennies plus tôt, soit aux données de 1999-2000, mais le rapport indiquait seulement s'il y avait eu une hausse ou une diminution. L'utilité de cette comparaison n'est pas claire. Aucune analyse et aucune tendance n'était présentée, et aucune des données statistiques n'aidait à évaluer le rendement de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire.

Le site Web du Ministère contient un document infographique d'une page intitulé *Enseignement postsecondaire, faits et chiffres*, qui présente des statistiques sur les inscriptions (nombre d'étudiants), des données sur la réussite (diplômes décernés) et des données démographiques sur les étudiants (âge et sexe). Des tableaux sur les statistiques des divers établissements sont également fournis en ligne. Par le passé, le Conseil de l'enseignement postsecondaire a publié un vaste recueil de statistiques présentant de nombreux autres renseignements sur les établissements. Ce recueil a été publié pour

la dernière fois en 2014 (les dernières données étant donc de 2013). Le Ministère a déclaré que la production de ce recueil créait un décalage important dans le temps et que les données publiées étaient donc toujours périmées. Par conséquent, le personnel du Ministère a affirmé avoir simplifié le processus pour que des données « en temps réel » puissent être fournies en ligne le plus rapidement possible. Toutefois, notre audit a révélé qu'en mars 2019, les données statistiques les plus récentes disponibles remontaient à mars 2017 (déjà périmées depuis deux ans au moment de notre audit). Nous avons trouvé ce décalage excessif puisque le Ministère demande que les renseignements lui soient fournis par les établissements en juin dans le cadre de la soumission des prévisions budgétaires annuelles.

Nos discussions avec les établissements d'enseignement postsecondaire et avec le Ministère ont permis de mettre en lumière les problèmes de qualité des données et la nécessité d'améliorer les données sur les élèves. Nous avons été informés que le Manitoba n'est pas en avance par rapport aux autres administrations en ce qui concerne la qualité des données et l'investissement dans sa base de données, ce qui nuit aux analyses plus poussées. Cette lacune limite la capacité des données à éclairer les décisions stratégiques ou politiques à l'échelle du système, et plusieurs établissements ont mentionné que la surveillance efficace du système est impossible sans ces données.

Notre examen des autres gouvernements provinciaux nous a permis de constater que les rapports annuels produits par leurs ministères rendaient mieux compte du rendement de leur système d'enseignement postsecondaire. Par exemple, le rapport annuel du ministère de l'Enseignement supérieur de l'Alberta traite des résultats prioritaires à atteindre par le Ministère, puis fournit une analyse des résultats et les principales stratégies relatives à chaque résultat, ainsi que des renseignements sur les indicateurs de rendement clés pour chaque domaine prioritaire. Le ministère de l'Enseignement supérieur de la Colombie-Britannique publie son rapport annuel sur le plan de services, qui fournit des mesures de rendement et présente les résultats. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario publie les résultats des efforts déployés par le Ministère pour soutenir et atteindre les priorités générales du gouvernement en ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, y compris des renseignements sur les indicateurs de rendement clés du secteur en général.



Recommandation 9

Nous recommandons que le Ministère fasse rapport sur le rendement et les résultats de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire dans son rapport annuel à la population manitobaine.

5 Nécessité d'améliorer le processus de communication pour établir des relations solides et mutuellement respectueuses

Les documents portant sur la gouvernance et traitant de l'importance d'établir une relation efficace entre le gouvernement et ses entités administrées par un conseil d'administration ne manquent pas (voir l'encadré). L'établissement d'une relation solide fondée sur la confiance et le respect mutuels exige une communication ouverte et des possibilités de rétroaction bidirectionnelle.

« Pour être efficaces, les communications doivent être bilatérales et donner l'occasion de formuler des commentaires sérieux [...] Les deux parties doivent s'efforcer de gérer toute déclaration pouvant avoir des répercussions sur l'autre partie [...] Il est généralement convenu que les bonnes relations sont caractérisées par la confiance et le respect mutuel, par une bonne communication et par l'énonciation claire de ce qui est attendu de l'autre partie et ce que l'autre partie peut attendre de nous. » [traduction]

UK Institute for Government, *It Takes Two: How to create effective relationships between government and arm's-length bodies (tout se joue à deux, ou comment établir des relations efficaces entre le gouvernement et les organismes indépendants)*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/it-takes-two>

Une approche cohérente et uniforme en matière de communication doit être mise en place. Elle doit comprendre des protocoles de communication clairs, notamment un calendrier approuvé des réunions ordinaires. Les relations doivent se caractériser par une approche de partenariat qui offre des possibilités de consultation et de collaboration. Les communications doivent être ouvertes, honnêtes et constructives, avec des attentes précises et une politique « sans surprise » respectée par les deux parties. Des processus clairs doivent être en place pour résoudre les différends de manière rapide et efficace.

Le processus de nomination des membres de conseil d'administration est aussi un aspect important de la relation pour lequel un processus de communication bien élaboré doit être en place. Le processus d'embauche et de nomination par le gouvernement doit permettre d'améliorer la gouvernance du conseil d'administration

en veillant à ce que les compétences appropriées soient présentes sur le conseil d'administration et à ce que les nominations aient lieu en temps opportun. Les entités administrées par un conseil d'administration doivent également contribuer au processus de nomination du gouvernement en adoptant une approche proactive, à savoir en communiquant leur grille de compétences que les membres du conseil d'administration doivent posséder pour éclairer le processus de sélection.

Comme le décrivent les sections ci-après, nous avons constaté :

- qu'un plan de communication visant l'amélioration de la collaboration et de la rétroaction stratégiques était nécessaire (**SECTION 5.1**);
- qu'aucun processus de communication efficace relativement à la nomination des membres de conseil d'administration n'avait été mis en place (**SECTION 5.2**).

5.1 Nécessité d'établir un plan de communication visant l'amélioration de la collaboration et de la rétroaction stratégiques

Nous avons constaté qu'aucun plan ni protocole de communication n'avait été mis en place ni n'avait été consigné par écrit. Les communications avec les établissements ont lieu au besoin, certains établissements ayant davantage d'interactions avec les représentants du gouvernement que d'autres. Nous avons été informés que le nombre d'interactions dépendait de l'approche et du style du ministre, du sous-ministre et du sous-ministre adjoint, ainsi que de l'approche adoptée par l'établissement et son recteur.

NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA RELATION ENTRE LE MINISTRE ET LES PRÉSIDENTS DE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Les documents sur la gouvernance tiennent souvent pour acquis qu'une relation efficace existe dans le secteur public entre un ministre et les présidents de conseil d'administration des entités administrées par un conseil d'administration faisant partie de leur portefeuille. Nous avons constaté que tel n'était pas le cas dans le système d'enseignement postsecondaire du Manitoba. Certains présidents de conseil d'administration interrogés n'avaient jamais rencontré le ministre, et de nombreux présidents entretenaient des rapports très distants avec lui ou n'en avaient aucun. Nous avons trouvé de nombreux exemples où la communication entre le ministre et les établissements était gérée directement par l'entremise du recteur, sans l'intervention du président du conseil d'administration.

La rencontre annuelle du ministre avec le président du conseil d'administration et le recteur de chaque établissement postsecondaire est une occasion importante de discuter des objectifs stratégiques communs et des résultats, ainsi que du rendement de l'établissement et de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire. De telles rencontres permettent de discuter des défis et des préoccupations soulevées par chacune des parties. Les ministres doivent comprendre le contexte unique et la contribution de chaque établissement, ainsi que les défis auxquels chacun est confronté. Chaque président de conseil d'administration et chaque recteur doivent aussi comprendre le rôle de leur établissement dans la réalisation de la stratégie provinciale et dans l'atteinte des résultats prioritaires du Ministère en matière d'enseignement postsecondaire. Ces discussions ne doivent pas uniquement se tenir avec le recteur, comme c'était le cas au moment de notre audit. Dans le cadre de nos entrevues, les présidents de conseil d'administration ont admis que cette nouvelle façon de faire serait une bonne idée, tout comme le serait une réunion périodique ou un forum qui permettrait à tous

L'Étude sur la performance des conseils d'administration des organisations de la Couronne du Bureau du vérificateur général, publiée en 2009, soulignait l'importance d'établir une communication, une consultation et une collaboration efficaces entre les ministres et leurs organismes administrés par un conseil d'administration. Ce document recommandait que le président et le premier dirigeant des organismes publics se réunissent régulièrement avec le ministre responsable et, qu'une fois par année, les ministres aient la possibilité de rencontrer l'ensemble du conseil d'administration.

les présidents de conseil d'administration d'en apprendre les uns des autres et de discuter de défis communs de la présidence au sein d'un établissement postsecondaire.

Nous avons constaté qu'un seul établissement avait invité le président de son conseil d'administration à assister à la réunion de consultation prébudgétaire annuelle avec le sous-ministre et les fonctionnaires du Ministère. Dans la plupart des établissements, le président du conseil d'administration n'intervenait aucunement. Nous avons été informés que par le passé, le Conseil de l'enseignement postsecondaire tenait ces réunions annuelles avec les présidents et les membres du conseil d'administration des établissements, ainsi qu'avec le recteur et l'administration. Toutefois, lorsque le financement discrétionnaire octroyé par le Conseil de l'enseignement postsecondaire a été remplacé par une méthode de financement global et que les responsabilités de surveillance ont été attribuées au Ministère après la dissolution du Conseil de l'enseignement postsecondaire, cette réunion de consultation prébudgétaire annuelle est devenue davantage une formalité administrative.

Possibilité d'améliorer les relations à tous les niveaux

Une communication régulière et continue entre le sous-ministre (et le personnel du Ministère, s'il y a lieu) et les recteurs des établissements (et l'administration, s'il y a lieu) devrait être établie. Nos entrevues nous ont permis de constater que ces relations et ces voies de communication devraient être précisées et améliorées.

Après la dissolution du Conseil de l'enseignement postsecondaire, nous avons relevé que le sous-ministre avait commencé à assister à la réunion de consultation prébudgétaire annuelle avec les recteurs et l'administration des établissements. Nous avons été informés que la relation entre le sous-ministre et les recteurs des établissements continuait d'évoluer au fil du temps, et que la participation avait augmenté. En raison des nombreux changements de sous-ministre et de sous-ministre adjoint qui se sont produits au cours de la période visée par le rapport, nous avons été informés qu'il restait du travail à faire à ce sujet. Il serait utile d'avoir en place un plan de communication et des protocoles définis.

Au cours de nos entrevues, nous avons constaté que, sur le plan administratif, il faudrait aussi améliorer et préciser les processus de communication. Nous avons relevé que le Ministère ne fournissait aucune personne-ressource ni aucun agent de liaison aux administrateurs des établissements ni aux secrétaires généraux des conseils d'administration pour leur permettre de communiquer directement avec lui. Savoir avec qui communiquer au Ministère lorsque des renseignements sont requis ou qu'un problème survient serait utile. En raison des nombreux changements de personnel survenus depuis la dissolution du Conseil de l'enseignement postsecondaire, il serait utile que le Ministère fournisse une liste de personnes-ressources aux administrateurs des établissements pour leur fournir les noms et les responsabilités du personnel clé.

Par ailleurs, les établissements interagissent directement avec le ministère des Finances chaque année dans le cadre de la consolidation des comptes publics. Ces relations devraient aussi être précisées, car les établissements peuvent avoir de la difficulté à déterminer si les renseignements demandés sont pour le ministère des Finances ou le ministère de l'Éducation. L'analyste financier du Ministère doit agir à titre de personne-ressource ou d'agent de liaison auprès des établissements, et il doit travailler en étroite

collaboration avec le ministère des Finances pour comprendre ce qui est demandé aux établissements et ainsi éviter toute redondance. Comme nous l'avons mentionné à **L'ARTICLE 3.1** (chapitre 1), des préoccupations ont été soulevées dans le cadre de nos entrevues en ce qui concerne la quantité de demandes de renseignements financiers en provenance du gouvernement, dont certaines sont perçues comme répétitives et redondantes. Notre examen des exemples présentés par les établissements nous a permis de constater que cette situation se produit parfois lorsque le Ministère tente de préparer rapidement des notes d'information ministérielles, au lieu d'utiliser les renseignements qui ont déjà été fournis et qui sont au dossier. Le personnel ministériel devrait préciser la raison de ces demandes de renseignements et la façon dont les renseignements seront utilisés.

Les communications entre les représentants du gouvernement et les parties intéressées du système d'enseignement postsecondaire pourraient aussi être améliorées. Lorsque le Conseil de l'enseignement postsecondaire a été dissous, un comité consultatif de l'enseignement postsecondaire a été créé afin de renseigner le ministre sur l'évolution de la stratégie en matière d'enseignement postsecondaire et sur les nouveaux partenariats en éducation. Ce comité consultatif comprenait diverses parties intéressées du système d'enseignement postsecondaire et a participé à la création de la stratégie de l'ancien gouvernement, la *Stratégie de promotion des études postsecondaires du Manitoba – Un partenariat visant l'excellence et la réussite des étudiants*, qui a été lancée en 2015. Le comité consultatif a été aboli par une modification à la *Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* en juin 2018, dans le cadre d'une réduction globale des conseils d'administration nommés par le gouvernement. Aucune autre solution n'a été mise en œuvre depuis pour établir des voies de communication ou solliciter les commentaires ou la participation des parties intéressées du système d'enseignement postsecondaire.

Nous avons relevé que le Ministère tient des réunions ordinaires avec les vice-recteurs à l'enseignement de tous les établissements par l'entremise d'un groupe consultatif sur la coordination de l'enseignement postsecondaire. Cette pratique se veut une continuité des tables rondes du Conseil de l'enseignement postsecondaire réunissant les vice-recteurs à l'enseignement.

NÉCESSITÉ D'ÉTABLIR DES PROCESSUS CLAIRS POUR LA COMMUNICATION ET LA RÉOLUTION DE PROBLÈMES EN TEMPS OPPORTUN

Des problèmes ou des conflits imprévus peuvent survenir dans toute reddition de comptes; il est donc utile d'avoir un plan de communication et des protocoles en place avant que ces problèmes surviennent. Nous avons constaté qu'aucun protocole n'était en place pour résoudre les problèmes entre les parties ni pour répondre aux préoccupations ou aux allégations qui concernent un établissement et qui sont portées à l'attention du ministre ou du Ministère.

Un plan de communication qui précise les éléments à communiquer, les personnes à qui les communiquer et le moment de le faire devraient permettre de résoudre ces types de situations. Le Ministère doit aussi disposer de processus clairs pour résoudre les problèmes de manière rapide et efficace. Lorsque l'établissement obtient un faible rendement en ce qui a trait à la réalisation de ses objectifs stratégiques, à sa gestion interne des fonds ou à tout autre aspect clé du rendement global, y compris à l'efficacité du conseil d'administration, le ministre et le Ministère doivent exercer

une surveillance pour veiller à ce que ces risques soient gérés efficacement au sein de l'organisation. Comme mentionné à la **SECTION 3** (chapitre 1), des processus doivent être en place pour demander les renseignements requis, discuter des mesures correctives et élaborer les plans de mesures correctives nécessaires. Un échéancier pour la résolution des problèmes doit aussi être établi.

À titre d'exemple, lorsque les problèmes et les préoccupations à l'égard des pratiques de gestion au Collège Red River sont devenus un sujet récurrent dans les médias en 2013 et 2014, nous croyons que le ministre et le Conseil de l'enseignement postsecondaire auraient pu prendre des mesures pour s'assurer que le conseil d'administration du Collège Red River enquête adéquatement sur les préoccupations soulevées et gère bien le risque d'atteinte à la réputation de l'établissement. Notre examen du Conseil de l'enseignement postsecondaire a relevé que des notes d'information ministérielles concernant le Collège Red River avaient été préparées et que le Conseil avait officiellement demandé à tous les établissements de fournir des copies de leurs politiques de dépenses, mais qu'aucun examen ni analyse n'avait été effectué et aucun autre renseignement n'avait été demandé au Collège Red River. Notre examen des procès-verbaux des réunions du Conseil durant cette période a également révélé qu'aucune discussion n'avait eu lieu concernant le Collège Red River et les problèmes connexes. Même le déficit d'exploitation final de 2,2 millions de dollars du Collège Red River pour l'exercice financier 2013-2014 n'avait pas entraîné la prise de mesures par le Conseil de l'enseignement postsecondaire.

Au cours de cette période, les préoccupations de Manitobains et de Manitobaines concernant le Collège Red River ont été portées à l'attention du Bureau du vérificateur général, plusieurs personnes ayant mentionné avoir tenté de faire part de leurs préoccupations au conseil d'administration du Collège Red River, au ministre et au Conseil de l'enseignement postsecondaire. Pourtant, aucune mesure ne semble avoir été prise par ces entités. Le Bureau du vérificateur général a demandé de rencontrer les représentants du gouvernement en avril 2014 pour discuter du fait que nous envisagions de mener une enquête sur les préoccupations portées à notre attention. À la suite de cette rencontre, le ministre a annoncé que le Service de vérification interne et la Commission de la fonction publique de la province procéderaient à un examen des pratiques du Collège Red River en matière de finances et de ressources humaines. Le rapport de cet examen, intitulé *Review of Specific Financial and Human Resource Practices at Red River College* (examen des pratiques du Collège Red River en matière de finances et de ressources humaines), a été rendu public en janvier 2015. À notre avis, les allégations reçues et l'attention continue des médias auraient dû entraîner la prise rapide de mesures par le ministre et le Conseil de l'enseignement postsecondaire.



Recommandation 10

Nous recommandons que le ministre et le Ministère prennent les mesures nécessaires pour améliorer les processus de communication à tous les niveaux, et plus particulièrement la qualité de la relation avec les présidents du conseil d'administration de chaque établissement. À tout le moins, nous recommandons que le ministre tienne une rencontre annuelle avec chaque président de conseil d'administration et chaque recteur.

- Les établissements devraient aussi jouer un rôle pour veiller à ce qu'une relation solide et fondée sur le respect mutuel soit établie avec le ministre et le Ministère. Il serait également important que les établissements élaborent des protocoles et des plans de communication pour tenir le ministre et le Ministère informés des nouveaux problèmes et de toute circonstance nouvelle ou changeante pouvant être d'intérêt pour le gouvernement.



Recommandation 11

Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les établissements, établisse des protocoles permettant de répondre aux préoccupations et aux problèmes importants soulevés, notamment lorsque des allégations d'actes répréhensibles concernant un établissement sont portées à l'attention du ministre ou du Ministère.

5.2 Absence d'un processus de communication efficace relativement à la nomination des membres de conseil d'administration

Une relation fondée sur le respect mutuel exige un processus de communication efficace avec les établissements en ce qui a trait au processus de nomination des membres de conseil d'administration par le lieutenant-gouverneur en conseil. Pendant notre audit, les établissements d'enseignement postsecondaire ont manifesté leur grande préoccupation quant aux lacunes dans les communications aux établissements des personnes nommées et révoquées par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Nous avons constaté que le Ministère n'utilise aucun processus de communication qui permettrait de s'assurer que les établissements sont informés des personnes nommées et révoquées par le lieutenant-gouverneur en conseil avant la publication d'un communiqué de presse. Les lettres sont postées aux personnes nommées et une copie est acheminée au président du conseil d'administration de l'établissement. Le recteur de l'établissement reçoit une lettre contenant les coordonnées des nouvelles personnes nommées. Les personnes révoquées reçoivent aussi une lettre, dont une copie est transmise

au président du conseil d'administration. Toutefois, avant la réception de ces lettres, un communiqué de presse annonçant les nominations peut déjà avoir été publié.

Nos discussions avec les secrétaires généraux des établissements nous ont permis de prendre connaissance de multiples problèmes et difficultés découlant du fait que les établissements n'avaient pas été informés en temps opportun des personnes nommées et révoquées. Par exemple, des établissements avaient été informés de certaines nouvelles nominations par des sources externes ou par les médias. Un établissement a mentionné avoir reçu un appel des médias lui demandant de l'information sur un nouveau membre du conseil d'administration, alors qu'il n'avait même pas été informé de cette nouvelle nomination. Un autre établissement a mentionné que la révocation de membres du conseil d'administration sans qu'il en soit avisé en temps opportun entraînait des difficultés administratives. Les secrétaires généraux ont donné des exemples où ils se sont retrouvés dans une position délicate et où ils ont dû présenter leurs excuses au nom du gouvernement en raison d'un processus de communication inadéquat.

Cette absence de notification en temps opportun (parfois, même auprès de la personne nommée) nuit au fonctionnement efficace des conseils d'administration des établissements et ne favorise pas l'établissement d'une relation fondée sur le respect mutuel avec l'établissement. Des préoccupations ont aussi été soulevées quant au fait que cette communication déficiente avait une incidence sur les premières impressions qu'avaient les nouveaux membres à l'égard du conseil d'administration de l'établissement et qu'elle nuisait à la transition harmonieuse des membres du conseil d'administration. Le fait d'aviser l'établissement de la nomination avant l'annonce publique permettrait aux secrétaires généraux d'accueillir le nouveau membre peu après l'annonce et d'amorcer les processus administratifs, d'accueil et d'intégration requis. Par ailleurs, les secrétaires généraux devraient avoir accès à une personne-ressource désignée au Ministère avec qui ils pourraient communiquer lorsqu'ils ont besoin de renseignements ou lorsque des problèmes surviennent.

Nous avons discuté de ce point avec deux autres ministères et une société d'État, et nous avons appris qu'ils disposaient d'un processus de communication pour communiquer avec leurs entités administrées par un conseil d'administration et les informer de tout changement dans la composition des conseils d'administration avant la publication du communiqué de presse.



Recommandation 12

Nous recommandons que le Ministère élabore un processus de communication efficace avec les établissements en ce qui a trait à la nomination des membres de conseil d'administration par le lieutenant-gouverneur en conseil. Dans le cadre de ce processus de communication, le Ministère devrait informer les établissements en toute confidentialité de la nomination et la révocation de membres du conseil d'administration, après l'approbation finale du décret et avant l'annonce publique.

LACUNES DANS LES PROCESSUS DU MINISTÈRE VISANT À AIDER LE CABINET DU MINISTRE POUR LA NOMINATION DES MEMBRES DE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Les nominations par le lieutenant-gouverneur en conseil des membres des conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire s'effectuent par décret et sont fondées sur les recommandations du Comité du Cabinet chargé des organismes, conseils et commissions. Le processus décisionnel est du ressort du ministre et du Cabinet. Toutefois, le Ministère exécute un certain nombre de tâches administratives pour aider le cabinet du ministre.

Le Ministère effectuait un suivi du mandat de toutes les personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil et tenait un registre des futurs postes vacants. Un rapport trimestriel présentant les postes vacants à combler par le lieutenant-gouverneur en conseil devait être préparé pour le ministre. Nous avons constaté que le Ministère ne tenait pas à jour une liste complète de tous les membres des conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire. Le registre de suivi du Ministère ne comprenait que les nominations par le lieutenant-gouverneur en conseil, et aucune information n'était conservée sur les membres de conseil d'administration d'établissement nommés par d'autres parties intéressées.

Par conséquent, les renseignements fournis au ministre et au Comité du Cabinet chargé des organismes, conseils et commissions étaient incomplets et pouvaient donner une perception erronée de la taille et de la composition des conseils d'administration des établissements. Le manque de renseignements exhaustifs fournis au Comité du Cabinet chargé des organismes, conseils et commissions peut entraîner certains des problèmes de composition du conseil d'administration que nous avons relevés à la **SECTION 1.3** (chapitre 2).

Le Ministère ne participe d'aucune autre façon à la nomination avant que la personne soit sélectionnée dans le cadre du processus décisionnel du Comité du Cabinet chargé des organismes, conseils et commissions et que la proposition soit soumise au Cabinet pour qu'il donne son approbation de principe. Par la suite, le Ministère prépare les documents d'approbation de principe pour le cabinet du ministre, puis collabore avec la Direction des services juridiques pour préparer un document relatif au décret. Le décret est transmis au ministre, qui le présente au Cabinet pour en obtenir l'approbation finale. Une fois le document approuvé, le Ministère prépare la version préliminaire du communiqué de presse et des modèles de lettres à l'intention des personnes nommées susmentionnées et les envoie au ministre et au bureau du sous-ministre pour obtenir les signatures requises.

Nous avons également relevé que les renseignements fournis sur le site Web du gouvernement, notamment sur la page Organismes, conseils et commissions, peuvent donner une perception erronée de la taille et de la composition des conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire. Les documents sur chacun des établissements présentent uniquement les personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil; l'existence des autres membres du conseil d'administration n'est mentionnée que plus loin dans les documents. Par exemple, la liste contenue dans la description de l'Université de Winnipeg ne contient que les dix membres nommés par le lieutenant-

Le rapport du Bureau du vérificateur général de 2012 intitulé *Appointment Process to Agencies, Boards and Commissions* (processus de nomination au sein des organismes, conseils et commissions) soulignait la nécessité d'améliorer la consultation avec les organismes, conseils et commissions pour appuyer le processus de nomination axé sur les compétences. Ce rapport recommandait au gouvernement de communiquer avec les organismes, conseils et commissions avant l'expiration des mandats de façon à ce que le gouvernement puisse discuter avec eux de leurs exigences et de leurs besoins concernant les nominations à venir ou les renouvellements de mandats. Les divers organismes, conseils et commissions étaient également invités à préparer une grille de compétences requises pour leur conseil d'administration et à la transmettre à leur ministre.

gouverneur en conseil; le document ne mentionne que brièvement à la deuxième page que le conseil d'administration est en fait composé de 36 membres.

En outre, le fait d'informer le ministre des besoins des établissements en ce qui concerne la composition de leurs conseils d'administration permet de s'assurer qu'au moment de la nomination ou du renouvellement des membres des conseils d'administration, ces besoins sont pris en compte par le ministre et le Comité du Cabinet chargé des organismes, conseils et commissions. Nous avons constaté que le Ministère ne communique pas avec les conseils d'administration des établissements au sujet des besoins en matière de compétences et de diversité des membres du conseil.

Comme mentionné dans la **SECTION 1.2** (chapitre 2), nous sommes d'avis que les établissements d'enseignement postsecondaire devraient également adopter une approche proactive de façon à fournir au Ministère leur grille de compétences et leurs besoins en matière de compétences et de diversité pour les membres

de leur conseil d'administration bien avant que les postes deviennent vacants. Les établissements devraient également informer le Ministère de tout autre changement dans la composition de leur conseil d'administration résultant des processus de nomination par les autres parties intéressées, afin que le ministre et le Ministère disposent toujours de la liste complète des membres des conseils d'administration des établissements.



Recommandation 13

Nous recommandons que le ministre s'assure que les renseignements fournis dans le cadre du processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil sont exhaustifs et à jour et qu'ils comprennent une liste complète des membres des conseils d'administration des établissements et de leurs compétences, et pas seulement une liste des personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil. Pour aider le cabinet du ministre à cet égard, nous recommandons au Ministère :

- de tenir à jour une liste complète des membres des conseils d'administration des établissements, et pas seulement une liste des personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil;

- de fournir des renseignements complets sur la composition des conseils d'administration des établissements au Comité du Cabinet chargé des organismes, conseils et commissions pour s'assurer qu'il ait une vision globale de la composition des conseils d'administration pour l'examen des nominations;
- de demander aux établissements de lui fournir leur grille de compétences et leurs besoins en compétences concernant les membres de leur conseil d'administration au moins six mois avant que les postes deviennent vacants, afin d'éclairer le processus de sélection associé aux nominations par le lieutenant-gouverneur en conseil.

6 Manque de directives et de mesures de soutien centrales au Manitoba pour les organismes publics administrés par un conseil d'administration

Les résultats de notre audit nous ont amenés à examiner comment les autres gouvernements provinciaux du Canada soutiennent et guident les organismes publics administrés par un conseil d'administration. Notre examen des autres administrations nous a permis de constater que beaucoup d'entre elles ont créé des organismes centraux ou des directions au sein des ministères centraux pour fournir des directives et du soutien concernant les questions de gouvernance et de reddition des comptes communes aux entités publiques administrées par un conseil d'administration. Des exemples sont présentés ci-dessous.

- En Colombie-Britannique, le Crown Agencies and Board Resourcing Office (CABRO) assure la surveillance de la gouvernance des sociétés d'État et des responsabilités de celles-ci, ce qui comprend la supervision de la transmission des lettres de mandat, des plans de services et des rapports annuels sur les plans de services concernant les organismes, conseils et commissions. Le personnel du CABRO établit les pratiques exemplaires et fournit des conseils et des recommandations pour améliorer la gouvernance, la reddition de comptes, la planification du rendement et la production de rapports de rendement par les organismes publics. Le CABRO est aussi responsable d'établir des lignes directrices sur les pratiques exemplaires pour les nominations au sein des organismes publics et de coordonner le processus de nomination pour les conseils d'administration du secteur public en Colombie-Britannique.
- En Alberta, le Public Agency Secretariat collabore avec les ministères et les organismes publics pour favoriser une approche uniforme de la gouvernance, du recrutement et de la rémunération dans les organismes publics. Le Public Agency Secretariat fournit des conseils, des outils et des modèles pour promouvoir les meilleures pratiques de gouvernance des organismes publics à l'échelle du gouvernement. Il offre également de l'information à la population albertaine pour faire connaître le rôle des organismes publics et les avantages de siéger à un conseil d'administration du secteur

public. L'*Alberta Public Agencies Governance Act* définit des politiques de gouvernance pour favoriser l'amélioration continue de la gouvernance, de la reddition de comptes et de la transparence. Le Public Agency Secretariat détient depuis peu le pouvoir de coordonner le recrutement pour les nominations dans les organismes, les conseils et les commissions.

- En Ontario, la Direction des nominations et de la gouvernance des organismes du Secrétariat du Conseil du Trésor assure le contrôle des politiques ministérielles et de la gouvernance des organismes pour favoriser la reddition des comptes, l'ouverture et la modernisation. La *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic* de l'Ontario vise la responsabilisation et la transparence des organismes désignés du secteur parapublic. Le Secrétariat des nominations de l'Ontario supervise les nominations gouvernementales dans les organismes provinciaux et les autres organismes et conseils communautaires.

Des guides d'orientation à l'intention des membres des conseils d'administration d'établissements d'enseignement postsecondaire sont fournis dans certaines administrations. Ces guides énoncent les rôles et responsabilités et fournissent de l'information sur le secteur et sur les exigences de reddition de comptes. Des directives précises concernant les principaux processus des conseils d'administration sont aussi fournies, notamment en ce qui a trait aux normes d'éthique et de conduite et aux conflits d'intérêts, et elles définissent les termes liés aux séances publiques, privées et à huis clos.

- Le ministère de l'Enseignement supérieur de la **Colombie-Britannique** remet à chaque membre du conseil d'administration un guide intitulé *Orientation for B.C. Public Post-Secondary Institution Board Members* (guide d'orientation pour les membres des conseils d'administration des établissements publics d'enseignement postsecondaire de la Colombie-Britannique <https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/education/post-secondary-education/institution-resources-administration/degree-authorization/dqab/board-orientation-booklet.pdf>)
- Le ministère de l'Enseignement supérieur de l'**Alberta** a publié un document intitulé *Guidelines for Board of Governors* (directives pour les conseils d'administration) à titre d'introduction à la gouvernance d'un conseil d'administration dans les établissements publics d'enseignement postsecondaire de l'Alberta. <https://open.alberta.ca/publications/guidelines-for-board-of-governors-members>

Le Manitoba ne fournit aucune directive ni mesure de soutien centrale à ses organismes publics administrés par un conseil d'administration. Par conséquent, chaque ministère doit établir son propre processus pour la surveillance et la reddition des comptes de ses entités administrées par un conseil d'administration. Certains ministères disposent de davantage de ressources pour offrir un tel soutien et examiner plus attentivement les questions de gouvernance relatives à leurs entités administrées par un conseil d'administration, alors que des ministères de moindre envergure ont des capacités plus limitées pour affecter des membres du personnel à ces tâches. Comme nous l'avons mentionné, la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail du Ministère, qui est responsable de l'enseignement postsecondaire, ne comptait plus que cinq postes (dont certains étaient vacants) au moment de notre audit. Par conséquent, nous avons constaté que peu de soutien ou de directives étaient fournis par le Ministère en ce qui a trait au rôle des membres des conseils d'administration des établissements publics d'enseignement postsecondaire et aux attentes à leur égard, et que peu de soutien ou de directives étaient fournis en ce qui a trait aux principales exigences de reddition de comptes et de production de rapports de rendement, dont les rapports annuels.

Notre examen des autres gouvernements provinciaux a révélé que ceux-ci offraient généralement davantage de soutien ou de directives aux membres des conseils d'administration du secteur public. À titre d'exemple, des guides d'orientation à l'intention des membres des conseils d'administration d'établissements d'enseignement postsecondaire sont fournis aux personnes nommées par le ministère responsable (voir l'encadré). À notre avis, l'établissement de telles directives et d'exigences claires permettrait d'améliorer certaines des pratiques de gouvernance qui nécessitent des améliorations et nous avons énoncées au chapitre 2.

Nous avons relevé que la province offrait une formation initiale générale d'une demi-journée à tous les membres de conseils d'administration du secteur public nommés dans des organismes, conseils et commissions dans le cadre du Programme de formation pour une meilleure performance des conseils d'administration des Services de la Couronne. Cette formation ne porte pas spécifiquement sur la gouvernance dans le secteur de l'enseignement postsecondaire.

Nous avons également relevé que le manque d'orientation stratégique et la nécessité d'établir des mesures de soutien au Manitoba avaient été soulignés vers la fin de 2017 dans une demande officielle des Services de la Couronne de créer un groupe d'experts sur la gouvernance avec des représentants de tous les ministères. L'objectif de ce groupe sur la gouvernance dans le secteur public était de favoriser la discussion, la collaboration et la communication des pratiques entre les ministères et d'élaborer des approches communes liées aux organismes, conseils et commissions faisant partie de leur portefeuille. La nécessité d'un groupe de ce genre a été soulignée par les fonctionnaires responsables de la surveillance et du soutien des organismes dans le secteur public pour favoriser les discussions sur les défis communs liés à la direction et au soutien des organismes, conseils et commissions dans le secteur public. Le Bureau du vérificateur général a été invité à assister à titre d'observateur aux réunions du groupe sur la gouvernance du secteur public.



Recommandation 14

Nous recommandons que le gouvernement fournisse des directives et des mesures de soutien centrales concernant les questions de gouvernance et de reddition des comptes communes aux entités publiques administrées par un conseil d'administration et qu'il collabore avec tous les ministères et entités administrées par un conseil d'administration afin d'adapter ces directives et mesures en fonction du contexte unique de chacun.



Version du site Web

Conclusion

Nous avons conclu que le Ministère ne disposait pas d'un cadre de reddition des comptes approprié pour la surveillance des établissements publics d'enseignement postsecondaire du Manitoba.

Renseignements supplémentaires sur l'audit

Ce rapport d'audit indépendant, préparé par le Bureau du vérificateur général du Manitoba, traite de la surveillance des établissements d'enseignement postsecondaire par la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail du ministère du Développement économique et de la Formation du Manitoba. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs à l'Assemblée législative en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion des ressources et des programmes par le gouvernement et de déterminer si le cadre de reddition des comptes du Ministère relatif aux établissements publics d'enseignement postsecondaire était conforme, à tous les égards importants, aux critères applicables.

Tout le travail de cet audit a été exécuté à un niveau de certification raisonnable, conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe établie par les Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada) dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Le Bureau applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ) 1 et, par conséquent, assure un système de contrôle de la qualité exhaustif, y compris des politiques et des procédures documentées concernant la conformité avec les règles de déontologie, les normes professionnelles et les exigences législatives et réglementaires applicables.

Pour effectuer notre travail d'audit, nous avons respecté les normes d'indépendance et les autres règles déontologiques du code de conduite professionnelle de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Manitoba et le Code de valeurs, d'éthique et de conduite professionnelle du Bureau du vérificateur général du Manitoba. Tant les règles du code de conduite de l'Ordre des comptables que le Code du Bureau du vérificateur général se fondent sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de professionnalisme, de compétence et de diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

Conformément à notre processus d'audit habituel, nous avons obtenu ce qui suit de la part de la direction :

1. la confirmation de la responsabilité de la direction quant à l'objet de l'audit;
2. la reconnaissance de la pertinence des critères utilisés pour l'audit;
3. la confirmation que tous les renseignements qui ont été demandés ou qui pourraient avoir une incidence sur les constatations ou la conclusion de l'audit ont été fournis.

Période couverte par l'audit

L'audit a porté sur la période s'étendant de janvier 2010 à janvier 2018. Les pratiques de surveillance du ministère qui sont en vigueur en janvier 2018 sont présentées à la fin du rapport.

Date du rapport d'audit

Nous avons obtenu des éléments de preuve suffisants et appropriés sur lesquels fonder notre conclusion le 14 février 2020, à Winnipeg, Manitoba.

CHAPITRE 2 :
Surveillance de la
gouvernance par les
conseils d'administration
des établissements
d'enseignement
postsecondaire

Version du site Web



Version du site Web

Objectif, portée et approche

Objectif

Notre objectif était de :

- déterminer s'il existe des possibilités d'améliorer les principales pratiques de gouvernance en place dans les sept établissements publics d'enseignement postsecondaire, en particulier celles liées à la surveillance du recteur.

Portée et approche

Nous avons examiné comment la surveillance de la gouvernance était assurée par les conseils d'administration des sept établissements publics d'enseignement postsecondaire du Manitoba. Nous nous attendions à des pratiques rigoureuses en ce qui a trait à la surveillance des activités financières, opérationnelles et administratives et à de très bonnes pratiques comptables en ce qui a trait à la surveillance du recteur, qui est nommé par le conseil d'administration et qui relève directement de celui-ci. Les processus de reddition de comptes rigoureux auxquels doit se soumettre le recteur permettent au conseil d'administration d'exercer une surveillance efficace et protègent du même coup le recteur.

Nous avons examiné les processus de gouvernance et de surveillance de chaque conseil d'administration d'établissement, et nous avons effectué un audit des dépenses des recteurs et un examen de la conformité des ententes de rémunération des recteurs. Notre examen de la gouvernance est fondé sur les exigences prévues par la loi de chaque établissement, ainsi que sur les meilleures pratiques de gouvernance des conseils d'administration et les rapports précédents du Bureau du vérificateur général concernant les conseils d'administration du secteur public. Nous constatons que cet examen ne fournit aucune conclusion ni assurance quant à l'efficacité globale de chaque conseil d'administration d'établissement.

Notre examen portait uniquement sur les politiques et les pratiques de gouvernance de chaque conseil d'administration d'établissement. Le conseil d'administration est responsable de la surveillance des activités financières et opérationnelles de l'établissement d'enseignement et de sa direction générale. Nous n'avons étudié ni les questions scolaires ni les questions liées à la qualité de l'enseignement.

Établissements publics d'enseignement postsecondaire examinés :

- Collège communautaire Assiniboine
- Université de Brandon
- Collège Red River
- Université de Saint-Boniface
- Collège universitaire du Nord
- Université du Manitoba
- Université de Winnipeg

Par conséquent, nous n'avons pas examiné les processus ni les activités de surveillance des conseils universitaires.

Notre examen portait uniquement sur les politiques et les pratiques de gouvernance de chaque conseil d'administration d'établissement. Le conseil d'administration est responsable de la surveillance des activités financières et opérationnelles de l'établissement d'enseignement et de sa direction générale. Nous n'avons étudié ni les questions scolaires ni les questions liées à la qualité de l'enseignement. Par conséquent, nous n'avons pas examiné les processus ni les activités de surveillance des conseils universitaires.

Nous constatons que, comme la plupart des universités du Canada, les universités du Manitoba fonctionnent avec une structure de gouvernance bicamérale selon laquelle les questions scolaires relèvent d'un sénat universitaire, alors que les questions financières, opérationnelles et administratives, ainsi que la surveillance de la direction, relèvent d'un conseil d'administration. Cette structure de gouvernance partagée est unique aux universités et permet de faciliter le respect des principes importants de liberté pédagogique et d'intégrité scolaire. Dans l'ensemble, les conseils universitaires gèrent les questions comme la politique d'admission, le curriculum et les critères pour les grades et l'octroi de grades. Le paragraphe 2(6) de *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* précise que le ministre « ne peut porter atteinte : (i) au droit fondamental des universités et des collèges de définir leurs politiques et leurs normes d'enseignement; (ii) à l'indépendance des universités et des collèges au chapitre de l'établissement de critères d'admission ou d'obtention des diplômes; (iii) à l'indépendance des universités et des collèges au chapitre de la nomination du personnel ».

Nous avons lancé cet examen de la gouvernance en raison de plusieurs facteurs, notamment les problèmes et les préoccupations à l'égard des pratiques de gestion au Collège Red River, qui sont devenus un sujet récurrent dans les médias en 2013 et 2014. En avril 2014, le ministre a annoncé qu'il procéderait à un examen provincial des pratiques du Collège Red River en matière de finances et de ressources humaines et il a publié son rapport intitulé *Review of Specific Financial and Human Resource Practices at Red River College* en janvier 2015. En mai 2015, le ministre de l'Éducation et de la Formation (le Ministère) a annoncé l'adoption d'une nouvelle loi pour le Collège Red River pour s'assurer d'une surveillance appropriée des dépenses et des finances et pour améliorer la reddition de comptes, la transparence et la gouvernance au collège. *La Loi sur le Collège Red River* a été promulguée en juin 2015.

Pendant cette période, le Bureau du vérificateur général avait aussi reçu des plaintes de la population concernant le Collège Red River. Plusieurs personnes nous ont mentionné avoir tenté de faire part de leurs préoccupations à l'interne, soit au conseil d'administration du Collège Red River, et à l'externe, soit au ministre et au Conseil de l'enseignement postsecondaire. Pourtant, aucune mesure ne semble avoir été prise par ces organismes. En raison du nombre croissant et de la gravité des allégations soulevées auprès du Bureau du vérificateur général, nous avons sollicité une rencontre avec le gouvernement en avril 2014 pour l'informer que nous envisagions d'effectuer un audit du Collège Red River. À la suite de cette réunion avec des représentants du gouvernement, le ministre a annoncé que le Service de

vérification interne et la Commission de la fonction publique de la province procéderaient à l'examen provincial.

Puisque l'examen provincial n'incluait pas d'examen de la surveillance de la gouvernance par le conseil d'administration du Collège Red River, nous avons choisi de procéder à un examen détaillé de la gouvernance pour évaluer les pratiques de surveillance du conseil d'administration du Collège Red River pendant le mandat de l'ancien recteur (de 2010 à 2014) et les changements apportés après la publication de l'examen provincial. Notre examen a commencé en septembre 2015, et les travaux sur le terrain se sont déroulés de janvier à octobre 2016. Notre période d'examen porte sur la période de cinq ans allant du 1^{er} janvier 2010 au 1^{er} janvier 2016.

Pour réaliser notre examen initial de la gouvernance au Collège Red River, nous avons :

- examiné tous les documents disponibles sur la gouvernance, y compris les règlements, les politiques et les procédures, ainsi que les documents organisationnels, par exemple les plans stratégiques, les rapports annuels et les états financiers. Nous avons également examiné les manuels d'orientation des conseils d'administration et tous les documents de formation en matière de gouvernance fournis aux membres du conseil d'administration pendant la période visée;
- examiné tous les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et des comités à notre disposition, ainsi que les trousseaux et les documents fournis aux membres du conseil d'administration;
- interrogé des membres du personnel et de la direction, afin d'obtenir leurs opinions et leurs points de vue, et examiné les documents justificatifs et les dossiers fournis pour appuyer les commentaires oraux. Nous avons aussi interrogé des employés actuels et d'anciens employés du Collège Red River qui ont communiqué avec nous;
- interrogé 20 des 22 anciens membres et membres actuels du conseil d'administration du Collège Red River qui ont siégé au conseil pendant la période de 2010 à 2016. Nous avons également interrogé tous les membres externes du comité d'investissement du Collège Red River qui siégeaient au comité pendant la période visée par notre audit.

Notre examen de la gouvernance nous a permis de déterminer les principaux facteurs de risque et lacunes dans la surveillance qui, selon nous, ont contribué aux difficultés rencontrées par le conseil d'administration du Collège Red River. À notre avis, bon nombre des enjeux en matière de gouvernance cernés au Collège Red River durant cette période sont communs aux conseils d'administration du secteur public, en particulier en ce qui concerne l'amélioration des pratiques de surveillance du conseil relatives au plus haut dirigeant de l'organisation. Plutôt que de publier un rapport uniquement sur le Collège Red River, nous avons choisi d'élargir la portée de notre travail et de procéder à un examen des pratiques de gouvernance des conseils d'administration des sept établissements publics d'enseignement postsecondaire. Nous avons exclu de notre examen le Manitoba Institute of Trades and Technology, parce qu'il était principalement financé par l'intermédiaire de la Commission des finances des écoles publiques (de la maternelle à la 12^e année) et qu'il n'avait aucune obligation de rendre des comptes à la Direction de l'enseignement postsecondaire et des résultats sur le marché du travail.

du Ministère.

En septembre 2016, nous avons informé les sept établissements que nous allions entreprendre un examen élargi. Après les rencontres initiales avec chaque établissement à l'automne 2016, nous avons effectué nos travaux sur le terrain en 2017 et 2018 à chaque établissement, à tour de rôle. Après avoir terminé les travaux sur le terrain à chacun des autres établissements, nous sommes retournés au Collège Red River pour des procédures d'examen similaires. Comme il est expliqué ci-après, la période visée par notre audit varie légèrement selon le sujet en question, mais comprend généralement la période de deux ans de 2015 et 2016.

Notre examen élargi des sept établissements publics d'enseignement postsecondaire portait sur les trois domaines ci-dessous.

1. Nous avons examiné les principales pratiques de gouvernance que chaque établissement avait adoptées pour son conseil d'administration afin de lui permettre de remplir les exigences en matière de gouvernance et les fonctions de surveillance. Notre période d'examen s'étendait de septembre 2014 à janvier 2017. Nos procédures comprenaient ce qui suit :
 - l'examen de tous les documents disponibles sur la gouvernance, y compris les règlements, les politiques et les procédures, ainsi que les documents organisationnels, par exemple les plans stratégiques, les rapports annuels et les états financiers. Nous avons également examiné les manuels d'orientation du conseil d'administration et tous les documents de formation en matière de gouvernance fournis aux membres du conseil d'administration au cours de cette période;
 - l'analyse de tous les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et des comités à notre disposition, ainsi que des trousseaux et des documents fournis aux membres du conseil d'administration;
 - de nombreuses rencontres et discussions avec la personne de l'établissement remplissant le rôle de secrétaire général. Nous avons aussi parlé, au besoin, à d'autres membres de la direction interagissant directement avec le conseil d'administration (par exemple le vérificateur interne, si ce poste existait);
 - la participation à au moins une réunion du conseil d'administration qui s'est tenue pendant que nous effectuions nos travaux sur le terrain à l'établissement d'enseignement;
 - des entrevues avec le président actuel ou l'ancien président du conseil d'administration, ou avec les deux. Dans certains établissements, nous avons également interrogé d'autres membres du conseil d'administration, au besoin.
2. Nous avons examiné le contrat d'emploi du recteur et son régime de rémunération pour nous assurer de la conformité avec les dispositions du contrat et pour confirmer qu'une surveillance était assurée par le conseil d'administration. Nos procédures comprenaient ce qui suit :

- la vérification des processus et des procédures en place à l'établissement pour appuyer la conformité avec les dispositions du contrat;
 - l'examen, dans la mesure du possible, des activités du recteur liées aux dispositions du contrat;
 - des entrevues avec le président du conseil d'administration concernant son rôle de fournir les approbations pertinentes, au besoin, et concernant la surveillance du contrat d'emploi du recteur;
 - l'examen de la rémunération du recteur en 2015 et 2016 et de la divulgation de cette rémunération en vertu de *la Loi sur la divulgation de la rémunération dans le secteur public*.
3. Nous avons effectué un audit des dépenses du recteur pour nous assurer de la conformité de l'établissement avec les politiques et pour vérifier si une surveillance adéquate était fournie par le conseil d'administration. Notre audit des procédures comprenait ce qui suit :
- un examen des politiques de l'établissement en matière de déplacement, d'accueil et des autres dépenses;
 - une évaluation de la définition et de la mise en œuvre des contrôles relatifs aux demandes de remboursement des dépenses du recteur;
 - un examen des dépenses du recteur sur une période de deux ans (du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2016) pour s'assurer que les approbations pertinentes avaient été obtenues et pour vérifier que des documents justificatifs suffisants et appropriés avaient été fournis. Nous constatons que pour certains établissements, le volume d'opérations exigeait qu'un échantillon soit sélectionné aux fins d'audit. Nous avons utilisé un échantillon aléatoire initial, ainsi que des opérations supplémentaires lorsque nous le jugions nécessaire. Puisque notre examen n'était pas conçu comme un audit juricomptable, nous ne garantissons aucunement l'absence de dépenses frauduleuses ou inappropriées;
 - un examen de l'exactitude et de l'exhaustivité des dépenses divulguées publiquement pour le recteur dans les établissements qui publient des rapports en ligne.

Nous avons porté à l'attention de l'établissement les questions ou les préoccupations importantes relevées pendant nos travaux sur le terrain. Nous avons observé que, dans la plupart des cas, les établissements ont pris des mesures pour résoudre nos préoccupations en temps opportun. Après nos travaux sur le terrain, nous avons discuté verbalement de nos constatations avec les personnes-ressources que nous avons au sein des établissements. Après la fin de nos travaux auprès des sept établissements d'enseignement postsecondaire et du Ministère, en septembre 2019, nous avons fourni à chaque établissement un document détaillé présentant nos constatations et des suggestions d'améliorations.

Les observations rapportées dans le présent chapitre tiennent compte des pratiques de gouvernance et de la documentation en place pendant la période précisée pour chaque aspect de notre examen. Nous constatons que depuis notre examen, certains établissements ont modifié leurs pratiques de

gouvernance afin d'intégrer de nombreuses suggestions d'amélioration. Par conséquent, de nombreuses préoccupations soulevées dans le présent chapitre ont peut-être déjà été résolues. Nous avons transmis au Ministère tous les documents de constatations détaillées transmis aux établissements, et nous recommandons au Ministère d'assurer un suivi des mesures prises par chaque établissement **(RECOMMANDATION 18)**.

Nous tenons à souligner la remarquable collaboration et l'excellent soutien des recteurs et des membres de la direction des établissements au cours de notre examen, ainsi que le fait que tous les présidents de conseil d'administration ont accepté de nous rencontrer, au besoin, aux diverses étapes de notre examen. Nous tenons notamment à souligner le soutien et la collaboration du Collège Red River tout au long du projet, et nous constatons que des améliorations continues ont été apportées aux pratiques de son conseil d'administration pendant chaque phase de nos travaux. Nous remercions tout particulièrement les anciens membres du conseil d'administration pour leur temps et leur collaboration pour les rencontres ainsi que pour les discussions franches et ouvertes que nous avons eues avec eux au sujet de cette période difficile. Leur opinion et les leçons clés qu'ils ont tirées concernant la gestion de délicates questions d'intérêt du conseil d'administration nous ont grandement aidés dans notre travail; l'engagement et les égards continus qu'ils ont manifestés envers le Collège Red River étaient évidents.

Nécessité de moderniser les pratiques de gouvernance des conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire et d'améliorer la surveillance

Des pratiques de gouvernance et de surveillance efficaces doivent être adoptées par les conseils d'administration pour veiller à ce que les organismes publics soient bien gérés, agissent dans les limites de leur mandat législatif, évitent la prise inappropriée de risques et fournissent des services à la population manitobaine d'une manière efficiente et efficace. Tous les conseils d'administration du secteur public doivent assurer une surveillance rigoureuse du rendement financier et opérationnel de l'organisme qu'il gère et tenir le premier dirigeant, le recteur ou le directeur général responsable du rendement. En raison du financement provincial qui est alloué aux établissements d'enseignement postsecondaire, les conseils d'administration de ces établissements jouent le même rôle crucial de gérance, de leadership et de protection des intérêts au nom de leurs parties intéressées, y compris de la population manitobaine.

Bien que le rapport traite des questions de gouvernance communes à tous les établissements, nous reconnaissons que chaque établissement est différent du point de vue de la taille, de la structure de gouvernance et de la composition de son conseil d'administration. Les universités diffèrent aussi des collèges du fait qu'elles fonctionnent avec une structure de gouvernance bicamérale selon laquelle les questions scolaires relèvent d'un sénat universitaire, et les questions financières et opérationnelles, d'un conseil d'administration. Comme nous l'avons mentionné, notre examen portait uniquement sur les pratiques de surveillance et de gouvernance des

Comme mentionné dans chacun des rapports du Bureau du vérificateur général portant sur la gouvernance, il n'existe pas d'approche unique valable pour tous et assurant une gouvernance efficace dans le secteur public. Bien que les attentes à l'égard d'une surveillance rigoureuse demeurent les mêmes, un conseil d'administration peut décider d'assumer ses responsabilités et ses fonctions en matière de gouvernance de différentes manières. Chaque conseil d'administration doit exercer son jugement pour élargir et exercer son rôle de façon à veiller à ce que ses responsabilités de diligence raisonnable et de surveillance soient bien exercées. En outre, les pratiques de gouvernance évoluent constamment; les exigences déontologiques et les attentes auxquelles doivent satisfaire les conseils d'administration ont aussi grandement changé au cours des dernières décennies. Les pratiques de gouvernance auparavant considérées comme acceptables peuvent ne plus répondre aux normes modernes de bonne gouvernance par un conseil d'administration en ce qui concerne la surveillance.

Rapport du Bureau du vérificateur général de 2009,
*Étude sur la performance des conseils d'administration des
organisations de la Couronne*, www.oag.mb.ca/fr/

conseils d'administration. Nous n'avons étudié ni les questions scolaires ni les questions liées à la qualité de l'enseignement des universités ni les pratiques de surveillance pédagogique des sénats universitaires.

Comme pour toutes les entités administrées par un conseil d'administration, nous nous attendons à ce que les conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire assurent une surveillance rigoureuse du rendement financier et opérationnel de l'établissement et de sa direction générale. L'une des principales responsabilités du conseil d'administration d'un établissement est de veiller à ce que de solides processus de reddition de comptes soient en place concernant le recteur, qui est nommé par le conseil d'administration et qui relève directement de celui-ci. Les processus de reddition de comptes rigoureux auxquels doit se soumettre le recteur permettent au conseil d'administration d'exercer une surveillance efficace et protègent du même coup le recteur. Le conseil d'administration ne peut pas se dérober à sa responsabilité de tenir le recteur responsable simplement parce que ses membres admirent leur recteur ou lui font confiance. Ce type de « confiance aveugle » sans reddition de comptes appropriée ne sert ni les intérêts du conseil d'administration ni ceux du recteur, et surtout, fait défaut aux parties intéressées externes de l'organisation au nom de qui le conseil d'administration exerce ses fonctions. Le recours à des processus de reddition de comptes appropriés fournit l'assurance au conseil d'administration que sa confiance envers le recteur est justifiée.

Lorsque des problèmes ou des allégations concernant le recteur ou un dirigeant sont portés à l'attention du conseil d'administration, celui-ci a la responsabilité de s'assurer qu'un examen indépendant approprié est réalisé dès que possible pour répondre adéquatement aux préoccupations et cerner et corriger les faiblesses dans les processus de reddition de comptes. Tout problème concernant le recteur peut présenter un risque d'atteinte à la réputation important pour l'organisation, et ces risques nécessitent l'intervention du conseil d'administration, même si le problème peut sembler insignifiant au départ.

Nous avons conclu que les principales pratiques de gouvernance des établissements publics d'enseignement postsecondaire doivent être modernisées et améliorées, pour s'assurer que les fonctions de surveillance des conseils d'administration sont bien exercées, en particulier en ce qui concerne la surveillance du recteur. Comme nous l'exposons dans les sections ci-après, notre conclusion se fonde sur les éléments suivants :

- nominations gouvernementales des membres des conseils d'administration d'établissement effectuées en temps inopportun; examen requis des dispositions législatives régissant la nomination des membres de conseil d'administration (**SECTION 1**);
- nécessité d'améliorer les pratiques de gouvernance pour renforcer la surveillance des conseils d'administration (**SECTION 2**);
- nécessité d'améliorer grandement la reddition de comptes (**SECTION 3**);
- nécessité par les conseils d'administration de s'assurer de la conformité des contrats d'emploi des recteurs (**SECTION 4**);
- nécessité d'améliorer la surveillance des dépenses du recteur par le conseil d'administration (**SECTION 5**).

1 Nominations gouvernementales en temps inopportun – Examen requis des dispositions législatives régissant la nomination des membres

La loi établit la taille et la composition de tous les établissements publics d'enseignement postsecondaire. La taille des conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire varie grandement, le plus grand, à l'Université de Winnipeg, étant composé de 36 membres. Les deux collèges ont les conseils d'administration ayant la plus petite taille, car la loi n'autorise que de 10 à 12 membres au conseil d'administration du Collège communautaire Assiniboine et de 11 à 17 membres au conseil d'administration du Collège Red River (voir l'encadré).

Nous avons été informés que les conseils d'administration de grande taille sont fréquents dans les universités canadiennes, mais les meilleures pratiques de gouvernance semblent montrer que les conseils d'administration de plus petite taille réussissent mieux à assurer la surveillance de la gouvernance du rendement stratégique et financier d'une organisation. Comme mentionné dans les précédents rapports du Bureau du vérificateur général portant sur la gouvernance, les conseils d'administration de trop grande taille ne permettent pas à tous les membres de participer pleinement ni de donner leur avis concernant les questions traitées par le conseil d'administration. De plus, il serait compréhensible qu'un président de conseil d'administration de grande taille ait de la difficulté à tenir une réunion de conseil d'administration qui est efficace et efficiente et qui permet d'entendre et de tenir compte des points de vue de tous les membres pour prendre une décision.

La composition des conseils d'administration et le nombre de parties intéressées internes et externes qui ont la possibilité de nommer des membres pour les établissements d'enseignement postsecondaire varient aussi considérablement. Pour les deux collèges, tous les membres du conseil d'administration sont nommés par le gouvernement. Pour les autres établissements, le gouvernement nomme de 28 % à 59 % des membres du conseil d'administration; d'autres parties intéressées du domaine de l'éducation ou d'organismes communautaires ont la possibilité de nommer directement le reste des membres du conseil d'administration.

Peu importe quelle partie intéressée procède à la nomination, il importe que le processus se déroule en temps opportun, car un conseil d'administration ne peut fonctionner efficacement lorsque des postes sont vacants ou lorsqu'il ne dispose pas d'un effectif complet avec les compétences requises et une diversité de points de vue. Pour tous les établissements publics d'enseignement postsecondaire, les

Taille des conseils d'administration d'établissement d'enseignement selon la loi :

- Université de Winnipeg : 36 membres
- Université du Manitoba : 23 membres
- Collège universitaire du Nord : 20 membres
- Université de Brandon : 17 membres
- Université de Saint-Boniface : 15 membres
- Collège Red River : de 11 à 17 membres
- Collège communautaire Assiniboine : de 10 à 12 membres

nominations gouvernementales s'effectuent dans le cadre du processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil, qui est présenté à la **SECTION 5.2** (chapitre 1).

Comme le décrivent les sections ci-après, notre examen a révélé :

- qu'il était nécessaire d'améliorer la rapidité des nominations dans le cadre du processus du lieutenant-gouverneur en conseil (**SECTION 1.1**);
- que les établissements peuvent contribuer au processus de nomination en communiquant leur grille de compétences et leurs besoins en compétences au ministre (**SECTION 1.2**);
- qu'un examen des dispositions législatives relatives à la nomination des membres de conseil d'administration devrait être effectué, notamment en ce qui concerne la taille et la diversité des conseils d'administration, doit être effectué (**SECTION 1.3**).

1.1 Nécessité d'améliorer la rapidité des nominations dans le cadre du processus du lieutenant-gouverneur en conseil

La nomination de tout membre du conseil d'administration doit avoir lieu en temps opportun afin que le conseil d'administration puisse exercer ses fonctions de surveillance et de gouvernance avec efficacité. Cette assertion est particulièrement vraie dans le cas des nominations par le lieutenant-gouverneur en conseil, de telles nominations pouvant être requises pour l'ensemble ou une partie importante des membres du conseil d'administration. De nombreux établissements ont exprimé une certaine frustration quant au manque de rapidité du processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Notre examen des lois des établissements d'enseignement postsecondaire a également mis en lumière le manque d'uniformité en ce qui concerne la gestion des mandats expirés. Dans la majorité des établissements, les membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil continuent d'être en fonction même si leur mandat est expiré, jusqu'à ce qu'un nouveau décret soit pris pour renommer ou révoquer le membre ou le remplacer par un autre membre. Toutefois, les dispositions relatives au mandat énoncées au paragraphe 9(5) de *la Loi sur les Collèges* précisent qu'un membre dont le mandat est expiré ne peut demeurer en fonction qu'un maximum de trois mois après la date d'expiration du décret le concernant. Si le processus de nomination est retardé au-delà de cette période, le poste devient vacant au conseil d'administration, ce qui réduit l'efficacité de la gouvernance et peut entraîner des problèmes, par exemple la difficulté à obtenir le quorum. Il n'y a pas de limite de trois mois pour les membres du conseil d'administration des autres établissements d'enseignement postsecondaire.

« En raison de l'incidence potentielle considérable des organismes, conseils et commissions sur la population manitobaine, il est important que le processus de nomination soit bien géré et que les nominations soient effectuées en temps opportun. Les lacunes ou les retards dans le processus de nomination peuvent nuire grandement au fonctionnement efficace des organismes, conseils et commissions et peuvent même dissuader des personnes engagées et compétentes d'accepter des nominations ou des renouvellements de mandats. » [traduction]

Rapport du Bureau du vérificateur général de 2012, *Appointment Process to Agencies, Boards and Commissions (processus de nomination au sein des organismes, conseils et commissions)*, www.oag.mb.ca/fr/

- L'une des principales préoccupations soulevées pendant la période visée de notre examen était le délai considérable des nominations effectuées pour le conseil d'administration du Collège communautaire Assiniboine. Les autres établissements ont également fait l'objet de retards dans les nominations, mais le problème était plus marqué au Collège communautaire Assiniboine, où le nombre de postes vacants au conseil d'administration avait atteint un point tel qu'il ne restait que trois membres en poste sur les 12 requis et qu'aucun président du conseil d'administration n'était en fonction. Le conseil d'administration du Collège communautaire Assiniboine avait déjà exercé ses fonctions sans son effectif total pendant la majeure partie de l'année scolaire 2016-2017. Une telle situation a de toute évidence une incidence importante sur la capacité du conseil d'administration à bien exercer son rôle de surveillance de la gouvernance. À notre avis, les retards dans les nominations pendant une si longue période créent l'impression que le bon fonctionnement du conseil d'administration n'est pas une priorité du gouvernement.



Recommandation 15

Nous recommandons que le ministre ait la responsabilité de s'assurer que les nominations par le lieutenant-gouverneur en conseil pour les établissements d'enseignement postsecondaire s'effectuent en temps opportun, car un conseil d'administration ne peut fonctionner efficacement lorsque des postes sont vacants ou lorsque ses membres ne parviennent pas à satisfaire à tous les besoins en compétences du conseil. Les incohérences législatives relatives aux mandats expirés devraient être examinées.

1.2 Possibilité par les établissements de contribuer au processus de nomination en communiquant leur grille de compétences et leurs besoins en compétences

Les meilleures pratiques de gouvernance semblent montrer que, peu importe le processus de nomination, les conseils d'administration doivent utiliser une méthode de recrutement proactive en relevant les lacunes en matière de compétences ou en déterminant les compétences requises pour les membres du conseil d'administration. L'élaboration d'une grille de compétences ou d'une liste précisant les compétences, les connaissances et les expériences des membres du conseil d'administration, et celles requises ou à privilégier pour les futurs membres du conseil d'administration, peut être utile pour les futures nominations. L'utilisation d'une grille de compétences est particulièrement importante pour les établissements qui ont la possibilité de nommer des membres sur leur conseil d'administration. Les membres ainsi choisis doivent apporter au conseil d'administration des compétences qui n'ont pas pu être fournies par les nominations effectuées par les parties intéressées externes.

« En raison du caractère politique des nominations au sein du secteur public, le choix d'une personne pour occuper un poste appartient au ministre [...] Même si le ministre n'est absolument pas tenu de nommer la personne en fonction des préférences de l'établissement, la communication au ministre des compétences en matière de compétences l'informe des lacunes ou des besoins de l'établissement en cette matière, ce qui peut améliorer les chances que le conseil dispose de cet ensemble de compétences pour ces membres par l'intermédiaire d'une nomination actuelle ou future. » [traduction]

Rapport du Bureau du vérificateur général de 2012, *Appointment Process to Agencies, Boards and Commissions (processus de nomination au sein des organismes, conseils et commissions)*, www.oag.mb.ca/fr/

Le fait de communiquer au ministre, et à toute autre partie externe qui participe aux nominations, les besoins relatifs à la composition du conseil d'administration contribuera à les informer des compétences requises au sein du conseil d'administration et permettra idéalement d'obtenir l'ensemble de ces compétences. Bien que le choix des personnes nommées appartienne aux parties qui font les nominations, les établissements d'enseignement postsecondaire peuvent jouer un rôle proactif et éclairer le processus de sélection en transmettant au cabinet du ministre leur grille de compétences et leurs besoins en matière de compétences et de diversité au moins six mois avant que les postes vacants deviennent vacants. Fournir une liste de noms de candidats potentiels qualifiés au cabinet du ministre peut également se révéler utile. Une telle amélioration de la communication entre les conseils d'administration et les parties intéressées qui font les nominations favorise un processus de nomination axé sur les compétences et permet de nommer au conseil

d'administration des membres possédant la gamme diversifiée de compétences qui convient le mieux aux besoins de l'établissement.

De nombreux établissements ont exprimé leur frustration relativement aux nominations par le lieutenant-gouverneur en conseil qui ne permettent pas à leur conseil d'administration de disposer de l'ensemble des compétences requises. Toutefois, nous avons constaté que dans la plupart des établissements, aucun processus officiel n'était en place pour informer le ministre des besoins en compétences, et que la majorité des établissements n'élaboraient pas de grilles de compétences requises ni de listes de compétences précisant la composition du conseil d'administration et ses lacunes en matière de compétences.

- Notre examen a permis d'établir que seulement deux établissements avaient une approche uniforme pour préparer et utiliser une grille de compétences et pour cerner les lacunes en matière de compétences. L'un de ces établissements avait la possibilité de nommer des membres externes, et nous avons relevé que la grille de compétences aidait à la nomination de personnes qui apportent au conseil d'administration les compétences requises. La plupart des établissements venaient de commencer à utiliser un tel processus au moment de notre examen, ou ne l'utilisaient pas systématiquement.
- Au moment de notre examen, aucun établissement ne transmettait sa grille de compétences ni sa liste de compétences au ministre. Nous avons relevé des cas où des établissements ont écrit au ministre pour demander des compétences générales (par exemple expérience antérieure sur un conseil d'administration ou expertise financière) ou pour énoncer des besoins en matière de diversité (par exemple représentation d'une région géographique ou d'un groupe démographique en particulier).

- Nous avons relevé que les lois du Collège Red River et du Collège universitaire du Nord exigent que des caractéristiques précises soient prises en compte par le gouvernement au moment des nominations. Les nominations effectuées au cours de la période visée par notre examen ne nous ont pas permis de confirmer clairement à quel point ces exigences étaient respectées.
- Le paragraphe 5(2) de *la Loi sur le Collège universitaire du Nord* prévoit que : « Au moment de la nomination de membres[...], le lieutenant-gouverneur en conseil tient compte de la présence des Autochtones dans le nord du Manitoba ».
- Le paragraphe 5(2) de *la Loi sur le Collège Red River* prévoit ce qui suit : « Lorsqu'il recommande les personnes [...], le ministre tient compte du fait que le conseil doit a) refléter la diversité des intérêts éducationnels et communautaires des élèves et des endroits dont ils proviennent; b) comporter des membres qui ont l'expérience et l'expertise appropriées dans les domaines relevant du mandat du Collège Red River ainsi qu'en gestion financière. »



Voir la **recommandation 13** à la section 5.2 (chapitre 1).

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'adopter une approche proactive et de communiquer au ministre leur grille de compétences et leurs besoins en ce qui concerne la composition de leur conseil au moins six mois avant que les postes vacants deviennent vacants. Chaque année, les établissements devraient donc mettre à jour leur grille de compétences et cerner les lacunes en matière de compétences au sein de leur conseil. S'il y a lieu, ces renseignements devraient également être transmis aux autres parties externes qui participent aux nominations au conseil d'administration d'un établissement.

- Les établissements devraient aussi informer le Ministère de tout changement dans la composition de leur conseil d'administration résultant des processus de nomination par les autres parties intéressées ou de tout poste vacant non planifié, afin que le ministre et le Ministère disposent toujours de la liste complète des membres des conseils

1.3 Examen requis des dispositions législatives relatives à la nomination des membres de conseil d'administration, notamment en ce qui concerne la taille et la diversité des conseils d'administration

Tous les conseils d'administration doivent avoir une gamme diversifiée d'expériences, de points de vue et d'antécédents professionnels, afin de rehausser la qualité de leurs discussions. La taille d'un conseil d'administration doit permettre une représentation adéquate de points de vue diversifiés, mais cette taille ne doit pas être trop grande pour éviter de rendre le processus décisionnel lourd ou compliqué. La trop

grande taille d'un conseil d'administration peut entraîner des problèmes qui nuisent à l'efficacité de la gouvernance par le conseil d'administration (voir l'encadré).

La trop grande taille d'un conseil d'administration peut réduire l'efficacité de la gouvernance et empêcher globalement le conseil de bien exécuter ses fonctions de surveillance. Des études montrent qu'un conseil d'administration de trop grande taille limite les interventions individuelles des membres et nuit à une prise de décisions efficace. L'une des principales préoccupations liées aux conseils d'administration de trop grande taille est la création de sous-groupes au sein du conseil d'administration (par exemple un comité de direction) qui devient le conseil d'administration d'office prenant toutes les décisions importantes et reléguant le véritable conseil d'administration au rôle de ratifier des décisions déjà prises.

Rapport du Bureau du vérificateur général de 2009, *Étude sur la performance des conseils d'administration des organisations de la Couronne*, www.oag.mb.ca/fr/

Le gouvernement nomme l'ensemble ou une grande partie des membres du conseil d'administration de chaque établissement public d'enseignement postsecondaire par l'intermédiaire du processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil. La composition du conseil d'administration de chacun des sept établissements est établie par la loi de chaque établissement (voir **L'ANNEXE A**). Pour les deux collèges, le lieutenant-gouverneur en conseil nomme tous les membres du conseil d'administration, y compris le membre faisant partie du personnel (choisi par le personnel du collège) et le membre étudiant (choisi par l'association étudiante). Pour les universités et les collèges universitaires, le lieutenant-gouverneur en conseil ne nomme que certains membres du conseil d'administration, et diverses parties intéressées internes et externes nomment directement les autres membres du conseil d'administration. En voici des exemples :

- des associations d'anciens étudiants qui nomment ou élisent des diplômés de l'établissement;
- un syndicat étudiant ou une association étudiante qui nomme des étudiants actuels;
- les sénats universitaires qui élit des membres au conseil d'administration;
- des employés internes qui sont nommés ou élus dans certains établissements pour représenter certains groupes d'intervenants;
- des organismes communautaires externes qui ont la possibilité de nommer des membres au conseil d'administration de certains établissements. Par exemple, l'Église-unie du Canada nomme dix membres au conseil d'administration de l'Université de Winnipeg, et la Société franco-manitobaine et l'Archidiocèse de Saint-Boniface nomment chacun deux membres au conseil d'administration de l'Université de Saint-Boniface;
- les conseils d'administration qui peuvent nommer deux membres externes, soit les deux collèges universitaires, l'Université de Saint-Boniface et le Collège universitaire du Nord. Le conseil des sages

du Collège universitaire du Nord nomme également un membre au conseil d'administration du Collège universitaire du Nord.

Quel que soit le processus de nomination ou d'élection au conseil d'administration, le membre du conseil d'administration a l'obligation fiduciaire de non seulement représenter les intérêts du groupe d'intervenants qui l'a nommé, mais aussi servir au mieux les intérêts de l'établissement.

Notre examen de la taille et de la composition des conseils d'administration d'établissement a mis en lumière un certain nombre de problèmes et d'incohérences législatives.

- Notre examen a déterminé que les conseils d'administration de trois établissements étaient de très grande taille : celui de l'Université de Winnipeg, avec 36 membres; celui de l'Université du Manitoba, avec 23 membres; et celui du Collège universitaire du Nord, avec 20 membres. Avec ses 36 membres, le conseil d'administration de l'Université de Winnipeg est le plus gros conseil d'administration du secteur public au Manitoba.
- Des observateurs officiels, appelés « évaluateurs » à l'Université du Manitoba et « observateurs » à l'Université de Winnipeg, assistent aussi aux réunions du conseil d'administration de l'Université du Manitoba et de l'Université de Winnipeg. Les deux évaluateurs de l'Université du Manitoba représentent l'association de professeurs et le personnel de soutien de l'Université du Manitoba. Les quatre observateurs de l'Université de Winnipeg représentent l'association des professeurs de l'Université de Winnipeg, l'Association of Employees Supporting Educational Services, l'International Union of Operating Engineers et l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Ces observateurs officiels ont la possibilité d'intervenir sur des questions devant le conseil d'administration, au besoin (Université du Manitoba) ou avec l'autorisation du président (Université de Winnipeg), mais n'ont aucun droit de vote au conseil d'administration. Autrement dit, jusqu'à 40 personnes à l'Université de Winnipeg et jusqu'à 25 personnes à l'Université du Manitoba peuvent intervenir sur des questions de gouvernance devant le conseil d'administration.
- Le Collège universitaire du Nord a une structure de gouvernance tricamérale unique qui inclut également un troisième organisme, le conseil des sages (voir **L'ANNEXE A**). Les sages fournissent une orientation au conseil d'administration et au conseil d'apprentissage du Collège universitaire du Nord en transmettant des connaissances traditionnelles sur la sagesse, les croyances et les valeurs de façon respectueuse et bienveillante. La taille imposante du conseil d'administration du Collège universitaire du Nord, qui est composé de 20 membres, et du conseil des sages, qui peut réunir jusqu'à 17 membres, porte à 37 le total de membres qui peuvent intervenir sur des questions de gouvernance.
- Les lois des deux collèges précisent que le gouvernement choisit et nomme le président et le vice-président des établissements par l'intermédiaire du processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil. Pour le Collège universitaire du Nord, le président du conseil d'administration est nommé par l'intermédiaire du processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil, mais le conseil d'administration peut nommer le vice-président. Pour tous les autres établissements, les conseils d'administration ont le privilège d'élire l'un de leurs membres comme président et

un autre comme vice-président. Les conseils d'administration qui ont la possibilité de choisir leur président et leur vice-président doivent s'assurer que les postes sont pourvus en temps opportun. Au moment de notre examen, nous avons constaté qu'un établissement n'avait pas nommé de vice-président en 2016 ou 2017, ce qui n'est pas approprié ni conforme aux règlements. Le vice-président est le remplaçant du président du conseil d'administration, ce qui peut constituer une excellente occasion de perfectionnement pour un membre du conseil d'administration, surtout si la personne n'avait pas au départ les compétences et connaissances requises pour devenir président du conseil d'administration.

- Quel que soit le processus de nomination utilisé pour choisir le président du conseil d'administration, une relation de travail efficace doit exister entre le ministre et le président du conseil d'administration de chaque établissement. Nos entrevues avec les présidents actuels et les anciens présidents de conseil d'administration ont révélé que les présidents n'entretenaient que des rapports très distants avec le ministre ou n'en avaient aucun, certains ne l'ayant même jamais rencontré. Comme mentionné dans la **SECTION 5.1** (chapitre 1), nous avons constaté que la relation du ministre avec le président du conseil d'administration de chaque établissement devait être améliorée.
- Notre examen a relevé que les lois de tous les établissements donnent aux syndicats étudiants et aux associations étudiantes la possibilité de nommer un certain nombre d'étudiants au conseil d'administration (d'un à quatre). De plus, nous avons relevé que les lois exigent que le gouvernement, et dans certains cas d'autres parties externes, nomme aussi des étudiants actuels parmi leurs nominations (d'un à trois). Puisque les lois prévoient déjà que des étudiants actuels soient nommés dans le cadre de processus de nomination par d'autres parties intéressées, la réelle nécessité d'une nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil d'autres étudiants actuels n'est peut-être pas justifiée. Les étudiants sont nommés pour un mandat d'un an, ce qui alourdit le fardeau administratif relatif au processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil et augmente non seulement les coûts administratifs et juridiques annuels liés à l'élaboration des décrets, mais aussi les coûts découlant de l'augmentation du temps consacré aux nominations par le ministre et le Comité du Cabinet chargé des organismes, conseils et commissions. Afin de fournir une gamme diversifiée de compétences, d'expériences et de points de vue, toutes les nominations du lieutenant-gouverneur en conseil devraient servir à nommer des membres externes aux conseils d'administration.
- Notre examen a révélé que *la Loi sur l'Université de Winnipeg* est la seule à préciser que le président du syndicat étudiant de l'université doit être un membre nommé d'office (« nommé d'office » signifiant ici « en raison de son poste »). Dans toutes les autres lois, le syndicat étudiant ou l'association étudiante décide si son président sera nommé ou non membre du conseil d'administration. Il est courant que les présidents des syndicats étudiants soient choisis, mais il peut arriver que le syndicat étudiant choisisse d'autres membres pour les représenter au conseil d'administration, en raison des conflits d'intérêts inhérents importants associés au fait que le président du syndicat étudiant a comme rôle principal d'agir au nom des étudiants et de protéger au mieux leurs intérêts. Dans certaines situations, ce rôle peut engendrer des conflits d'intérêts insolubles à l'égard de son obligation fiduciaire en tant que membre du conseil d'administration de protéger au mieux les intérêts de l'établissement.

- Notre examen a relevé que toutes les lois des universités permettent au sénat universitaire d'élire des membres au conseil d'administration (d'un à quatre). Pendant la période visée par notre examen, nous avons relevé que le gouvernement avait aussi nommé un membre du corps professoral interne au conseil d'administration d'un établissement par l'intermédiaire du processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil. Puisque les lois prévoient déjà que plusieurs membres du corps professoral soient nommés selon le processus de nomination par d'autres parties intéressées, la nécessité d'une nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil d'un membre du corps professoral n'était pas claire. Afin de fournir une gamme diversifiée de compétence, d'expériences et de points de vue, toutes les nominations par le lieutenant-gouverneur en conseil devraient servir à nommer des membres externes aux conseils d'administration.
- Nous avons constaté que *la Loi sur l'Université de Winnipeg* était la seule à prescrire la nomination d'un membre de la haute direction de l'établissement d'enseignement au conseil d'administration en tant que membre ayant voix délibérative. Ce membre était le vice-recteur de l'Université de Winnipeg au moment de notre examen. Avoir au conseil d'administration une personne faisant partie de la direction générale et relevant directement du recteur comme membre ayant voix délibérative ne constitue pas une saine pratique de gouvernance, car l'embauche et le licenciement du recteur sont la responsabilité du conseil d'administration. La reddition des comptes devient difficile si des dirigeants de l'établissement agissent comme membres ayant voix délibérative au conseil d'administration.
- Pour les deux collèges, la loi désigne le recteur comme membre nommé d'office et sans droit de vote du conseil d'administration. Toutefois, pour les cinq autres établissements, les lois désignent le recteur comme membre du conseil d'administration, et bien que certaines lois prescrivent qu'il doive s'agir d'un membre nommé d'office, aucune ne précise qu'il n'a pas de droit de vote. Par conséquent, nous avons constaté que tous les recteurs des universités agissaient à titre de membres ayant voix délibérative au sein du conseil d'administration de son établissement. Nous avons été informés qu'il s'agissait d'une tradition de longue date et d'une pratique courante au sein des universités canadiennes. Nous faisons toutefois remarquer qu'à titre de plus haut dirigeant de l'établissement, le recteur est embauché par le conseil d'administration et relève directement de celui-ci. Le rôle de surveillance du conseil d'administration exige que le conseil tienne le recteur pour responsable du rendement de l'établissement et de toutes les questions financières et organisationnelles. Le recteur ne peut pas assurer sa propre surveillance à cet égard et ne devrait pas le faire. Par conséquent, le fait qu'il agit comme membre ayant voix délibérative au sein du conseil d'administration dont il relève directement crée un conflit inhérent pour lui et complique la reddition de comptes.
- Lorsque nous avons assisté à des réunions du conseil d'administration de certains établissements, nous avons été témoins de situations où le recteur prenait la parole en premier concernant des propositions ou des recommandations qu'il soumettait au conseil. Puis, le recteur formulait la proposition sous forme de motion ou appuyait cette proposition au nom du conseil d'administration, ce qui n'est pas convenable. Ensuite, le recteur votait en faveur de la proposition. Puisque le recteur et son équipe de direction sont responsables de toutes les recommandations et propositions soumises par la direction au conseil d'administration, le recteur ne devrait pas officiellement

présenter ni appuyer les motions concernant ses propres propositions au sein du conseil d'administration. Nous pouvons tenir pour acquis que le vote du recteur sera, par définition, favorable à toutes ces propositions.

- Les lois des établissements d'enseignement désignent souvent le recteur comme un membre nommé d'office de tous les comités du conseil d'administration. Nous avons relevé que pour les universités et les collèges universitaires, les lois étaient muettes sur le sujet du vote du recteur aux comités. Toutefois, nous avons constaté que les règlements ou les manuels sur la politique

Au sein de la **structure de gouvernance bicamérale** des universités, le recteur agit comme membre votant du conseil d'administration et comme membre votant du sénat universitaire. Le recteur est le président du Sénat. Nous constatons que le problème de reddition de comptes traité dans la présente section ne se pose pas lorsque le recteur siège au Sénat à titre de membre votant, car le recteur n'a aucune obligation redditionnelle directe à l'égard du Sénat. Toutefois, le recteur relève directement du conseil d'administration, et celui-ci est l'entité responsable d'embaucher, d'évaluer et, au besoin, de licencier le recteur. Le rôle de surveillance du conseil d'administration exige que le conseil tienne le recteur pour responsable du rendement de l'établissement.

de gouvernance de la plupart de ces établissements désignaient le recteur comme membre votant à tous les comités. Conformément aux pratiques exemplaires, le dirigeant devrait être un membre nommé d'office sans droit de vote aux comités du conseil d'administration. En outre, les pratiques exemplaires des comités d'audit exigent que les membres ne fassent pas partie de la direction et soient indépendants de celle-ci; le recteur ne devrait donc pas être membre du comité d'audit. Nous avons constaté que le recteur était membre des comités d'audit de toutes universités, sauf une. Dans un établissement, le recteur était membre du comité d'audit, mais il était précisé qu'il n'avait aucun droit de vote. Tous les autres recteurs étaient des membres votants au comité d'audit, ce qui n'est pas conforme aux bonnes pratiques de gouvernance (voir la **SECTION 2.6** ci-après pour des renseignements à ce sujet). Lorsque nous avons assisté à la réunion du comité d'audit de l'un des établissements, nous avons vu le recteur présenter ou appuyer des motions du comité, ce qui n'est vraiment pas une bonne pratique de gouvernance.



Recommandation 16

Nous recommandons que le ministre travaille en collaboration avec les établissements d'enseignement postsecondaire pour examiner les incohérences législatives liées à la nomination des membres aux conseils d'administration, afin de s'assurer que les lois continuent de respecter le contexte et les besoins uniques en matière de composition de chaque établissement, notamment vérifier le bien-fondé de la taille établie par la loi pour les conseils d'administration des établissements.



Recommandation 17

Étant donné que les étudiants actuels et les membres du corps professoral sont déjà représentés aux conseils d'administration des établissements grâce au processus de nomination par d'autres parties intéressées, nous recommandons que l'ensemble des nominations par le lieutenant-gouverneur en conseil serve à nommer des membres externes au conseil d'administration pour apporter une gamme diversifiée de compétences, de points de vue, d'expériences et d'antécédents professionnels au conseil d'administration.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

En reconnaissance du conflit inhérent découlant du fait que les recteurs agissent comme membres votants aux conseils d'administration, nous avons informé tous les conseils d'administration de s'assurer que des processus étaient en place pour gérer adéquatement les problèmes liés à l'obligation redditionnelle du recteur. Le recteur ne devrait pas présenter ni appuyer des motions du conseil d'administration concernant ses propres propositions. Le recteur doit aussi veiller à se récuser de toute question pouvant être perçue comme un conflit d'intérêts (par exemple il devrait se retirer des discussions sur l'évaluation de son rendement et se retirer de la prise de décision concernant toute hausse salariale annuelle ou toute rémunération au rendement).

2 Nécessité d'améliorer les pratiques de gouvernance pour renforcer la surveillance par les conseils d'administration

Notre examen des pratiques de gouvernance des sept établissements publics d'enseignement postsecondaire portait sur les principales pratiques de gouvernance que nous jugions importantes pour une surveillance efficace par un conseil d'administration. Notre examen visait notamment les principaux facteurs de risque associés à la surveillance de la gouvernance, que nous avons cernés lors de notre examen initial de la gouvernance au Collège Red River et dont certains sont résumés ci-après. À notre avis, bon nombre des enjeux en matière de gouvernance mentionnés sont communs à tous les conseils d'administration du secteur public, en particulier en ce qui concerne l'amélioration des pratiques de surveillance relatives au plus haut dirigeant de l'organisation.

Notre examen a permis de conclure que les pratiques de gouvernance des établissements d'enseignement postsecondaire doivent être modernisées et améliorées, pour s'assurer que les fonctions de surveillance des conseils d'administration sont bien exercées. Comme le décrivent les sections ci-après, nous avons constaté :

- que la formation initiale et la formation continue en matière de gouvernance pouvaient être améliorées; que la formation offerte aux présidents de conseil d'administration devait être améliorée (**SECTION 2.1**);

- que le processus de déclaration des conflits d'intérêts devait être amélioré (**SECTION 2.2**);
- que les règlements et les politiques des conseils d'administration n'étaient pas tenus à jour, et que l'approche en matière de gouvernance devait être examinée dans deux établissements (**SECTION 2.3**);
- que les séances à huis clos n'étaient pas utilisées adéquatement dans de nombreux établissements (**SECTION 2.4**);
- que les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration n'étaient pas tenus à jour dans certains établissements; que les pratiques relatives aux résolutions en bloc devaient être améliorées (**SECTION 2.5**);
- qu'un examen complet de la structure des comités était nécessaire dans tous les établissements (**SECTION 2.6**);
- que la planification stratégique et la surveillance des risques, des ressources humaines et des dépenses du conseil d'administration devaient être améliorées (**SECTION 2.7**);
- qu'il serait préférable qu'un double lien hiérarchique soit établi entre le secrétaire général et le conseil d'administration (**SECTION 2.8**);
- que les processus d'évaluation des conseils d'administration devaient être améliorés (**SECTION 2.9**).

NÉCESSITÉ DE FAIRE LE SUIVI DES MESURES PRISES EN RÉPONSE AUX CONSTATATIONS DÉTAILLÉES

Chaque établissement a reçu des constatations détaillées sur son conseil d'administration ainsi que nos suggestions pour améliorer les pratiques de gouvernance; certaines de ces suggestions sont présentées dans les sections ci-après. Nous avons aussi transmis au Ministère tous les documents de constatations détaillées transmis aux établissements pour qu'il puisse améliorer son soutien et sa surveillance des établissements et s'assurer que des mesures de suivi sont prises. Nous constatons que depuis notre examen, certains établissements ont modifié leurs pratiques de gouvernance afin d'intégrer de nombreuses suggestions d'amélioration.



Recommandation 18

Nous recommandons que le Ministère obtienne les plans d'action des établissements et fasse un suivi des mesures prises pour améliorer les points propres à chaque établissement et précisés dans nos constatations détaillées. Nous recommandons aussi que le Ministère obtienne des explications précises et une justification pour les points pour lesquels aucune mesure n'a été prise ou pour les suggestions qui n'ont pas été mises en œuvre en temps opportun, et qu'il s'assure que les solutions de rechange utilisées sont conformes aux attentes en matière de gouvernance.

Résumé des constatations de notre examen initial de la gouvernance au Collège Red River

Un examen détaillé de la gouvernance des pratiques de surveillance du conseil d'administration du Collège Red River a initialement été effectué pour évaluer les processus de gouvernance sur une période de cinq ans (du 1er janvier 2010 au 1er janvier 2016), afin de comprendre les difficultés et les défis auxquels le conseil d'administration était alors confronté. Nous avons invité tous les membres du conseil d'administration du Collège Red River pendant cette période à nous faire part de leurs principales observations et leçons tirées quant à ce qui fonctionnait bien au conseil d'administration du Collège Red River et de nous transmettre des suggestions pour améliorer les pratiques. Nos discussions avec les anciens membres du conseil d'administration, ainsi qu'avec la direction et le personnel du Collège Red River, ont permis de déterminer plusieurs façons d'améliorer les pratiques de gouvernance. Conjointement avec notre examen des documents sur la gouvernance et de la qualité de l'information fournie au conseil d'administration, nous avons cerné les principaux facteurs de risque liés à la surveillance de la gouvernance qui, selon nous, ont contribué aux difficultés rencontrées. Les conclusions de cet examen ont permis de déterminer les points qui seraient examinés dans les autres établissements publics d'enseignement postsecondaire.

- L'importance d'offrir de la formation aux membres du conseil d'administration a été soulignée par un grand nombre d'anciens membres du conseil d'administration; la formation constituerait, selon eux, une façon constructive d'améliorer le fonctionnement du conseil d'administration. Parmi les sujets de formation suggérés pour renforcer les compétences en matière de gouvernance, citons la littératie financière, la réalisation d'évaluations de rendement, les problèmes de gestion des risques et la surveillance des projets d'immobilisations. Bien qu'une orientation générale ait été fournie, aucune orientation financière n'a été fournie pour aider les membres à comprendre les processus de préparation de budgets et d'états financiers de l'établissement. Nous avons relevé que le Comité de planification du conseil d'administration avait la responsabilité de la formation des membres du conseil d'administration depuis 2012, mais qu'il ne se réunissait pas régulièrement et n'avait examiné aucun plan de formation pour le conseil d'administration après novembre 2012.
- Les membres du conseil d'administration du Collège Red River devaient remplir un formulaire de déclaration de conflits d'intérêts chaque année, ce qui constitue une bonne pratique. Nous avons constaté qu'avant 2016, ce ne sont pas tous les membres du conseil d'administration qui remplissaient le formulaire de déclaration chaque année. Les anciens membres du conseil d'administration ont aussi soulevé des préoccupations en ce qui a trait aux pratiques en matière de conflits d'intérêts. Par exemple, un ancien membre du conseil d'administration n'aurait pas déclaré un conflit d'intérêts lors de réunions ou sur son formulaire de déclaration de conflits d'intérêts. En outre, les problèmes de conflits d'intérêts concernant l'ancien recteur n'avaient pas été divulgués ni discutés par le conseil d'administration. Notre examen a révélé que le recteur n'avait pas à remplir les formulaires de déclaration de conflits d'intérêts.

- Bien des membres du conseil d'administration ne comprenaient pas bien le modèle Policy Governance® « modifié » utilisé par le conseil d'administration du Collège Red River pour la gouvernance des politiques. Nous avons constaté que peu de membres du conseil d'administration avaient reçu une formation officielle sur le modèle Policy Governance®, et que beaucoup ne comprenaient pas bien les modifications qui avaient été apportées au modèle ni l'incidence de ces modifications. Le Collège Red River a adopté le modèle Policy Governance® en 1998, mais en a modifié des éléments en 2006. Au cours de la période d'audit, d'autres modifications importantes ont été apportées au modèle, notamment la modification, en 2011-2012, des politiques du conseil d'administration pour passer d'une approche restrictive à une approche permissive, la diminution du nombre de rapports de surveillance des politiques, puis, à compter de 2014, l'élimination complète de ces rapports. Ces types de modifications enfraignent les principes et les préceptes mêmes du modèle Policy Governance® (voir l'encadré). Nos entrevues nous ont permis de constater qu'environ la moitié des anciens membres du conseil d'administration avaient des préoccupations à l'égard de cette approche de la gouvernance, et certains membres ont exprimé leur mécontentement de ne pas avoir reçu des renseignements appropriés ou suffisants pendant cette période.

Le modèle Policy Governance® est un ensemble intégré de concepts et de principes décrivant le travail d'un conseil d'administration. Élaboré par John Carver, ce modèle fait la distinction entre les questions d'objectifs organisationnels (résultats) et les autres questions organisationnelles (moyens) et donne la priorité aux résultats. En plus des politiques liées aux résultats, le conseil d'administration élabore des politiques pour : les processus de gouvernance, le lien (la relation) entre le conseil d'administration et le premier dirigeant, et les limites imposées aux dirigeants.

Comme mentionné dans des rapports précédents du Bureau du vérificateur général, les organisations qui choisissent de modifier ou d'adapter leur modèle de gouvernance des politiques doivent faire preuve de vigilance. Selon le site Web du modèle, le modèle de gouvernance des politiques est un ensemble établi de concepts et de principes, donc si ce modèle est modifié, il ne s'agit plus du même modèle. Toujours selon ce site, les gens ont tendance à modifier certains éléments du modèle, ce qui lui fait perdre sa cohérence. Par exemple, ils choisissent les éléments qui leur plaisent; ils éliminent par conséquent le bien-fondé du modèle. L'utilisation de certains éléments seulement du modèle peut entraîner un rendement insuffisant ou même négatif. www.carvergovernance.com

- Plusieurs anciens membres du conseil d'administration ont mentionné que le fait de ne pas avoir la possibilité de tenir une séance à huis clos avait contribué aux difficultés rencontrées. Une séance à huis clos est une séance où seuls les membres du conseil d'administration sont présents, sans membres de la direction ni membres du personnel de l'organisation. Notre examen des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration pendant cette période nous a permis de constater que des séances avaient parfois été désignées comme des séances à huis clos, mais que l'ancien recteur et le secrétaire général y avaient participé.
- La structure et le fonctionnement des comités permanents du conseil d'administration étaient déficients au cours de cette période. Seul le comité de direction s'était réuni régulièrement. Le comité de planification, dont l'existence était une exigence législative, n'avait tenu que deux réunions de 2012 à 2016, même s'il aurait dû en tenir au moins quatre par année. Le comité d'administration

(anciennement le comité des finances et de l'administration) a tenu trois réunions de 2012 à 2016. Le comité d'audit ne s'est rencontré qu'une fois par année, pour la réunion annuelle avec le vérificateur externe, afin d'examiner les états financiers vérifiés. Le comité d'audit du Collège Red River n'a pas rédigé le procès-verbal de ces réunions. Après chaque réunion, le président du comité d'audit a toutefois rédigé une note qui contenait les recommandations du comité à l'intention du conseil d'administration. Le comité d'investissement du Collège Red River n'était pas considéré comme un comité du conseil d'administration, mais il était plutôt considéré comme un « comité du recteur ». Les membres du conseil d'administration n'étaient pas au courant de leur responsabilité de surveillance de ce comité, et les membres du comité étaient nommés par le recteur.

- En raison de la taille et des revenus financiers du Collège Red River, nous trouvons important de souligner qu'aucun poste de vérificateur interne n'existait au Collège depuis 1999 et que le conseil d'administration ne jugeait pas un tel poste nécessaire. Lorsque des questions liées aux dépenses de l'ancien recteur ont été soulevées, un vérificateur interne aurait pu mener une enquête au nom du conseil d'administration. Le conseil d'administration aurait également pu mandater un vérificateur externe pour mener un examen indépendant. L'examen des dépenses de l'ancien recteur a plutôt été réalisé par deux membres du comité d'audit, qui ont examiné les demandes de remboursement des dépenses avec l'aide du personnel du service des finances, y compris avec le vice-président des finances et de l'administration. Bien que l'intention de cet examen des demandes de remboursement des dépenses ait été bonne, cette approche n'incluait aucun membre doté de l'expérience d'audit et des titres professionnels nécessaires dans le secteur financier pour mener efficacement ce type d'examen des dépenses. Nous avons relevé que le comité d'audit avait fait cinq recommandations à la suite de cet examen. Bien que les recommandations aient été approuvées par le conseil d'administration, certaines de ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre. Nous sommes d'avis que si un audit indépendant approprié des dépenses avait été effectué à ce moment-là, les lacunes dans le processus ou les problèmes relatifs aux dépenses auraient été cernés plus rapidement.
- Notre examen a établi que l'ancien contrat d'emploi du recteur incluait une prime discrétionnaire correspondant à 4 % du salaire annuel de base (environ 10 000 \$ par année). Nos entrevues avec le personnel et les anciens membres du conseil d'administration ont révélé un manque de clarté en ce qui a trait au versement de cette prime discrétionnaire et à ce qu'elle permettait de compenser. Aucune politique ni procédure n'existait pour confirmer les diverses interprétations permettant son utilisation. L'examen des dépenses par le comité d'audit ne prenait pas en compte la prime discrétionnaire incluse dans le contrat d'emploi. Notre audit a révélé que même si la prime discrétionnaire avait été versée à l'ancien recteur, des dépenses avaient été soumises et remboursées pour des articles personnels que la prime aurait raisonnablement pu permettre de compenser.
- L'important roulement au sein de la direction et du personnel administratif pendant la période examinée a entraîné des indemnités de départ beaucoup plus élevées que par le passé au Collège Red River. Selon l'examen provincial, il y a eu huit cessations d'emploi au niveau de la direction en quatre ans, ce qui a entraîné des indemnités de départ négociées totalisant 639 142,46 \$. L'examen a souligné que ce total semblait élevé compte tenu de la taille de la direction du Collège et

comparativement au nombre de cessations d'emploi similaires au cours des cinq années précédentes. Nos entrevues avec les anciens membres du conseil d'administration au cours de cette période ont révélé qu'un bon nombre d'entre eux n'étaient pas au courant de l'importance du roulement de personnel au sein de l'établissement, et qu'aucune information n'avait été transmise au conseil d'administration sur les coûts des indemnités de départ versées et sur les répercussions financières sur l'établissement.

2.1 Possibilité d'améliorer la formation initiale et la formation continue en matière de gouvernance

Nécessité d'améliorer la formation offerte aux présidents de conseil d'administration

Souvent, les défis de siéger à un conseil d'administration du secteur public sont bien différents des défis de siéger à un conseil d'administration d'un organisme à but non lucratif ou du secteur privé. Chaque conseil d'administration du secteur public est unique. L'expérience antérieure à un autre conseil d'administration qu'un membre peut avoir ne lui apporte aucune connaissance sur les pratiques de gouvernance et le contexte organisationnel de l'organisation. En plus de l'incidence des lois et des politiques publiques des organismes publics que le membre devra comprendre, l'ampleur des budgets, des revenus et des dépenses d'immobilisations de certains conseils d'administration du secteur public (comme des conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire) peut ne ressembler en rien à ce qu'il a vu précédemment à un autre conseil d'administration. Les nouveaux membres des conseils d'administration du secteur public devraient par ailleurs recevoir une formation initiale sur le secteur public et l'appareil gouvernemental, notamment sur le rôle du ministre et du Ministère et sur le rôle des organismes centraux (par exemple le Conseil du Trésor) qui ont des répercussions sur l'organisation et qui peuvent ajouter beaucoup à la complexité du rôle du membre à un conseil d'administration du secteur public.

Un programme officiel de formation initiale devrait être offert à tous les nouveaux membres de conseil d'administration pour leur expliquer le contexte unique de l'établissement au sein du secteur de l'enseignement postsecondaire, ainsi que les processus et les activités propres au conseil d'administration. Ce programme devrait présenter clairement les rôles, les responsabilités et les relations structurelles, ainsi que les règlements du conseil d'administration, les politiques de gouvernance et les mandats des comités du conseil d'administration. Des renseignements biographiques sur les autres membres du conseil d'administration et sur les principaux membres de la direction devraient également être fournis. Dans la mesure du possible, les nouveaux membres du conseil d'administration devraient avoir la possibilité de rencontrer le président du conseil d'administration et le recteur de l'établissement avant d'assister à leur première réunion du conseil d'administration. Une formation initiale ciblée sur les questions financières de l'organisation, notamment sur les états financiers, est aussi un élément important, mais souvent négligé, du processus de formation initiale. Une rencontre avec le dirigeant financier de l'établissement dans le cadre de cette formation initiale serait aussi une bonne occasion de présenter les principaux risques financiers auxquels l'établissement est exposé. Le programme de formation initiale devrait aussi inclure une visite des installations de l'établissement, ainsi que la présentation des principaux membres

de la direction. L'objectif devrait être que les nouveaux membres du conseil d'administration puissent contribuer dès que possible après s'être joints au conseil d'administration.

Pour les établissements qui optent pour des méthodes de gouvernance particulières, comme le modèle Policy Governance® (voir la **SECTION 2.3** ci-dessous), une formation initiale approfondie et une formation continue sont particulièrement importantes. Une formation initiale et continue suffisante sur l'approche de gouvernance doit être fournie à tous les membres du conseil d'administration pour qu'ils comprennent bien les pratiques de surveillance exigées et la façon dont le conseil d'administration s'y conforme.

- Notre examen a établi qu'un processus informel de formation initiale était en place dans la plupart des établissements; ce processus consistait à fournir au nouveau membre, à titre de formation initiale, des renseignements sur l'établissement et la gouvernance dans une reliure et à organiser une rencontre entre le nouveau membre et le secrétaire général. Dans certains cas, les renseignements étaient fournis au nouveau membre, mais celui-ci était uniquement invité à communiquer avec le secrétaire général s'il avait des questions. Des possibilités de rencontrer le recteur ou le président du conseil d'administration étaient parfois offertes, mais pas toujours. Nous avons néanmoins trouvé de bons exemples de processus de formation initiale bien pensé dans certains établissements. Par exemple, un établissement offrait aux nouveaux membres une rencontre de suivi avec le président du conseil d'administration plus tard au cours de la première année suivant leur nomination, après qu'ils avaient assisté à plusieurs réunions, pour leur permettre de discuter avec lui des questions ou des préoccupations restées sans réponse. Un établissement organisait une chasse au trésor pour que les nouveaux membres apprennent à s'orienter sur le campus.
- Nous avons constaté qu'aucun établissement ne fournissait de formation initiale en matière de finances ni d'introduction aux états financiers. Il est important que tous les membres comprennent les processus de l'établissement relativement à la préparation de budgets et de données financières.
- Nous avons constaté que deux établissements qui utilisaient un modèle Policy Governance® « modifié » n'offraient à peu près aucune formation sur cette approche de la gouvernance ou sur la façon dont le modèle avait été modifié ou adapté par l'établissement. Comme mentionné dans la **SECTION 2.3** ci-après, le manque de formation sur ce modèle est un problème important qui a pour effet de réduire la surveillance par le conseil d'administration.
- Nous avons relevé que deux établissements avaient effectué une évaluation du processus de formation initiale, ce qui constitue une bonne pratique pour favoriser l'amélioration continue. Nous avons aussi constaté que, dans le cadre de leur évaluation du processus, certains conseils d'administration avaient demandé de les tenir au courant concernant le processus de formation initiale, mais il a été impossible de confirmer que les améliorations demandées avaient été apportées. Dans quatre établissements, la responsabilité du processus de formation initiale et de la formation des membres du conseil d'administration avait été déléguée au comité de gouvernance, ou au comité de direction si l'établissement n'avait pas de comité de gouvernance en place. Toutefois, dans deux de ces établissements, nous avons constaté qu'aucune discussion concernant l'amélioration de la formation initiale et de la formation des membres n'avait eu lieu pendant la période que nous avons examinée.

NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA FORMATION INITIALE DES NOUVEAUX PRÉSIDENTS DE CONSEIL D'ADMINISTRATION

De grandes responsabilités de direction et des activités de surveillance importantes sont associées au poste de président du conseil d'administration. En plus d'animer les réunions du conseil d'administration, le président représente l'établissement et toutes les parties intéressées externes, y compris le gouvernement, et peut devoir agir comme porte-parole de l'établissement. Le président du conseil d'administration a aussi de grandes responsabilités liées à la surveillance du recteur. Ses responsabilités comprennent la négociation et la signature du contrat d'emploi du recteur au moment de l'embauche de celui-ci (voir la **SECTION 4.1**); la réalisation des évaluations de rendement annuelles du recteur (voir la **SECTION 4.3**); la surveillance et l'approbation des dépenses du recteur ainsi que de toute dérogation à la politique et aux procédures (voir la **SECTION 5**). Le président du conseil d'administration veille également à la planification de la succession, et au besoin, dirige les processus de licenciement du recteur en poste et d'embauche d'un nouveau recteur.

Lorsqu'un nouveau président est nommé au conseil d'administration, une formation initiale approfondie sur ces importantes responsabilités devrait lui être offerte, quelle que soit la durée pendant laquelle ce membre a siégé au conseil d'administration ou son expérience antérieure à un conseil d'administration. Une telle formation permet d'informer le nouveau président du conseil d'administration de toutes les exigences et responsabilités liées au poste et de le rendre apte à les remplir. Puisque le vice-président doit être prêt à remplacer le président au besoin, cette formation devrait aussi lui être offerte.

- Nous avons constaté qu'aucun établissement n'avait fourni de formation initiale approfondie au président ni au vice-président du conseil d'administration après leur nomination. À notre avis, cette importante lacune a contribué aux problèmes et au manque de conformité mentionnés dans d'autres sections du présent rapport.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'enseignement de renforcer leur processus d'accueil et d'intégration des nouveaux membres. Il est important d'offrir une formation initiale complète et officielle à tous les nouveaux membres. Cette formation devrait inclure des rencontres avec le président du conseil d'administration, le recteur et d'autres membres importants du personnel de l'organisation, ainsi qu'une visite des installations.

- Lorsqu'un nouveau président est nommé au conseil d'administration, une formation initiale approfondie devrait lui être fournie sur les grandes responsabilités et les exigences liées à ce poste, quelle que soit la durée pendant laquelle ce membre a siégé au conseil d'administration. La formation devrait notamment porter sur les responsabilités de direction et les responsabilités d'animation des réunions du conseil d'administration et passer en revue les principales activités de surveillance et d'autorisation liées au recteur, notamment la vérification de la conformité avec le contrat d'emploi et le processus d'approbation des dépenses du recteur.

NÉCESSITÉ D'OFFRIR UNE FORMATION CONTINUE ET DU PERFECTIONNEMENT EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Des occasions de perfectionnement et de formation continue en matière de gouvernance devraient être offertes à tous les membres du conseil d'administration pendant leur mandat. Même les membres qui ont de l'expérience au sein du conseil d'administration ont avantage à continuer à perfectionner leurs compétences en matière de gouvernance et à suivre des séances de formation visant à améliorer leur compréhension des principaux enjeux et risques auxquels est confrontée une organisation (voir l'encadré).

Les membres des comités du conseil d'administration devraient aussi se voir offrir de la formation continue liée à leur rôle au sein des comités. Par exemple, tous les membres des comités d'audit devraient recevoir une formation approfondie sur les principales questions traitées par le comité, notamment la surveillance des risques. Un survol des états financiers et de toute question financière importante liée au processus de production de rapports financiers de l'organisation devrait également être présenté à tous les membres des comités des finances et d'audit.

La responsabilité d'offrir une formation continue et d'améliorer constamment les pratiques de gouvernance incombe au conseil d'administration, et non à la direction. Conformément aux

pratiques exemplaires, un comité de gouvernance devrait être mis sur pied pour évaluer les besoins de formation en matière de gouvernance et mettre à jour périodiquement les politiques et les pratiques de gouvernance afin d'améliorer l'efficacité globale du conseil d'administration. Nous sommes d'avis que le fait d'offrir une formation continue et du perfectionnement aux membres du conseil d'administration contribue à l'efficacité de la surveillance par le conseil d'administration.

- Notre examen a révélé que la plupart des établissements offraient aux membres du conseil d'administration peu de formation continue en matière de gouvernance, voire aucune. Nous avons trouvé quelques exemples de séances de réflexion qui avaient été offertes aux membres du conseil d'administration de certains établissements et pendant lesquelles certains éléments de formation en matière de gouvernance avaient été inclus (p. ex. des conférenciers de l'extérieur ou des formateurs spécialisés en gouvernance avaient été invités). Aucun établissement n'offrait aux membres du conseil d'administration une formation portant spécifiquement sur les responsabilités des comités.

Selon l'Institut sur la gouvernance, l'un des aspects les plus importants, mais souvent négligés, de la formation initiale d'un conseil d'administration est le perfectionnement des compétences des membres du conseil d'administration à comprendre les états financiers. Une formation en matière de littératie financière liée aux états financiers de l'organisation devrait être fournie à tous les membres du conseil d'administration, puisque les recherches montrent que les membres du conseil d'administration sont généralement réticents à admettre qu'ils ne comprennent pas les données financières qui leur sont fournies, et par conséquent, à demander une formation en finances.

Rapport du Bureau du vérificateur général de 2009.
Étude sur la performance des conseils d'administration des organisations de la Couronne, www.oag.mb.ca/fr/

- Nous avons relevé que certains présidents et membres de conseil d'administration avaient eu l'occasion d'assister à des conférences sur le système d'enseignement postsecondaire, au cours desquelles étaient offertes des séances sur la gouvernance.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'investir dans la formation continue et le perfectionnement de tous les membres du conseil d'administration sur des domaines clés de la gouvernance, notamment la littératie financière, la surveillance des risques, les conflits d'intérêts et l'éthique, la gestion de crise et d'autres questions de gouvernance émergentes, dont le rôle du conseil d'administration en matière de cybersécurité. Bien qu'une telle formation soit coûteuse, nous encourageons tous les établissements à investir dans la qualité et l'efficacité de leurs processus de gouvernance.

2.2 Nécessité d'améliorer le processus de déclaration des conflits d'intérêts

En tant que dirigeants d'organismes publics, les conseils d'administration doivent agir de manière à ne pas générer de situations de conflits d'intérêts et être perçus comme agissant de cette manière. Les membres du conseil d'administration doivent éviter toute situation dans laquelle il y a, ou semble avoir, un conflit d'intérêts pouvant être perçu comme entravant leur capacité à prendre des décisions qui protègent au mieux les intérêts de l'organisation ou leur capacité à remplir leurs fonctions de façon impartiale.

Les expériences antérieures et actuelles de chacun des membres, tout comme ses relations personnelles et professionnelles, influencent l'exercice de son rôle au sein du conseil d'administration. Ces expériences et relations sont habituellement des attributs précieux, qui peuvent expliquer en partie la raison pour laquelle les membres ont été choisis pour siéger au conseil d'administration. Cependant, certaines de ces expériences personnelles et professionnelles peuvent entraîner un conflit d'intérêts pendant le mandat du membre au conseil d'administration. Le Manitoba est une petite province où tout est interrelié, et des conflits d'intérêts surgiront inévitablement (particulièrement dans les plus petites collectivités). Les conflits d'intérêts ne doivent pas être perçus de manière négative ni comme un tabou, mais plutôt comme une question à traiter par le conseil d'administration de manière ouverte et transparente, afin que les mesures correctives nécessaires puissent être prises pour protéger l'intégrité du processus de prise de décisions du conseil d'administration.

Lorsqu'une situation de conflit d'intérêts survient (même s'il ne s'agit que d'une apparence de conflit, ou d'un conflit potentiel), le conseil d'administration doit prendre des mesures pour s'assurer de gérer adéquatement toutes les questions et démontrer la diligence raisonnable du conseil d'administration. Dans la plupart des cas, le membre du conseil d'administration doit se retirer des discussions ou du vote sur la décision et ne doit participer d'aucune façon à la décision.

Une formation sur la reconnaissance et la gestion des conflits d'intérêts devrait être offerte à tous les membres du conseil d'administration. Il incombe à la personne concernée de déclarer un conflit d'intérêts, mais le président du conseil d'administration doit aussi traiter toutes les questions qui pourraient survenir et veiller à ce que les conflits d'intérêts soient gérés adéquatement. Se rendre compte que, du point de vue de nos collègues, il y a apparence de conflit d'intérêts n'est pas toujours évident. Le président du conseil d'administration doit donc prendre l'initiative de soulever toute question de conflit d'intérêts potentiel. Même si un membre croit qu'il peut demeurer indépendant ou objectif à l'égard d'une décision, le conseil d'administration doit opter pour la prudence et s'assurer que des mesures correctives sont prises pour éviter tout conflit réel ou perçu. S'ils croient qu'un autre membre du conseil d'administration entre en conflit d'intérêts, les membres du conseil d'administration se doivent aussi de soumettre la question ou d'en parler au président du conseil d'administration de façon à s'assurer que tous les membres sont à l'aise avec la façon dont les conflits sont gérés. Si la personne accusée de conflit d'intérêts est le président du conseil d'administration, un autre membre (habituellement le vice-président) peut être désigné pour présider cette partie de la réunion et assurer le leadership requis par la suite pour résoudre cette question.

Conformément aux pratiques exemplaires de gouvernance, tous les membres du conseil d'administration doivent remplir un formulaire de déclaration de conflits d'intérêts chaque année et le mettre à jour, au besoin, pendant l'année. Les meilleurs exemples de ces formulaires comprennent une section où le membre dresse la liste de toutes ses activités professionnelles et communautaires, avec rémunération et à titre bénévole, et détermine ensuite tout conflit d'intérêts réel ou potentiel pouvant exister. Le formulaire de déclaration est signé et daté par le membre du conseil d'administration. Le président du conseil d'administration passe en revue le formulaire et discute de toute question nécessitant des précisions avec le membre du conseil d'administration. Les mesures correctives convenues doivent être consignées par écrit sur le formulaire, qui est ensuite signé et daté par le président du conseil d'administration.

Un **conflit d'intérêts** est une situation dans laquelle une personne en position de confiance a des intérêts professionnels ou personnels qui sont en concurrence avec les activités de l'organisation, dans laquelle une personne en position de confiance peut tirer profit des activités de l'organisation ou dans laquelle une personne en position de confiance utilise directement ou indirectement son poste à son avantage ou à l'avantage de ses proches (par exemple les membres de sa famille). En plus de gérer dûment les conflits d'intérêts pouvant exister, les membres des conseils d'administration du secteur public doivent également évaluer soigneusement toute possibilité de perception de conflit d'intérêts qui peut créer une apparence d'inconvenance pouvant miner la confiance du public à l'égard de l'organisation.

Un conseil d'administration doit reconnaître toutes les situations de conflits d'intérêts qui se présentent et prendre des mesures pour les gérer, car les conflits perçus ou potentiels peuvent être tout aussi néfastes pour l'organisation que les réels conflits d'intérêts.

Rapport du Bureau du vérificateur général de 2014,
Manitoba's Framework for an Ethical Environment
(cadre d'éthique du Manitoba), www.oag.mb.ca

Nous avons examiné la politique et les pratiques de tous les conseils d'administration d'établissement en matière de conflits d'intérêts, y compris les formulaires de déclaration de conflits d'intérêts.

- Tous les établissements, sauf un, avaient une politique sur les conflits d'intérêts pour les membres du conseil d'administration. Toutefois, nous avons constaté que les processus et les formulaires de déclaration annuels pour les conflits d'intérêts des membres du conseil d'administration pourraient être améliorés dans presque tous les établissements. Seule l'Université de Saint-Boniface disposait d'un bon formulaire de déclaration qui, une fois rempli, était passé en revue et signé par le président du conseil d'administration. À aucun autre établissement, les formulaires de déclaration n'étaient passés en revue par le président du conseil d'administration.
- Tous les établissements, à l'exception de deux, demandaient aux membres du conseil d'administration de remplir un formulaire de déclaration de conflits d'intérêts. Dans les deux établissements qui n'utilisaient pas de formulaire de déclaration, les membres du conseil d'administration devaient simplement signer soit un code de conduite, soit une déclaration de confidentialité, selon l'établissement. Nous avons relevé que le formulaire de déclaration pouvait être amélioré dans de nombreux établissements, car certains n'exigeaient pas que les divulgations ni les mesures correctives soient consignées par écrit; la personne devait uniquement confirmer si un conflit d'intérêts existait ou non.
- Un formulaire de déclaration de conflits d'intérêts devait être rempli chaque année dans seulement trois établissements. Tous les autres établissements demandaient aux membres du conseil d'administration de remplir le formulaire qu'une seule fois, au début de leur mandat.
- Notre examen de tous les formulaires de déclaration de conflits d'intérêts remplis à chaque établissement sur la période de deux ans a révélé que ce ne sont pas tous les membres de conseil d'administration qui avaient rempli un formulaire de déclaration. Le formulaire de déclaration devrait être obligatoire pour tous les membres du conseil d'administration, et le refus de le remplir devrait faire en sorte qu'une demande de remplacement du membre soit transmise au gouvernement ou aux organismes responsables des nominations. Pour les conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire dont certains membres présentent des conflits d'intérêts inhérents, par exemple le président du syndicat étudiant, les membres du corps professoral et les employés (y compris le recteur), le formulaire de déclaration doit préciser comment les problèmes seront atténués et gérés s'ils surviennent.
- Tout membre invité, nommé d'office ou sans droit de vote qui est au courant des discussions du conseil d'administration ou qui participe à un comité du conseil d'administration (par exemple des spécialistes des investissements ou des finances qui participent à un comité d'audit ou un comité d'investissement) devrait également remplir un formulaire de déclaration de conflits d'intérêts. En outre, les postes comme celui de secrétaire général, qui traitent directement avec le conseil d'administration, devraient également remplir un formulaire de déclaration de conflits d'intérêts. Cette pratique n'était en place à aucun établissement.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements de renforcer leur politique et leurs processus en matière de conflits d'intérêts pour veiller à ce que tous les membres de conseil d'administration remplissent un formulaire adéquat de déclaration de conflits d'intérêts chaque année, et le mettent à jour, au besoin, pendant l'année. Les formulaires de déclaration devraient être examinés et signés par le président du conseil d'administration. Les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration devraient consigner toute déclaration de conflit et le retrait d'un membre de la salle de réunion pour la partie de la discussion du conseil d'administration portant sur le conflit.

2.3 Règlements et politiques du conseil d'administration non tenus à jour – Nécessité d'examiner l'approche en matière de gouvernance à deux établissements

Les règlements sont une composante fondamentale de la gouvernance, car ils orientent le fonctionnement du conseil d'administration et énoncent les règles convenues qui régiront l'organisation. Une bonne pratique pour les conseils d'administration consiste à avoir un manuel de gouvernance précisant leurs politiques et leurs processus. Le conseil d'administration doit toujours s'assurer que ses activités sont conformes aux règlements et aux politiques en matière de gouvernance. Par conséquent, ces documents devraient être examinés périodiquement pour s'assurer qu'ils sont à jour.

De plus, il est très important de préciser l'approche adoptée par le conseil d'administration en matière de gouvernance pour s'assurer d'une gouvernance efficace. Tous les conseils d'administration se servent de politiques pour gérer. Pour la surveillance par le conseil d'administration, certains conseils d'administration adoptent une approche traditionnelle, qui comprend de solides cadres de reddition de comptes et politiques de gouvernance. Certains autres conseils d'administration optent pour des approches ou modèles de gouvernance particuliers, comme le modèle Policy Governance®, parfois désigné sous le nom de modèle Carver. Le modèle Policy Governance® est un ensemble intégré de concepts et de principes de gouvernance des politiques. Il exige un engagement à l'égard de l'élaboration des politiques et une surveillance continue du rendement du premier dirigeant et du conseil d'administration. Selon ce modèle, le conseil d'administration délègue beaucoup de pouvoir au poste de premier dirigeant ou de recteur, il est donc très important de surveiller le respect des restrictions au pouvoir de direction et des politiques liées aux résultats.

Les établissements qui choisissent d'adopter le modèle Policy Governance® doivent le mettre en œuvre intégralement et comme prévu (voir l'encadré quelques pages plus haut). Ce modèle exige un investissement dans la formation certifiée de tous les membres du conseil d'administration et du personnel administratif, ainsi qu'un engagement continu à former les nouveaux membres lorsqu'ils se joignent au conseil d'administration.

Quelle que soit l'approche adoptée en matière de gouvernance, le conseil d'administration doit remplir son rôle de surveillance rigoureuse du rendement financier et opérationnel de l'établissement et de surveillance du rendement du recteur.

- Nous avons constaté qu'un seul établissement avait un calendrier établi pour la mise à jour des règlements, et il le respectait. Un autre établissement avait une politique de gouvernance qui précisait qu'un examen annuel était requis, mais le conseil d'administration ne l'avait pas fait.
- Les manuels de gouvernance n'étaient pas à jour dans six établissements. Un établissement avait un manuel des politiques du conseil d'administration, mais ce manuel ne comprenait que des directives sur la conduite et les responsabilités des membres du conseil d'administration; il ne comprenait aucune politique de gouvernance. Certains établissements avaient établi une date ou un moment où les politiques de gestion de leur établissement devaient être examinées, ce qui est une bonne pratique, et cette pratique devrait aussi être utilisée pour les politiques de gouvernance.
- Nous avons constaté que deux établissements avaient utilisé le modèle Policy Governance® par le passé, mais qu'ils en avaient grandement modifié l'approche au fil du temps, et qu'ils disaient maintenant avoir adopté un « style de gouvernance des politiques ». Nous avons relevé que les membres du conseil d'administration n'avaient reçu que peu de formation, voire aucune, relativement à l'approche de gouvernance des politiques modifiée utilisée par ces établissements. Dans un établissement, nous avons constaté que les politiques n'étaient plus valides et ne correspondaient plus aux pratiques actuelles du conseil d'administration. À notre avis, les pratiques de surveillance des conseils d'administration ont perdu de leur efficacité en raison d'un manque de clarté et de l'application inadéquate du modèle de gouvernance des politiques.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements de s'assurer que les politiques de gouvernance et les règlements sont examinés et mis à jour périodiquement. Les pratiques du conseil d'administration doivent être en conformité avec ces documents sur la gouvernance.

- Pour le Collège Red River et le Collège universitaire du Nord, nous avons relevé la nécessité de réévaluer leur approche modifiée de gouvernance des politiques. S'ils souhaitent adopter le modèle Policy Governance®, celui-ci devrait être mis en œuvre intégralement, et une formation certifiée devrait être offerte à tous les membres actuels et futurs afin d'améliorer la surveillance par le conseil d'administration. S'ils optent plutôt pour une approche plus traditionnelle en matière de gouvernance, un cadre de reddition de comptes approprié et des politiques de gouvernance devraient être mis en place pour renforcer les pratiques de surveillance par le conseil d'administration. Toutes les références aux modèles antérieurs devraient être supprimées.

2.4 Non-utilisation adéquate des séances à huis clos dans de nombreux établissements

Conformément aux pratiques exemplaires de gouvernance d'un conseil d'administration, tous les ordres du jour des réunions de conseil d'administration devraient prévoir une période permettant au conseil d'administration de tenir une séance à huis clos. Une séance à huis clos est une séance où seuls les membres du conseil d'administration sont présents, sans membres de la direction ni membres du personnel de l'organisation. Une telle séance devrait être un élément courant et habituel de l'ordre du jour du conseil d'administration et devrait avoir lieu à chaque réunion, même si elle est brève. Elle ne devrait pas se tenir qu'au besoin ou que si elle est demandée, car il est délicat pour les membres du conseil d'administration de devoir demander une séance à huis clos devant la direction.

En raison de la composition unique du conseil d'administration de chaque établissement postsecondaire, qui peut inclure le recteur et d'autres employés internes comme membres ayant voix délibérative, nous avons relevé une certaine confusion quant à la présence du recteur aux séances à huis clos réservées aux membres. Dans certains établissements, il était présumé que puisque le recteur était un membre ayant voix délibérative du conseil d'administration, il devait rester pour la partie à huis clos de la réunion. Toutefois, le but d'une séance à huis clos est de permettre au conseil d'administration de se réunir sans la présence d'un membre de la direction, ce qui implique d'exclure le recteur. De plus, puisqu'aucune motion n'est adoptée pendant cette partie de la réunion et qu'aucun procès-verbal n'y est requis, il n'est pas nécessaire que le secrétaire général soit présent pour la séance à huis clos, surtout s'il est membre de la haute direction. Il peut arriver que le président du conseil d'administration demande au secrétaire général de rester, au besoin.

Le président du conseil d'administration doit diriger la séance à huis clos et veiller à ce que toute information ou demande présentée à la séance soit communiquée avec la direction, s'il y a lieu. La séance à huis clos peut être utilisée pour discuter de diverses questions visant à améliorer le fonctionnement du conseil d'administration, comme de l'efficacité du processus de réunion et des besoins en information du conseil d'administration. Elle offre aussi la possibilité de discuter de la relation du conseil d'administration avec la direction et de suggestions d'améliorations, ainsi que de la contribution de chaque membre. L'objectif d'une séance à huis clos n'est pas de rouvrir ni de poursuivre

Le terme « à huis clos » signifie « toutes les portes fermées » ou « en privé ». Conformément aux pratiques exemplaires de gouvernance, toutes les réunions du conseil d'administration devraient inclure des séances à huis clos regroupant uniquement des administrateurs indépendants. (Coalition canadienne pour une bonne gouvernance)

Certains conseils d'administration incluent une séance à huis clos à l'ordre du jour de leur réunion, mais elle n'est utilisée qu'au besoin. Cependant, comme il a été mentionné dans des rapports précédents du Bureau du vérificateur général, les membres du conseil d'administration hésitent souvent à demander une réunion à huis clos ou à lever la main lorsque le président demande au conseil d'administration si une réunion à huis clos est nécessaire, car ils ne veulent pas mettre la direction mal à l'aise ni nuire à leur relation de confiance avec le premier dirigeant.

la discussion sur des décisions prises pendant la réunion du conseil d'administration. Il est très rare qu'il soit nécessaire de faire adopter une motion du conseil d'administration au cours d'une séance à huis clos. Au besoin, le conseil d'administration doit retourner dans la réunion ordinaire pour faire adopter la motion et la consigner dans le procès-verbal.

À notre avis, la tenue adéquate de séances à huis clos, qui permettent au conseil d'administration de se réunir sans que la direction soit présente, est importante et permet de renforcer le rôle du président du conseil d'administration qui consiste à veiller à une gouvernance efficace et à l'indépendance du conseil d'administration par rapport à la direction.

- Notre examen a révélé une grande diversité d'approches en matière de séances à huis clos dans les sept établissements. L'un des principaux problèmes est que le terme « à huis clos » était défini différemment dans les différents établissements et qu'il était souvent mal utilisé. Nous avons constaté que seule l'Université du Manitoba incluait à son ordre du jour une véritable séance à huis clos, qui servait à se réunir sans la présence du recteur. Dans la plupart des établissements, même si une séance était désignée comme à huis clos, le recteur était toujours présent, et le conseil d'administration n'avait jamais la possibilité de se réunir sans la présence des membres de la direction.
- Nous avons relevé que le secrétaire général était toujours présent dans la séance à huis clos, y compris à l'Université du Manitoba. Nous n'avons donc trouvé aucun exemple où le conseil d'administration avait la possibilité de discuter en l'absence de membres du personnel ou de la direction pendant la période que nous avons examinée. Un bon nombre de postes de secrétaire général relèvent directement du recteur plutôt que du conseil d'administration et sont, dans certains cas, considérés comme faisant partie de l'équipe de direction. Comme mentionné précédemment, puisqu'aucun procès-verbal n'est requis pendant les séances à huis clos appropriées, il n'est pas nécessaire que le secrétaire général soit présent.
- Dans certains établissements, nous avons relevé que le seul moment où le conseil d'administration se réunissait sans la présence du recteur était pour discuter de l'évaluation de rendement de celui-ci. Cette situation ne se produisait que dans les établissements qui effectuaient véritablement les évaluations de rendement (voir la **SECTION 4.3** ci-dessous).
- Une certaine confusion terminologique venait de la tenue de réunions publiques dans certains établissements. La partie de la réunion du conseil d'administration où aucun public ni observateur externe n'est présent doit être appelée « séance privée », mais elle était incorrectement désignée comme étant une séance à huis clos. Cette partie privée de la réunion n'est pas une réunion à huis clos telle que normalement définie par les meilleures pratiques de gouvernance; il s'agit simplement de la poursuite de la réunion ordinaire du conseil d'administration, sans la présence du public. Nous avons relevé que l'utilisation du terme inexact avait fait en sorte que le conseil d'administration de l'Université de Winnipeg, en 2007, n'avait pas rédigé de procès-verbaux des séances privées (non publiques) des réunions. Il s'agit d'une importante source de préoccupations pour nous, car toutes les décisions financières et administratives importantes sont prises pendant les séances fermées (non publiques) des réunions du conseil d'administration et que des procès-verbaux de ces réunions

doivent être rédigés (voir la **SECTION 2.5** pour plus de renseignements).

- À l'Université de Saint-Boniface, qui ne tenait pas de réunions publiques, la partie de la réunion désignée comme à huis clos était utilisée pour discuter de questions confidentielles, par exemple des problèmes de relations de travail et de ressources humaines. Elle n'était pas utilisée comme une occasion de se réunir sans la présence du recteur.

RÉUNIONS PUBLIQUES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DANS LA PLUPART DES ÉTABLISSEMENTS

La tenue de réunions publiques du conseil d'administration est exigée par les lois des deux collèges. Il ne s'agit pas d'une exigence prévue par la loi pour les autres établissements postsecondaires. Toutefois, la plupart des universités choisissent de tenir des réunions publiques, même si la loi ne l'exige pas.

Pour les réunions du conseil d'administration qui se tiennent en public, il serait important de faire la distinction entre la séance « ouverte » (ou avec public) de la réunion et la séance « privée » (ou sans public). La séance privée de la réunion du conseil d'administration est simplement la poursuite de la réunion ordinaire du conseil d'administration après que le public et les observateurs externes se sont retirés. Un procès-verbal peut et doit être rédigé pour l'ensemble de la réunion du conseil d'administration, soit autant pour la séance ouverte que pour la séance privée.

Étant donné la composition unique des conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire, qui comprennent des membres du corps professoral et des membres du personnel, certains membres du conseil d'administration doivent se retirer des discussions portant sur les questions de relations de travail ou de ressources humaines. Nous avons relevé que quelques établissements désignaient ces séances comme « confidentielles et privées ». Pour les autres établissements, il ne s'agissait que de la poursuite de la réunion privée, et le procès-verbal précisait que les membres s'étaient retirés de la salle du conseil pour ces discussions. Un procès-verbal continue d'être requis pour ces questions, afin de noter la diligence raisonnable du conseil d'administration et toute décision prise ou motion adoptée.

- Nous avons constaté que tous les établissements publics d'enseignement postsecondaire, à l'exception de l'Université de Saint-Boniface, tenaient des réunions publiques du conseil d'administration. Nous n'avons constaté aucun problème d'accessibilité aux réunions dans les universités qui tenaient des réunions publiques. Toutefois, l'accessibilité était davantage contrôlée au Collège communautaire Assiniboine et au Collège Red River, dont les lois exigent la tenue de réunions publiques du conseil d'administration.
- Le Collège communautaire Assiniboine n'avait pas publié pas en ligne les dates des réunions du conseil d'administration. Le Collège Red River les avait publiées en ligne, mais des dispositions devaient être prises au préalable avec le secrétaire général pour pouvoir assister à une réunion. Les deux collèges tenaient leurs réunions du conseil d'administration dans les salles du conseil qui n'étaient pas faciles d'accès pour le public.

- Nous avons relevé une bonne pratique à certaines universités, où les participants du public recevaient des directives sur le comportement à adopter pendant la réunion. La plupart des établissements qui tiennent des réunions publiques nous ont informés qu'il était rare que des membres du public y assistent. Le public avait plus tendance à participer aux réunions lorsque le budget annuel ou les frais de scolarité étaient à l'ordre du jour.
- Tous les établissements publient en ligne les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration. Même si l'Université de Saint-Boniface ne tient pas de réunions publiques, elle fournit le procès-verbal complet des réunions du conseil d'administration en ligne, qui précise quand le conseil d'administration traite de questions confidentielles et lorsque la séance est de nouveau ouverte. Dans certains établissements, seul le procès-verbal de la séance ouverte ou publique de la réunion est publié en ligne. Notre examen a révélé que le délai de publication du procès-verbal sur le site Web de quelques établissements était très long.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'utiliser de façon plus appropriée et uniforme les termes liés aux séances publiques, privées et à huis clos, car l'utilisation variable de ces termes selon les établissements crée une certaine confusion et peut donner une fausse perception des pratiques des conseils d'administration. L'utilisation uniforme de ces termes permettrait de veiller à ce que les parties intéressées et le public comprennent bien les procès-verbaux et les pratiques de gouvernance des conseils d'administration.

- Comme mentionné dans la **SECTION 6** (chapitre 1), dans certains autres gouvernements provinciaux, le ministère offre aux membres du conseil d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire des manuels d'orientation qui fournissent des précisions sur les pratiques de gouvernance et définissent les termes liés aux séances publiques, privées et à huis clos.

2.5 Procès-verbaux des réunions du conseil d'administration non conservés dans certains établissements – Nécessité d'améliorer les pratiques relatives aux résolutions en bloc

Le procès-verbal des réunions du conseil d'administration est un compte rendu important des procédures de la réunion et des décisions qui y ont été prises. Le procès-verbal a pour but de protéger tous les membres du conseil d'administration en démontrant la diligence raisonnable du conseil d'administration quant à la prise de décisions. Il doit décrire avec exactitude le déroulement de la réunion et doit être préparé, distribué et approuvé en temps opportun. La copie originale signée du procès-verbal approuvé doit être conservée avec tous les documents d'information de la réunion qui ont été fournis au conseil d'administration et qui ont été utilisés par celui-ci pour rendre ses décisions.

Tous les membres du conseil d'administration doivent s'assurer de l'exactitude du procès-verbal de la

réunion. L'approbation du procès-verbal par les membres du conseil d'administration certifie qu'il s'agit d'une représentation exacte du déroulement de la réunion, des procédures et des décisions prises. Si d'autres renseignements doivent être obtenus ou si des mesures de suivi sont requises à la suite de la réunion, le procès-verbal doit le mentionner. Par conséquent, l'approbation du procès-verbal ne devrait pas être considérée comme un exercice fastidieux. Tous les membres du conseil d'administration doivent prendre ce processus au sérieux, car le procès-verbal approuvé est le document définitif utilisé pour vérifier ce qui s'est produit pendant la réunion. Le président du conseil d'administration et le secrétaire général doivent signer le procès-verbal approuvé de la réunion au moment de son approbation.

Si un membre ne croit pas que le procès-verbal reflète avec précision les discussions de la réunion, il doit demander que des modifications y soient apportées. Si un membre du conseil d'administration n'a pas assisté à une réunion, sa responsabilité à l'égard d'une décision demeure entière. Par conséquent, s'il est en désaccord avec une décision prise en son absence, il doit le faire consigner par écrit. Des dispositions sont souvent prévues aux règlements du conseil d'administration pour faire face à ces situations. Dans la plupart des cas, il incombe au membre du conseil d'administration d'informer le président du conseil d'administration par écrit, ou de faire enregistrer son vote à l'encontre de la décision à la prochaine réunion.

Bien des conseils d'administration utilisent maintenant des portails électroniques ou des sites Web sécurisés partagés pour transmettre de l'information et des documents de réunion par voie électronique à leurs membres. Puisque les procès-verbaux et les documents du conseil d'administration contiennent des renseignements de nature délicate, il est important de s'assurer que le portail du conseil d'administration dispose d'un niveau de sécurité approprié et que les données sont chiffrées et protégées. L'utilisation d'un portail par le conseil d'administration peut réduire les dépenses associées à l'offre de grosses reliures contenant des documents à lire avant la réunion aux membres du conseil d'administration. Les portails de conseils d'administration peuvent aussi être utilisés pour conserver et rendre facilement accessibles aux membres des documents pertinents sur la gouvernance ou du matériel de référence, comme des règlements, des lois applicables, des manuels sur la politique de gouvernance et des documents d'orientation ou de formation du conseil d'administration ainsi que d'autres documents de l'établissement, y compris les états financiers vérifiés et les plans stratégiques.

- Notre examen a permis de cerner de graves problèmes d'exactitude et de qualité en ce qui a trait aux renseignements fournis dans les procès-verbaux de certains établissements. Dans les procès-verbaux d'un établissement en particulier, nous avons relevé des erreurs si grosses que nous nous sommes demandé si les procès-verbaux avaient été bel et bien lus par les membres du conseil d'administration les ayant approuvés. Dans un autre établissement, les procès-verbaux de réunion étaient tellement concis qu'aucun aspect des discussions ou de la participation du conseil d'administration n'était consigné par écrit, et seules les motions approuvées étaient mentionnées. À notre avis, ces procès-verbaux ne démontrent pas de façon satisfaisante la diligence raisonnable des conseils d'administration quant à la prise de décisions. Les procès-verbaux ne sont pas des transcriptions et n'ont pas à présenter tous les détails de toutes les demandes de chaque membre du conseil d'administration, mais ils ne doivent pas non plus être trop brefs, car ils doivent démontrer qu'une certaine surveillance est assurée par le conseil d'administration.

- Comme nous l'avons mentionné précédemment dans la **SECTION 2.4**, nous avons constaté que l'Université de Winnipeg ne rédigeait pas le procès-verbal des séances privées (non publiques) des réunions du conseil d'administration, pendant lesquelles toutes les décisions importantes sur les activités financières, opérationnelles et de gouvernance étaient prises. Par conséquent, il n'existait aucun compte rendu fiable des réunions pour les motions adoptées relativement aux principales décisions stratégiques, financières et administratives. Il s'agissait d'une source de préoccupation importante qui a été soulignée à l'établissement au moment de notre examen. L'Université de Winnipeg conservait les documents d'information et les documents justificatifs fournis aux membres pour éclairer leur prise de décisions pendant cette partie de la réunion du conseil d'administration. Toutefois, des procès-verbaux de réunion approuvés et rédigés de façon appropriée sont requis pour démontrer la diligence raisonnable du conseil d'administration dans sa prise de décisions et l'exercice de son obligation fiduciaire.
- Nous avons également relevé des pratiques peu rigoureuses à certains établissements en ce qui a trait à la tenue de procès-verbaux et de compte rendu de réunion (parfois appelé « recueil du conseil »). Par exemple, un établissement ne conservait pas les documents d'information des réunions du conseil d'administration, et quelques établissements ne conservaient pas de comptes rendus des réunions des comités de leur conseil d'administration. Un dossier de tous les procès-verbaux de réunion approuvés doit être conservé avec tous les documents d'information qui ont été fournis à chaque réunion du conseil d'administration et réunion de comité (tant les documents à lire avant la réunion que ceux fournis pendant la réunion).
- Nous avons également relevé des points à améliorer relativement à la signature des procès-verbaux approuvés des réunions du conseil d'administration. Le procès-verbal approuvé d'une réunion doit être signé par le président du conseil d'administration ou le président du comité pendant la réunion où il est approuvé ou peu après. En général, le procès-verbal est aussi signé par le secrétaire général. Dans certains établissements, nous avons constaté des omissions ou des retards importants en ce qui concerne la signature des procès-verbaux. Nous avons relevé qu'un établissement a attendu la fin de l'année pour faire signer par le président du conseil d'administration tous les procès-verbaux des réunions de l'année précédente compris dans le recueil du conseil d'administration. Cette approche peut compromettre l'exactitude des procès-verbaux, car il est peu probable que les erreurs ou les omissions puissent être décelées par le président du conseil d'administration après une si longue période. Nous avons aussi repéré des retards dans l'approbation des procès-verbaux. Ces retards se sont surtout produits pour les comités se réunissant qu'une seule fois par année ou au besoin. Dans de tels cas, le fait d'attendre à la prochaine réunion en personne pour faire examiner et approuver le procès-verbal n'aide pas à en assurer l'exactitude. L'approbation des procès-verbaux par voie électronique permettrait de moderniser les pratiques et de faire en sorte que les membres puissent la donner en temps opportun.
- Nous avons constaté que quatre établissements utilisaient un portail électronique pour leur conseil d'administration. L'accès au portail du conseil d'administration était contrôlé par le secrétaire général. Nous avons constaté que certains membres du conseil d'administration n'avaient pas accès à tous

les éléments du portail. Par exemple, les membres du conseil d'administration n'avaient accès qu'aux renseignements des comités desquels ils faisaient partie.

- Sur le portail, les membres devraient avoir accès à tous les procès-verbaux approuvés des réunions du conseil d'administration et des réunions des comités. Les comités agissent au nom du conseil d'administration, et le conseil d'administration fonde ses décisions sur les recommandations des comités. Donc, même si l'accès à tous les documents examinés par les comités n'est pas nécessaire, l'accès aux procès-verbaux des réunions des comités demeure important. Dans la mesure possible, les procès-verbaux des réunions des comités devraient être intégrés aux documents d'information à lire qui sont envoyés avant chaque réunion du conseil d'administration, particulièrement si le conseil d'administration doit rendre des décisions fondées sur le travail des comités ou approuver des recommandations formulées par les comités.
- Il est important de s'assurer que l'information publiée sur le portail est à jour. Pour certains établissements, nous avons relevé que le portail pouvait être amélioré et fournir des documents de référence en matière de gouvernance (comme les règlements, les manuels sur la politique de gouvernance, les documents d'orientation, les lois applicables ou les états financiers vérifiés) pour que ces documents puissent être facilement consultés par les membres.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements de s'assurer que les procès-verbaux de leurs réunions du conseil d'administration consignent avec exactitude le déroulement de la réunion et les décisions prises et qu'ils sont suffisamment exhaustifs pour démontrer la diligence raisonnable du conseil d'administration. Les procès-verbaux devraient clairement préciser le temps consacré aux réunions, et ils devraient consigner l'ordre exact des discussions qui se sont tenues, même si cet ordre est différent de l'ordre du jour.

- Il serait important de conserver le procès-verbal définitif signé de toutes les réunions du conseil d'administration et réunions des comités, autant pour les séances ouvertes (publiques) que pour les séances privées (non publiques) des réunions. Le procès-verbal est le document juridique consignant la réunion du conseil d'administration et doit préciser clairement toutes les décisions prises et toutes les motions adoptées par le conseil d'administration, ainsi que les prochaines étapes ou mesures de suivi requises. Un procès-verbal approprié permet de protéger le conseil d'administration et tous ses membres en démontrant leur diligence raisonnable et le degré de surveillance exercée.

NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER L'UTILISATION DES RÉSOLUTIONS EN BLOC À CERTAINS ÉTABLISSEMENTS

Certains conseils d'administration utilisent le concept des résolutions en bloc pour gérer les questions courantes efficacement. Les résolutions en bloc sont utilisées pour distinguer les questions courantes, non controversées et évidentes de l'ordre du jour de la réunion du conseil d'administration (qui sont peu susceptibles de nécessiter une discussion avant leur approbation) des questions stratégiques, financières

ou plus complexes desquelles le conseil d'administration doit discuter et débattre. Les questions incluses dans les résolutions en bloc se limitent généralement aux questions d'affaires courantes et sont souvent formulées dans une seule et même motion qui est soumise au vote au début ou à la fin de la réunion.

Tous les documents d'information et documents justificatifs pertinents liés aux résolutions en bloc doivent être fournis aux membres du conseil d'administration suffisamment à l'avance pour leur permettre de les examiner avant la réunion. Il incombe aux membres du conseil d'administration de passer en revue les renseignements relatifs aux résolutions en bloc avant la réunion de façon à comprendre et à pouvoir appuyer les recommandations ou approbations incluses dans les résolutions en bloc. Si un membre du conseil d'administration a des questions ou souhaite discuter d'un point, ou s'il croit que le conseil d'administration devrait délibérer sur un point avant de l'approuver, le membre doit demander que ce point soit remis à l'ordre du jour ordinaire. Ce point fera l'objet d'une discussion pendant la réunion, comme tout autre point à l'ordre du jour, et un vote aura lieu, au besoin. Les membres du conseil d'administration ne devraient jamais approuver de résolutions en bloc desquelles ils n'en connaissent pas le contenu ou qu'ils n'ont pas examinées.

L'adoption d'une telle approche nécessite l'acceptation par tous les membres du conseil d'administration des points inclus dans les résolutions en bloc. Il est important de s'assurer que le processus est suivi correctement et qu'il ne sert pas à dissimuler de l'information au conseil d'administration ni à usurper son pouvoir décisionnel. Les résolutions en bloc ne doivent pas servir à empêcher les discussions ni à dissimuler des points importants. Il n'est pas approprié que les résolutions en bloc incluent des questions stratégiques, financières ou liées aux risques qui nécessitent une surveillance par le conseil d'administration, comme l'approbation des budgets annuels ou des états financiers vérifiés. Les points ayant des répercussions stratégiques, politiques ou financières, ou les rapports de la direction sur des questions importantes exigeant des délibérations du conseil d'administration avant leur approbation, ne devraient pas faire partie des résolutions en bloc.

- Nous avons constaté que trois établissements utilisaient couramment des résolutions en bloc et qu'un établissement avait utilisé sporadiquement des résolutions en bloc pendant la période examinée. Nous avons relevé que certains établissements avaient consigné, dans leurs manuels de gouvernance, des explications sur les résolutions en bloc et sur la procédure à suivre pour remettre des points à l'ordre du jour ordinaire, ce qui constitue une bonne pratique.
- Toutefois, les pratiques d'un établissement à l'égard des résolutions en bloc ont soulevé d'importantes préoccupations, car elles ne permettaient pas de retirer un point des résolutions en bloc pour permettre au conseil d'administration d'en débattre, à moins que la majorité des membres du conseil d'administration n'accepte ce retrait. En outre, des points inclus dans les résolutions en bloc de cet établissement n'étaient pas des affaires courantes, mais portaient plutôt sur des questions financières et stratégiques importantes, notamment l'approbation des états financiers. Par ailleurs, les renseignements généraux et les documents justificatifs relatifs à ces points n'avaient pas été fournis aux membres du conseil d'administration pour qu'ils puissent les examiner avant la réunion. Cette façon de faire est inadéquate, et les membres du conseil d'administration ne devraient jamais approuver des points desquels ils n'ont pas pris connaissance et qu'ils n'ont pas examinés.

De plus, l'approbation des états financiers ne devrait pas faire partie des résolutions en bloc.

- Nous avons constaté qu'un autre établissement aurait besoin de précisions concernant l'utilisation et l'objet des résolutions en bloc, car son approche n'a pas été constante pendant la période de notre examen. Les documents joints aux procès-verbaux et fournis à titre d'information aux membres du conseil d'administration, notamment les éléments de correspondance et les articles de presse, ne devraient pas être confondus avec les résolutions en bloc.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements qui utilisent des résolutions en bloc de veiller à ce que le processus soit consigné par écrit dans les politiques et les manuels de gouvernance et à ce que la formation initiale offerte aux membres du conseil d'administration explique l'utilisation des résolutions en bloc et la façon de remettre des points à l'ordre du jour et ainsi permettre qu'ils soient débattus par le conseil d'administration.

- Les documents justificatifs liés aux points faisant partie des résolutions en bloc doivent être fournis avec les documents d'information fournis aux membres du conseil d'administration avant la réunion. Les membres du conseil d'administration ne devraient jamais approuver de résolutions en bloc desquelles ils n'en connaissent pas le contenu ou qu'ils n'ont pas examinées avant la réunion du conseil d'administration.

2.6 Nécessité d'effectuer un examen complet de la structure des comités dans tous les établissements

Les comités ont un rôle important à jouer pour s'assurer que les renseignements reçus par le conseil d'administration ont été examinés soigneusement et lui permettent ainsi d'assumer efficacement ses responsabilités en matière de gouvernance. Les comités peuvent passer d'intenses périodes à examiner en détail des questions de gouvernance cruciales, comme les questions liées aux finances et aux audits, à la gestion des risques, au fonctionnement de la gouvernance et aux nominations, et à en discuter. Les comités n'ont généralement aucun pouvoir décisionnel, mais peuvent formuler des recommandations qui seront soumises à l'approbation du conseil d'administration. Le conseil d'administration rend ensuite une décision sur la question; il peut décider d'approuver la question, ne pas l'approuver ou de modifier la recommandation du comité. Pour que la procédure soit facilitée, les réunions des comités doivent se tenir assez longtemps avant la réunion du conseil d'administration de façon à ce que le procès-verbal et les recommandations du comité puissent être inclus dans les documents à lire par les membres du conseil d'administration avant la réunion.

La structure des comités du conseil d'administration doit répondre aux besoins particuliers du conseil d'administration et peut varier en fonction du contexte organisationnel ou des problèmes émergents. Certains conseils d'administration établissent des « comités permanents » pour remplir des fonctions continues précises. Les conseils d'administration peuvent également mettre sur pied des comités ad hoc

pour examiner certaines questions ou réaliser des tâches précises au nom du conseil d'administration. Les comités qu'un conseil d'administration devrait avoir ou ne devrait pas avoir changent constamment dans la documentation sur la gouvernance. Quatre comités sont souvent mentionnés comme étant utiles à la gouvernance : le comité d'audit, le comité de gouvernance, le comité des candidatures et le comité de rémunération. Les comités qui ont déjà été usuels, comme le comité exécutif et le comité de planification stratégique, ne sont plus considérés comme utiles. Les comités de gestion des risques et de technologie de l'information commencent à être des options qui méritent d'être examinées par de nombreux conseils d'administration du secteur public.

Le principal élément à considérer pour la création ou la dissolution d'un comité consiste à évaluer comment il aide le conseil d'administration à exercer ses fonctions de surveillance de la gouvernance. La documentation sur la gouvernance souligne que les comités ne doivent pas participer aux questions organisationnelles de la vie quotidienne ni être créés pour remplir les fonctions de la direction ou du personnel. Il est important de s'assurer de ne pas mettre sur pied un trop grand nombre de comités, car les comités accaparent le temps précieux des membres du conseil d'administration et du personnel. Les conseils d'administration ne doivent pas créer de comités avec le seul objectif d'avoir des comités. Comme il a été mentionné dans les audits de la gouvernance effectués précédemment par le Bureau du vérificateur général, les comités ne devraient pas être créés uniquement dans le but de donner à tous les membres un rôle sur un comité et de justifier que les mêmes indemnités annuelles leur soient versées. Les réunions de comité ne doivent avoir lieu que si elles sont nécessaires, car dans le cas contraire, elles font perdre un temps précieux aux membres du conseil d'administration et du personnel pour un travail peu utile. Une fois que les comités ont été établis, leur nécessité et leur rendement devraient être évalués de façon continue pour s'assurer qu'ils demeurent pertinents.

Les comités devraient être régis par un cadre de référence ou une charte qui énonce clairement le rôle, la composition et les responsabilités du comité, ainsi que tout pouvoir accordé au comité. Le cadre de référence (ou la charte) doit être examiné périodiquement pour s'assurer qu'il continue de répondre aux besoins actuels en matière de gouvernance du conseil d'administration et qu'il contribue au fonctionnement efficace du conseil d'administration. Certaines responsabilités du conseil d'administration sont déléguées à des comités, mais les membres du conseil d'administration sont pareillement responsables de chaque résultat et de chaque décision, y compris des résultats et des décisions des comités du conseil d'administration. Les procès-verbaux des réunions de tous les comités devraient faire partie des documents d'information à lire avant la réunion du conseil d'administration qui sont fournis à tous les membres du conseil d'administration.

Notre examen global de la structure des comités de certains établissements nous a permis de constater des pratiques déficientes et une absence de fondements clairs pour certains comités. Dans certains établissements, nous avons constaté que la structure des comités pourrait être rationalisée, puisque non seulement certains comités n'étaient d'aucune utilité, ou n'existaient que « sur papier », mais ils ne se réunissaient pas et n'aidaient donc pas le conseil d'administration dans sa fonction de gouvernance.

- Les lois des deux collèges prévoient que certains comités doivent être établis, alors que tous les autres établissements d'enseignement postsecondaire sont autorisés à mettre sur pied tout comité

jugé nécessaire par le conseil d'administration.

- Les collèges doivent créer un comité de direction. La loi propre à chaque collège précise les membres et la composition du comité de direction, ainsi que les fonctions, les pouvoirs et certaines procédures.
- Selon la loi, le Collège communautaire Assiniboine doit créer un comité d'audit et le Collège Red River, un comité des finances et d'audit. *La Loi sur le Collège Red River* précise davantage les fonctions du comité.
- Les deux collèges doivent établir un comité de planification aux fins de l'élaboration et de l'évaluation du plan de fonctionnement à long terme et du plan d'investissement à long terme. Nous avons constaté que même si le Collège Red River et le Collège communautaire Assiniboine avaient chacun établi un comité de planification, aucun de ces comités ne remplissait le rôle prévu par la loi. Le Comité de planification du Collège communautaire Assiniboine était utilisé pour d'autres fonctions. Au moment de notre examen, la documentation du Collège Red River indiquait qu'il existait un comité de planification, et les nominations à ce comité étaient effectuées annuellement, mais le comité ne se réunissait pas régulièrement et ne contribuait pas concrètement au fonctionnement du conseil d'administration. Il ne s'est réuni qu'une seule fois pendant la période visée par notre examen, et avant cela, il ne s'était pas réuni depuis 2012. Le Collège Red River avait aussi un comité d'administration, qui existait dans la documentation et auquel des nominations étaient effectuées annuellement, mais ce comité ne s'est réuni qu'une seule fois pendant la période que nous avons examinée, et avant cela, il ne s'était pas réuni depuis 2012.
- *La Loi sur les collèges* précise notamment qu'un comité consultatif de campus régional peut être établi pour « conseiller le conseil au sujet des programmes et des services du campus régional ». Au moment de notre examen, le Collège communautaire Assiniboine n'avait pas de comité de ce genre.
- Bien que l'Université de Winnipeg n'ait pas le pouvoir de créer ni de dissoudre les comités qu'elle estime nécessaires, nous avons relevé que cette université avait un comité de direction qui ne s'était pas réuni depuis juin 2011 et qui n'exerçait aucune fonction pour le conseil d'administration. Des membres étaient tout de même nommés à ce comité chaque année et leur nom figurait sur le site Web de l'établissement. Notre examen a révélé que le comité des membres du conseil d'administration de l'Université de Winnipeg exécutait certaines fonctions qui auraient normalement dû être attribuées à un comité de direction. Certaines des fonctions assumées par les membres du conseil d'administration à cet égard n'étaient pas visées par le mandat ni le cadre de référence de ce comité.
- Un procès-verbal de toutes les réunions des comités devrait être conservé. Les procès-verbaux des comités doivent être approuvés en temps opportun. Même si un comité ne se réunit pas souvent, la version préliminaire du procès-verbal devrait être transmise aux membres du comité et un processus devrait être en place pour approuver le procès-verbal par voie électronique, afin qu'il n'y ait aucun retard dans l'approbation du procès-verbal et dans la possibilité pour le conseil d'administration de le consulter.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé à tous les établissements d'effectuer un examen complet de la structure de leurs comités et de s'assurer que les comités remplissent les fonctions requises pour répondre aux besoins en matière de gouvernance de leur conseil d'administration. Les comités doivent jouer un rôle utile, qui contribue à la prise de décisions par le conseil d'administration, en formulant des recommandations éclairées fondées sur une analyse détaillée et un examen des domaines clés de la gouvernance.

- Si un comité permanent du conseil d'administration devient obsolète, il doit être dissous ou ses fonctions doivent être ajoutées à celles d'autres comités. Les établissements ne devraient pas prétendre avoir des comités lorsque ceux-ci n'exercent pas leurs fonctions ou ne se réunissent pas. Si un comité est requis en vertu de la loi, mais qu'il n'est plus pertinent pour le fonctionnement du conseil d'administration, l'établissement doit en aviser le ministre par écrit, en précisant les raisons, et demander une modification à la loi. Le ministre peut prendre acte de la non-conformité ou reconfirmer la nécessité que l'établissement se conforme à la loi.



Recommandation 19

Nous recommandons que le ministre et le ministère travaillent en collaboration avec les établissements d'enseignement postsecondaire pour examiner les incohérences législatives liées aux comités des conseils d'administration et déterminer si des comités particuliers sont nécessaires. Presque toutes les lois des établissements permettent au conseil d'administration de créer et de dissoudre ses comités, au besoin. Si la mise sur pied d'un comité précis devenait nécessaire, le ministre pourrait inclure cette demande dans une lettre de mandat.

Notre examen portait sur l'utilisation de comités précis communs dans plusieurs établissements : le comité de direction, le comité d'audit et le comité d'investissement. Nous avons relevé diverses préoccupations qui concernent l'utilisation de ces comités et qui sont présentées dans les sous-sections suivantes.

NÉCESSITÉ D'EXAMINER LES COMITÉS DE DIRECTION

Le comité de direction est fréquemment utilisé comme comité permanent et est souvent composé de membres du conseil d'administration comme le président, le vice-président, les présidents des comités, etc. L'un des rôles les plus courants du comité de direction est de collaborer avec la direction pour dresser l'ordre du jour des réunions du conseil d'administration. Le pouvoir d'agir au besoin au nom du conseil d'administration entre les réunions du conseil d'administration ou en cas d'urgence est souvent délégué au comité de direction.

La nécessité d'un comité de direction a été largement remise en cause dans la documentation actuelle sur la gouvernance. Auparavant, les pouvoirs du conseil d'administration étaient délégués au comité de direction de façon à ce que ce comité puisse se réunir rapidement pour prendre des décisions urgentes, au besoin, entre les réunions du conseil d'administration. La technologie moderne rend ce comité inutile, car tous les membres du conseil d'administration peuvent être avisés instantanément des questions urgentes, informés des décisions importantes et y participer, notamment en votant par voie électronique, au besoin. Puisque tous les membres du conseil d'administration sont égaux et ont les mêmes responsabilités à l'égard des risques, ils doivent tous participer aux décisions stratégiques.

L'une des principales critiques au sujet du comité de direction est qu'une mauvaise gestion de ce comité peut entraîner la création de deux niveaux de membres au sein du conseil d'administration et faire en sorte que le comité devienne un organe décisionnel d'office (parfois appelé « conseil d'administration fantôme ») reléguant le véritable conseil d'administration au rôle de ratifier des décisions déjà prises. Une telle situation peut grandement réduire l'efficacité de la gouvernance et empêcher le conseil d'administration dans son ensemble de bien remplir son rôle décisionnel. Par conséquent, l'utilisation d'un comité de direction doit être évaluée soigneusement. Il est important de s'assurer que celui-ci n'usurpe pas le rôle du conseil d'administration et qu'il n'est pas utilisé pour prendre des décisions au nom du conseil d'administration à son insu.

- Nous avons constaté que l'utilisation du comité de direction doit être examinée dans tous les établissements. Dans certains établissements, le comité de direction prenait beaucoup de décisions importantes pour le conseil d'administration et exerçait des fonctions qui sont habituellement réservées à un comité de gouvernance ou à un comité des candidatures. Pour les organisations de petite taille, le fait de combiner des fonctions peut être une bonne approche, mais il importe de s'assurer qu'un comité ne possède pas trop de pouvoirs décisionnels. Dans quelques établissements, nous avons constaté que le comité de direction exerçait à peine ses fonctions et se réunissait très peu, ou que le comité de direction n'était pas utilisé pour exercer les fonctions habituelles d'un tel comité. Les fonctions du comité de direction, comme l'établissement de l'ordre du jour des réunions du conseil d'administration, l'approbation des mandats de négociation collective et l'évaluation de rendement du recteur, étaient exercées par d'autres comités.
- La taille du comité de direction doit être examinée dans certains établissements. Les comités sont généralement de petits groupes qui se concentrent sur des questions en particulier et qui présentent des recommandations mûrement réfléchies au conseil d'administration. Nous avons relevé que certains établissements qui avaient des conseils d'administration de grande taille avaient de très gros comités de dix membres ou plus.

NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES COMITÉS D'AUDIT

Le comité d'audit est généralement reconnu comme un élément clé du processus de surveillance du conseil d'administration. Il a des responsabilités importantes en matière de gouvernance non seulement en ce qui concerne la production de rapports financiers, les contrôles internes et la gestion des risques financiers, mais aussi en ce qui concerne la surveillance des valeurs et de l'éthique de l'organisation.

Le **comité d'audit** joue un rôle essentiel dans le processus de surveillance du conseil d'administration, non seulement en raison des responsabilités qu'il assume en matière de production de rapports financiers, de contrôles internes et de gestion des risques financiers, mais aussi grâce à la surveillance des valeurs et de l'éthique de l'organisation qu'il exerce. Pour qu'une surveillance efficace et proactive puisse être assurée, les responsabilités du comité d'audit doivent comprendre des processus de surveillance relatifs à la comptabilité et à la production de rapports financiers, aux contrôles internes, à la conformité avec les lois et les règlements, à la vérification externe, à la vérification interne ainsi qu'aux politiques internes (politiques liées aux codes de conduite, aux conflits d'intérêts et au processus de dénonciation).

Puisque la taille, le mandat et la complexité des organismes publics varient considérablement, il n'existe pas d'approche unique valable pour tous pour veiller à ce qu'un comité d'audit s'acquitte de ses responsabilités. Le conseil d'administration et le comité d'audit de chaque entité doivent plutôt faire preuve de jugement pour définir et exercer leurs responsabilités en fonction de la structure unique et du mandat de l'organisation.

Rapport du Bureau du vérificateur général de 2006, *Enhancing Audit Committee Practices in the Public Sector* (amélioration des pratiques des comités d'audit du secteur public), www.oag.mb.ca/fr/

ainsi que la qualité de l'information sur le rendement global fournie au public. Conformément aux pratiques exemplaires, un comité d'audit devrait être établi pour aider le conseil d'administration à assumer ses principales responsabilités en matière de surveillance financière, ce qui comprend l'embauche de vérificateurs internes et externes, l'examen des rapports d'audit et des recommandations, la surveillance des pratiques organisationnelles relatives aux contrôles internes et à la gestion des risques et la vérification de la conformité avec les lois, les règlements, les ententes de financement et les codes de conduite et politiques d'éthique internes applicables.

Le comité d'audit devrait exercer ses fonctions selon un cadre de référence ou une charte qui énonce l'étendue de ses responsabilités et ses processus. Conformément aux pratiques exemplaires, les membres du comité d'audit ne devraient pas faire partie de la direction et devraient être indépendants de celle-ci. Par conséquent, le recteur ainsi que tout autre membre du conseil d'administration interne ayant un conflit inhérent, notamment les membres du corps professoral et du personnel, ne devraient pas être membres du comité d'audit (voir la **SECTION 1.3** ci-dessus).

L'efficacité d'un comité d'audit à s'acquitter de ses responsabilités dépend de la littératie financière de ses membres. Il n'est pas nécessaire que tous les membres d'un comité d'audit soient des spécialistes financiers, mais conformément aux pratiques exemplaires, au moins un membre du comité d'audit devrait posséder une expertise en comptabilité ou en gestion financière et tous les membres devraient avoir des compétences financières.

- Nous avons constaté que deux établissements avaient un comité d'audit distinct, et quatre établissements avaient combiné leur comité d'audit et leur comité des finances. Un établissement n'avait pas de comité d'audit. Pour les établissements qui choisissent de combiner leur comité d'audit et leur comité des finances, il devrait y avoir une délimitation claire entre les rôles distincts et les diverses fonctions de gouvernance propres à chaque comité. Pour s'assurer qu'un comité combiné remplit les diverses fonctions qui lui sont confiées, les pratiques exemplaires suggèrent de désigner des réunions précises chaque année qui seront uniquement consacrées aux fonctions du comité d'audit et qui se tiendront séparément des réunions du comité des finances.
- Un comité des finances se concentre généralement sur les processus budgétaires, les écarts

financiers et l'approbation des stratégies, politiques ou mesures liées aux questions comptables et financières, y compris les investissements et les dépenses d'immobilisations. En revanche, un comité d'audit veille à l'intégrité des rapports financiers publics de l'organisation ainsi qu'à la pertinence des processus de contrôle interne et assure la surveillance des valeurs et des politiques en matière d'éthique de l'organisation. Le comité d'audit doit s'acquitter de ses responsabilités en conservant son indépendance de la direction et éviter toute situation pouvant l'empêcher d'exercer ses fonctions de surveillance avec objectivité.

- Nous avons constaté que seulement deux établissements, soit l'Université du Manitoba et l'Université de Winnipeg, avaient un service de vérification interne ou un dirigeant de l'audit au sein de leur organisation. Le service de vérification interne constitue une ressource importante pour le conseil d'administration et est utile au comité d'audit, car il fournit une assurance indépendante que des contrôles internes appropriés sont en place, que les politiques organisationnelles sont respectées et que les stratégies d'atténuation des risques sont efficaces. Aucune organisation n'étant à l'abri de la fraude, le service de vérification interne aide aussi le conseil d'administration en s'assurant que des contrôles internes efficaces sont en place pour réduire les risques de fraude. Le service de vérification interne peut également agir en tant que fonctionnaire désigné pour les divulgations au titre de *la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles)* et peut recueillir les autres allégations présentées par l'intermédiaire des lignes d'assistance en matière d'éthique ou des autres méthodes de divulgation mises à la disposition des employés et enquêter sur ces allégations. Le cas échéant, et particulièrement en temps de crise, le conseil d'administration peut intervenir rapidement pour que le vérificateur interne de son établissement enquête de façon adéquate et objective sur tout problème, préoccupation ou allégation d'acte répréhensible.
- Le service de vérification interne devrait relever de deux personnes : du président du comité d'audit (lien hiérarchique fonctionnel) et du recteur (pour les questions administratives). Le comité d'audit devrait approuver les plans de vérification internes, recevoir les copies des rapports d'audit et s'assurer que la direction met en œuvre les recommandations du rapport en temps opportun.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'améliorer les pratiques des comités d'audit. En outre, tous les conseils d'administration devraient veiller à ce que des vérifications internes soient effectuées de façon à avoir une assurance indépendante que des contrôles internes appropriés sont en place, que les politiques organisationnelles sont respectées et que les stratégies d'atténuation des risques sont efficaces.

- En raison de leur petite taille, il pourrait être difficile pour certains établissements de créer un poste de vérificateur interne à temps plein; les conseils d'administration des petits établissements devraient donc envisager le recours périodique aux services de vérification interne d'un fournisseur externe pour effectuer les vérifications et les examens internes. Les établissements de plus grande taille devraient quant à eux créer un poste de vérificateur interne à temps plein.

MANQUE DE CLARTÉ CONCERNANT LES COMITÉS D'INVESTISSEMENT

Le comité d'investissement est un comité permanent courant du conseil d'administration, chargé de la surveillance des actifs d'investissement de l'organisation. Il surveille la mise en œuvre, le rendement et la gestion des risques du portefeuille d'investissement et recommande l'énoncé des politiques d'investissement, qui décrit les objectifs d'investissement convenus, la répartition des actifs et les politiques en matière de dépenses et de débours. Le comité d'investissement doit rendre des comptes au conseil d'administration et lui faire rapport au moins une fois par année. Les membres du comité d'investissement doivent être nommés par le conseil d'administration et comprendre des personnes ayant des compétences et des connaissances particulières liées aux pratiques de gestion des investissements financiers. Certains conseils d'administration invitent aussi des conseillers ou des membres externes à faire partie du comité d'investissement afin de disposer de l'expertise nécessaire pour les délibérations du comité.

Les fiducies, les fonds de dotation, les fonds de bourses d'études, les dons provenant de campagnes de financement et le capital investi font partie des investissements supervisés par le comité d'investissement des établissements postsecondaires. Il est particulièrement important que les établissements utilisent les fonds de donateurs et de bourses d'études avec prudence et probité. Toute mauvaise gestion de dons de bienfaisance est très grave et peut ternir sérieusement la réputation de l'établissement et lui faire du tort. Le conseil d'administration d'un établissement doit surveiller ce risque très important.

Nous avons examiné le fonctionnement de tous les comités d'investissement d'établissement, car notre examen initial de la gouvernance du Collège Red River avait relevé un manque de surveillance de la part du conseil d'administration pour cet aspect important des questions financières de l'établissement. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le comité d'investissement du Collège Red River était considéré comme un « comité du recteur » au moment de notre examen, et le recteur en avait nommé les membres. Pour la plupart des autres aspects, le comité d'investissement exerçait ses fonctions comme les comités d'investissement le font habituellement, et aucun problème n'a été relevé. Nos entrevues avec les membres du comité ont établi que leur reddition de comptes au conseil d'administration était claire et que l'énoncé des politiques d'investissement précisait explicitement la reddition de comptes au conseil d'administration, les membres devant être nommés par le conseil d'administration. Nous constatons qu'à la suite de notre examen, le comité d'investissement du Collège Red River est devenu un comité permanent du conseil d'administration en juin 2017.

Bien que la responsabilité de la gestion des fonds de donateurs et de bourses d'études soit souvent déléguée à un comité d'investissement, certains établissements créent une fondation de bienfaisance, à savoir une entité juridique distincte qui se consacre à la collecte de fonds et à la gérance des actifs au nom de l'établissement. Les fondations sont souvent régies par un conseil d'administration distinct, qui doit s'assurer que les dons sont gérés et investis convenablement et qui doit surveiller le rendement des fonds et les risques. Dans la plupart des cas, le recteur et le président du conseil d'administration de l'établissement sont aussi membres du conseil d'administration de la fondation. Les fondations gèrent généralement toutes les activités de collecte de fonds et campagnes de financement au nom de l'établissement et surveillent la mise en œuvre et le rendement du portefeuille d'investissement ainsi que

la gestion des risques connexes. Le conseil d'administration de la fondation doit entretenir une relation avec le conseil d'administration de l'établissement et présenter des rapports annuels sur le rendement du portefeuille d'investissement et l'information financière comme les coûts des activités de collecte de fonds. Les fondations devraient suivre les pratiques exemplaires des organismes de bienfaisance et d'investissement.

- Nous avons constaté que trois établissements avaient mis sur pied un comité d'investissement pour assurer la surveillance de leurs fonds de dotation et de fiducie, et trois établissements géraient leur portefeuille d'investissement par l'entremise d'une fondation de bienfaisance. Un établissement dont le portefeuille était relativement petit avait confié la gestion de ses fonds d'investissement à la province et n'avait pas de comité d'investissement distinct.
- Un énoncé des politiques d'investissement approuvé par le conseil d'administration doit être en place et préciser les responsabilités du comité d'investissement, la stratégie d'investissement et les objectifs pour les fonds, la répartition d'actifs, ainsi que les investissements autorisés, le risque d'investissement et la surveillance du rendement des fonds. Les établissements devraient examiner et mettre à jour régulièrement l'énoncé des politiques d'investissement, et il est important de s'assurer du respect de l'échéancier d'examen précisé dans la politique. Nous avons constaté que la plupart des établissements n'avaient pas mis à jour l'énoncé des politiques d'investissement suivant les besoins ou conformément à ce qui était précisé dans leur politique. L'énoncé des politiques d'investissement d'un établissement ne comportait pas de date.
- En ce qui concerne les portefeuilles d'investissement, il est particulièrement important que tout conflit d'intérêts soit consigné, communiqué et résolu adéquatement. Par conséquent, des directives sur les conflits d'intérêts et des exigences de divulgation précises doivent être en place pour les membres du comité d'investissement ou du conseil d'administration de la fondation. Les formulaires de déclaration annuelle des conflits d'intérêts doivent être remplis par tous les membres, y compris les membres nommés d'office (p. ex. le personnel des finances), et par tous les membres externes invités à assister et à conseiller le comité d'investissement ou le conseil d'administration de la fondation.
- Pour les établissements qui avaient une fondation, nous avons constaté que le lien hiérarchique entre la fondation et le conseil d'administration de l'établissement devait être renforcé. Les fondations doivent faire périodiquement rapport au conseil d'administration de l'établissement au sujet du rendement de leur portefeuille d'investissement, de l'énoncé des politiques d'investissement et de toute politique de débours pertinente connexe. Le conseil d'administration de l'établissement doit également recevoir les états financiers vérifiés et le rapport annuel de la fondation. Nous avons constaté qu'une seule fondation présentait régulièrement des rapports au conseil d'administration de l'établissement, notamment les états financiers qui étaient aussi publiés sur son site Web.
- Le conseil d'administration de l'établissement doit s'assurer que les coûts et les pratiques administratives de la fondation respectent les valeurs et les normes d'éthique de l'établissement. De plus, le conseil d'administration devrait s'assurer que les coûts associés aux collectes de fonds de la fondation sont raisonnables par rapport aux dons recueillis et que les coûts opérationnels et administratifs sont engagés avec prudence et probité.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'améliorer la reddition de comptes de leur comité d'investissement ou de leur fondation au conseil d'administration. Le cadre de référence des comités d'investissement devrait être consigné par écrit et l'énoncé des politiques d'investissement devrait être tenu à jour. Le processus utilisé pour sélectionner les membres du comité d'investissement (ou les membres du conseil d'administration d'une fondation) devrait être consigné par écrit.

2.7 Nécessité d'améliorer la planification stratégique et la surveillance des risques, des ressources humaines et des dépenses du conseil d'administration

Dans cette section, nous attirons l'attention sur d'autres pratiques du conseil d'administration qui, selon notre examen, devraient être améliorées. En voici des exemples :

- la participation du conseil d'administration à la planification stratégique et à la surveillance des risques;
- la présentation de rapports sur les statistiques des ressources humaines, notamment le taux de roulement et le coût des indemnités de départ, au conseil d'administration;
- la rémunération des membres du conseil d'administration et l'administration des dépenses du conseil d'administration.

NÉCESSITÉ D'UNE PARTICIPATION ACTIVE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION À LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET À LA SURVEILLANCE DES RISQUES

Le conseil d'administration est responsable d'établir la vision globale, les objectifs et la stratégie à long terme de l'établissement. Une gouvernance efficace nécessite que le conseil d'administration participe activement au processus de planification stratégique par la tenue d'examens et de discussions et, au bout du compte, par l'approbation d'un plan stratégique pour l'établissement. Le conseil d'administration doit participer aux débats sur l'orientation future, à la détermination et à l'évaluation des risques organisationnels et à l'établissement des priorités stratégiques. Cette collaboration permet d'établir un plan stratégique final qui est soumis à l'approbation du conseil d'administration. Le conseil d'administration mandate ensuite la direction pour mettre en œuvre le plan dans un délai précis et surveille les progrès réalisés et le rendement de l'établissement à l'aide de paramètres et de jalons pertinents. La mise à jour et la révision périodique du plan stratégique sont également des aspects importants du rôle du conseil d'administration. Un conseil d'administration qui ne fait qu'approuver le plan stratégique fourni par la direction en ne participant pas beaucoup ou pas du tout à l'établissement de ce plan, aux discussions et à la clarification des priorités et des attentes en matière de rendement renonce à un aspect important de son rôle et de ses responsabilités comme organe directeur.

La surveillance stratégique des risques par le conseil d'administration est particulièrement importante

pour les nouvelles initiatives ou les projets d'immobilisations qui engendrent des risques importants pour l'établissement. Comme les établissements font face à une augmentation des coûts et que le financement public ne suit pas toujours cette augmentation, de nombreux établissements d'enseignement postsecondaire du Canada recherchent d'autres sources de financement, ce qui comprend la mise sur pied de projets à but lucratif. Ces initiatives créent un risque important pour l'établissement et peuvent dépasser le cadre de son mandat éducatif. Un financement important et de nombreuses ressources en personnel sont nécessaires pour créer et soutenir de tels projets et initiatives avant qu'ils deviennent rentables. Le conseil d'administration de l'établissement doit donc assurer une surveillance rigoureuse des risques associés à ces solutions de rechange ou projets à but lucratif. Des rapports qui présentent clairement les résultats en matière de rendement et le niveau de dépenses doivent être soumis régulièrement au conseil d'administration. Si le rendement des investissements n'est pas au rendez-vous ou si le projet ou l'initiative n'atteint pas son objectif de fournir des sources de revenus à l'établissement dans un délai raisonnable, le conseil d'administration de l'établissement doit être prêt à prendre des décisions opportunes à l'égard du soutien continu.

Une réunion de planification stratégique ou une séance de réflexion annuelle stratégique sont des méthodes utilisées couramment pour permettre aux conseils d'administration de se concentrer sur les questions stratégiques ainsi que sur la surveillance des risques. Même pendant les années où il ne crée pas de nouveau plan stratégique, le conseil d'administration pourrait évaluer les progrès réalisés dans le cadre des initiatives du plan d'activités en ce qui concerne l'atteinte des objectifs stratégiques, analyser les difficultés et les risques posés par les initiatives continues et analyser les nouveaux risques financiers et opérationnels de l'établissement. Le conseil d'administration pourrait aussi se servir de séances de réflexion pour offrir de la formation continue et du perfectionnement aux membres sur des questions de gouvernance ou des pratiques clés.

- Des séances de réflexion ou des séances stratégiques n'étaient organisées chaque année pour le conseil d'administration que dans quatre établissements. Pour certains établissements, les séances de réflexion n'étaient pas utilisées pour traiter expressément de planification stratégique, mais servaient plutôt à offrir des présentations, une formation initiale ou des activités sociales.
- Tous les établissements, à l'exception d'un seul, avaient un plan stratégique. Nous avons constaté que les pratiques et les niveaux de participation du conseil d'administration relativement au plan stratégique de l'établissement variaient d'un établissement à l'autre. Dans un établissement, le conseil d'administration ne participait pas du tout au plan stratégique. La plupart des plans stratégiques couvraient une période de cinq ans. Toutefois, nous avons constaté que certains plans stratégiques n'avaient pas été mis à jour depuis longtemps.
- Au moment de notre examen, nous avons constaté que trois établissements avaient des projets à but lucratif en cours, ou en cours de développement, dans des domaines comme l'aménagement des terrains, le développement du commerce de détail et la revalorisation des collectivités. Nous avons constaté que dans certains établissements, le conseil d'administration devrait être mieux informé et améliorer sa surveillance de ces projets et initiatives à but lucratif, et des rapports plus complets seraient nécessaires pour permettre une surveillance adéquate des répercussions financières et des

risques pour l'établissement. Le conseil d'administration doit tenir compte du niveau de risque, du financement permanent requis pour ces projets et initiatives et du moment où l'établissement peut raisonnablement s'attendre à réaliser des revenus ou des profits

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'envisager la tenue périodique de séances de réflexion pour permettre au conseil d'administration de se concentrer sur les questions stratégiques et les principaux risques. Ces séances de réflexion devraient faire l'objet d'évaluations, et les commentaires des membres du conseil d'administration au sujet de ces séances devraient être recueillis, pour cerner les possibilités d'améliorations continues et les modifications à apporter au futur contenu.

- Le procès-verbal des réunions stratégiques spéciales ou des séances de réflexion du conseil d'administration devrait être conservé (et être publié sur le portail du conseil d'administration, s'il y a lieu).

NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LES RAPPORTS SUR LES STATISTIQUES DES RESSOURCES HUMAINES ET SUR LES MESURES DE RENDEMENT FOURNIS AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Les rapports sur les statistiques des ressources humaines et sur les mesures de rendement doivent faire partie des renseignements relatifs au rendement organisationnel qui sont fournis au conseil d'administration. Le conseil d'administration doit notamment être informé du roulement du personnel et du coût des indemnités de départ pour que les membres aient connaissance de l'ampleur et des raisons du roulement (départs, retraites, démissions, etc.) et pour qu'ils puissent surveiller toute tendance liée aux données, poser des questions pertinentes sur les répercussions financières pour l'organisation (comme demander le coût des indemnités de départ) et évaluer les risques opérationnels et les risques liés à la culture. Si des tendances inhabituelles se dessinent au fil du temps et préoccupent le conseil d'administration (par exemple un important roulement des hauts dirigeants ou du personnel de la direction), le conseil d'administration pourrait demander plus d'information, au besoin. Certains conseils d'administration s'assurent que des entrevues de départ indépendantes sont effectuées lorsque des dirigeants démissionnent ou sont licenciés.

- Nous avons constaté que seulement deux établissements avaient fourni régulièrement à leurs conseils d'administration des rapports sur les ressources humaines en ce qui a trait au roulement du personnel. Nous avons relevé que le Collège Red River avait cessé la pratique qui consistait à fournir des rapports sur les ressources humaines au comité de direction et qui avait été mise en place en réponse à l'examen provincial de 2015. Cette pratique était une directive du comité de direction, mais n'avait pas été incluse officiellement dans une politique du conseil d'administration à l'époque. Nous avons été informés qu'elle serait incluse aux politiques de gouvernance au cours d'une prochaine révision de ces politiques. Toutefois, nous avons par la suite été informés qu'il avait été décidé que cette pratique ne serait pas incluse aux politiques de gouvernance.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements de veiller à ce que le conseil d'administration reçoive des rapports périodiques sur les statistiques des ressources humaines et sur les mesures de rendement. Ces rapports devraient notamment présenter le taux de roulement du personnel et le coût des indemnités de départ versées; il n'est pas nécessaire qu'ils contiennent des renseignements de nature délicate ou confidentielle sur les ressources humaines.

- Le conseil d'administration devrait accorder une attention particulière au roulement de personnel au sein de la haute direction (licenciement, démission ou retraite) et s'assurer que des entrevues de départ indépendantes sont effectuées.

NÉCESSITÉ DE FAIRE AUTORISER LES DÉPENSES DES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION PAR LE CONSEIL

Les dépenses du conseil d'administration ne comprennent pas seulement les rémunérations versées aux membres du conseil d'administration. Les coûts du conseil d'administration peuvent inclure la formation continue et le perfectionnement, les coûts de réunion et les services de traiteur pour les réunions du conseil d'administration, ainsi que les coûts administratifs pour l'administration de la gouvernance et les postes directs, comme celui de secrétaire général. L'investissement dans la gouvernance et dans la formation continue et le perfectionnement des membres du conseil d'administration contribuent à l'efficacité de la surveillance par le conseil d'administration. Nous encourageons tous les établissements à investir dans la qualité et l'efficacité de leurs processus de gouvernance. Le conseil d'administration devrait établir un budget pour les dépenses liées à la gouvernance et surveiller les coûts de façon continue.

Les lois prévoient que les membres du conseil d'administration se fassent rembourser les frais remboursables qui ont été engagés dans le cadre de leur travail pour le conseil d'administration. Nous n'avons pas vérifié les coûts ni les dépenses des conseils d'administration des établissements, mais nous avons relevé que le niveau et les types de dépenses étaient généralement cohérents pour tous les établissements, à l'exception d'un établissement où les dépenses étaient beaucoup plus élevées.

Les dépenses engagées par les membres du conseil d'administration ne devraient pas être approuvées par le recteur, qui relève directement du conseil d'administration, ni par des membres du personnel administratif subalterne de l'établissement, comme le secrétaire général. Pour une approbation hiérarchique appropriée, les dépenses des membres du conseil d'administration devraient être approuvées par le conseil d'administration. Cette approbation est souvent donnée par le président du conseil d'administration, mais peut être donnée par d'autres membres, comme le président du comité d'audit. Les dépenses engagées par le président du conseil d'administration devraient être approuvées par un autre membre du conseil d'administration, comme le vice-président ou le président du comité d'audit.

- Le remboursement de frais remboursables engagés par les membres du conseil d'administration est offert dans tous les établissements; les montants permis étaient peu élevés dans la plupart des établissements. Comme il était à prévoir, les dépenses de conseil d'administration les plus élevées étaient au Collège universitaire du Nord en raison des distances à parcourir pour assister aux réunions du conseil d'administration, des frais engagés pour l'hébergement, les billets d'avion, le kilométrage et les repas et des frais accessoires. Compte tenu de la hausse des dépenses observée pendant la période visée, le conseil d'administration du Collège universitaire du Nord devrait établir un budget annuel pour ces dépenses et surveiller les coûts tout au long de l'année pour s'assurer de ne pas dépasser les budgets.
- Nous avons constaté que dans tous les établissements, les dépenses engagées par les membres du conseil d'administration, y compris par le président, étaient approuvées soit par le secrétaire général, soit par le recteur. Les dépenses des membres du conseil d'administration devraient être approuvées par le conseil d'administration pour que le processus d'approbation hiérarchique soit approprié. Le président du conseil d'administration (ou un autre représentant du conseil d'administration) devrait approuver toutes les dépenses engagées par les membres du conseil d'administration, et l'approbation des dépenses du président devrait être confiée à un autre membre du conseil d'administration, comme le président ou le vice-président du comité d'audit.

Rémunération des membres du conseil d'administration uniquement dans les deux collèges et au Collège universitaire du Nord

Les lois précisent habituellement si les membres du conseil d'administration sont rémunérés ou non. La rémunération est précisée dans le décret de nomination des membres du conseil d'administration. Comme mentionné dans notre rapport de 2012 intitulé *Appointment Process to Agencies, Boards and Commissions* (processus de nomination au sein des organismes, conseils et commissions), les taux de rémunération n'ont pas été examinés ni augmentés depuis 1987 et sont bas pour la plupart des conseils d'administration du secteur public. La rémunération versée aux membres ne reflète souvent pas le temps ni les efforts investis au conseil d'administration. Le travail des membres des conseils d'administration du secteur public (comme des conseils d'administration des universités, des offices de la santé et des organismes culturels) se fait souvent à titre volontaire et sans rémunération.

Il existe des incohérences législatives entre les collèges et les universités en ce qui a trait à la rémunération des membres des conseils d'administration. Aucune rémunération n'est versée aux membres des conseils d'administration des trois universités. Pour ce qui est des deux collèges universitaires, aucune rémunération n'est versée aux membres du conseil d'administration de l'Université de Saint-Boniface, mais les membres du conseil d'administration du Collège universitaire du Nord sont rémunérés. Les membres des conseils d'administration des deux collèges sont également rémunérés. Les raisons pour lesquelles certains membres de conseil d'administration d'établissement d'enseignement postsecondaire sont rémunérés et d'autres ne le sont pas n'étaient pas claires.

- Le taux de rémunération offert par les trois établissements où les membres du conseil d'administration sont rémunérés est établi par le gouvernement et précisé dans le décret; il s'élève à 150 \$ par mois pour les membres du conseil d'administration, à 200 \$ par mois pour le vice-président et à 250 \$ par mois pour le président du conseil.
- Nous avons constaté que le Collège universitaire du Nord avait assumé des coûts très élevés pour la rémunération des membres de son conseil d'administration en raison de ses politiques internes, de la taille imposante de son conseil d'administration et de sa structure de gouvernance unique, qui comprend un troisième organe directeur. La taille du conseil d'administration du Collège universitaire du Nord (jusqu'à 20 membres) et de son conseil des sages (jusqu'à 17 membres) fait en sorte que 37 membres peuvent être rémunérés pour leur participation à la gouvernance. Le Collège universitaire du Nord est aussi le seul établissement où le chancelier est rémunéré.
- De plus, nous avons relevé que le Collège universitaire du Nord rémunérait tous les membres de son conseil d'administration, y compris le personnel interne. Cette approche n'est pas conforme au paragraphe 22(2) de *la Loi sur le Collège universitaire du Nord*, qui précise que « les membres du conseil d'administration nommés en vertu des alinéas 5(1)e) et f) ainsi que les membres du conseil des sages peuvent recevoir, en guise de rémunération pour leurs services, les montants que détermine le conseil d'administration par règlement administratif ». L'alinéa 5(1)e) vise « une ou deux personnes qui ne sont pas employées ni étudiantes du Collège universitaire, nommées par le conseil d'administration », et l'alinéa 5(1)f), « un maximum de 10 personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil, dont au moins deux sont étudiantes du Collège universitaire ». Conformément à cet article de la Loi, les autres types de membres, précisés aux alinéas 5(1)a) à d), ne doivent pas être rémunérés.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'établir un budget pour les dépenses de leur conseil d'administration et de surveiller les coûts de façon continue, afin de s'assurer que les dépenses sont raisonnables et que les budgets ne sont pas dépassés.

- Dans la mesure du possible, les occasions de réduire les coûts devraient aussi être mises à profit. Voici des exemples d'occasions permettant de réduire les coûts : participer aux réunions du conseil d'administration au moyen de la technologie pour éviter de déboursier des frais de déplacement élevés, ou offrir aux membres de la direction et du conseil d'administration des séances de réflexion sur le campus plutôt qu'à un lieu éloigné qui coûte cher.

2.8 Nécessité d'établir un double lien hiérarchique entre le secrétaire général et le conseil d'administration

Le secrétaire général joue un rôle crucial en s'assurant que le conseil d'administration remplit ses fonctions de gouvernance et respecte toutes les exigences des règlements, des lois et des politiques. Le

Le terme « **secrétaire général** » est un terme générique utilisé dans le présent rapport pour désigner le poste au conseil d'administration. Notre examen a révélé que plusieurs titres différents étaient utilisés pour ce poste dans les établissements d'enseignement postsecondaire, notamment, « secrétaire de l'université », « secrétaire du conseil d'administration », « gestionnaire des opérations du conseil d'administration et de la direction », « adjoint de direction du conseil d'administration » et « fonctionnaire exécutif des trois conseils ».

fait qu'un professionnel de la gouvernance compétent occupe le poste de secrétaire général permet d'améliorer l'efficacité du conseil d'administration.

Le secrétaire général est une personne importante du conseil d'administration en ce qui concerne les questions de gouvernance; la personne qui occupe ce poste doit avoir les compétences requises pour proposer des améliorations aux processus du conseil d'administration. Par exemple, lorsque le conseil d'administration doit régler des questions épineuses concernant le recteur, le secrétaire général joue un rôle essentiel en aidant le président et tous les membres du conseil d'administration à exercer leur fonction de surveillance en toute indépendance et objectivité.

Puisque le travail du secrétaire général est directement effectué pour le conseil d'administration, sa description de poste et les attentes à l'égard de son rendement doivent préciser qu'il a comme priorité et obligation de servir le conseil d'administration, d'abord et avant tout. Conformément aux pratiques exemplaires, le secrétaire général devrait relever de deux entités : du conseil d'administration ou du président du conseil (lien hiérarchique fonctionnel) et du premier dirigeant ou du recteur (uniquement pour les questions administratives). Ce double lien hiérarchique est comparable à la pratique recommandée pour les autres postes clés dont le travail est directement effectué pour un conseil d'administration, par exemple, un poste de dirigeant principal de l'audit. Le secrétaire général ne devrait pas relever uniquement du recteur, ce qui était le cas dans la plupart des établissements d'enseignement postsecondaire selon nos observations.

Une communication directe devrait être établie entre le secrétaire général et le président du conseil d'administration. Le secrétaire général devrait aider le président du conseil d'administration à établir l'ordre du jour des réunions du conseil d'administration, en collaboration avec le premier dirigeant ou le recteur. Le conseil d'administration devrait participer au processus d'embauche du secrétaire général, et le président du conseil d'administration devrait participer directement à l'évaluation annuelle de rendement du secrétaire général.

- Nous avons constaté que dans presque tous les établissements, le secrétaire général était embauché par le recteur et relevait uniquement de lui, plutôt que du conseil d'administration. Dans trois établissements, le poste de secrétaire général était un poste administratif qui relevait du bureau du recteur, et dans un établissement, il s'agissait d'un poste à temps partiel.

- Nous avons constaté qu'un seul établissement avait donné la possibilité au président du conseil d'administration de participer à l'évaluation de rendement du secrétaire général.
- Peu de perfectionnement continu en matière de gouvernance était offert aux secrétaires généraux, mais dans quelques établissements, ils avaient l'occasion d'assister à des conférences éducatives. Puisque le secrétaire général joue un rôle important dans l'amélioration de l'efficacité du conseil d'administration, une formation professionnelle en matière de gouvernance devrait lui être offerte.
- Nous avons constaté qu'aucun secrétaire général n'avait rempli de formulaire de déclaration de conflits d'intérêts tous les ans pour s'assurer que le conseil d'administration est informé de tout conflit d'intérêts (voir la **SECTION 2.2**). Le président du conseil d'administration devrait passer en revue et signer les formulaires de déclaration.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements de s'assurer que le poste de secrétaire général, qui consiste avant tout à servir le conseil d'administration de l'établissement, est reconnu comme relevant de deux entités : du conseil d'administration (lien hiérarchique fonctionnel) et du recteur (pour les questions administratives). Puisque le secrétaire général a une incidence sur l'efficacité des fonctions de gouvernance du comité, il devrait suivre une formation continue en matière de gouvernance.

- Sa description de poste et les attentes à l'égard de son rendement devraient être approuvées par le conseil d'administration. Le président du conseil d'administration devrait jouer un rôle prépondérant dans l'évaluation annuelle du rendement du secrétaire général, cette évaluation se fondant notamment sur les commentaires fournis par les membres du conseil d'administration.

2.9 Nécessité d'améliorer les processus d'évaluation des conseils d'administration

L'efficacité d'un conseil d'administration peut toujours être améliorée. Les conseils d'administration devraient périodiquement surveiller et évaluer leur propre rendement en ce qui concerne les fonctions de gouvernance qu'ils exercent et les objectifs en matière de gouvernance qu'ils doivent atteindre. Cet exercice de surveillance et d'évaluation ne devrait pas être pris à la légère et devrait mener à des améliorations tangibles du fonctionnement du conseil d'administration. Un processus d'évaluation bien exécuté peut générer une réflexion et des idées et ainsi aider le conseil d'administration à établir et à mettre en œuvre de meilleures pratiques et procédures en matière de gouvernance.

Conformément aux pratiques exemplaires, un comité de gouvernance devrait être mis sur pied pour évaluer et mettre à jour périodiquement les politiques et les pratiques de gouvernance et pour fournir des recommandations visant à améliorer l'efficacité globale en matière de gouvernance. Tous les membres du conseil d'administration devraient participer au processus d'évaluation, et les résultats

devraient être communiqués à l'ensemble du conseil d'administration et servir de base aux améliorations continues.

Le processus d'évaluation devrait être adapté aux besoins de l'établissement et devrait être modifié au fil du temps en fonction de ces besoins. Les pratiques exemplaires suggèrent d'utiliser plusieurs niveaux d'évaluation au fil du temps et d'évaluer notamment le fonctionnement et le rendement de l'ensemble du conseil d'administration et des comités du conseil d'administration, le rendement du président du conseil d'administration et des présidents des comités ainsi que le rendement et la contribution des membres du conseil d'administration.

- Notre examen a révélé que de nombreux conseils d'administration n'avaient pas consacré suffisamment de temps à l'amélioration de l'efficacité de leurs pratiques de gouvernance. Même si les politiques de gouvernance de nombreux établissements prévoyaient des évaluations annuelles, la plupart des établissements n'avaient aucun processus d'évaluation en place ou n'avaient pas effectué d'évaluations depuis quelques années. Nous avons constaté que quatre établissements avaient effectué des évaluations du conseil d'administration pendant la période examinée, mais pour deux de ces établissements, le processus était nouveau ou avait été rétabli en 2016.
- L'efficacité des processus d'évaluation n'était pas clairement démontrée. Dans seulement deux établissements, il était évident que des modifications avaient été apportées au fonctionnement du conseil d'administration à la suite de l'évaluation.
- Nous avons relevé une pratique qui avait été adoptée par un seul établissement et selon laquelle le vice-président effectuait des entrevues de départ avec les membres sortants du conseil d'administration. Un tel processus peut servir à compléter les renseignements recueillis lors des évaluations annuelles du conseil d'administration. Le processus et les résultats de ces entrevues devraient être dûment consignés par écrit.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'améliorer le processus d'évaluation et d'auto-évaluation du conseil d'administration. Les résultats des évaluations du conseil d'administration devraient être communiqués à tous les membres, et des améliorations concrètes devraient être apportées aux pratiques du conseil d'administration à la suite du processus d'évaluation.

3 Nécessité d'améliorer grandement la reddition de comptes

L'une des principales responsabilités d'un conseil d'administration est de s'assurer d'une reddition de comptes appropriée aux parties intéressées. La publication d'un rapport annuel est importante pour communiquer non seulement les données financières, mais aussi la manière dont le mandat de l'organisation a été rempli et dont ses responsabilités ont été assumées. Une communication ouverte et transparente de l'information sur le rendement global permet de préserver la confiance du public envers l'établissement.

Comme le décrivent les sections ci-après, nous avons constaté :

- que les rapports annuels de la plupart des établissements d'enseignement postsecondaire étaient incomplets, car seuls les états financiers vérifiés étaient fournis à l'Assemblée législative (**SECTION 3.1**);
- que la conformité des établissements avec les lois était une responsabilité du conseil d'administration et que cette responsabilité devrait être améliorée (**SECTION 3.2**).

3.1 Rapports annuels incomplets – Rapports contenant uniquement les états financiers vérifiés (la plupart des établissements)

Un rapport annuel est un document de reddition de comptes important pour les organismes publics. La loi exige que le ministre dépose un rapport annuel sur chaque établissement postsecondaire à l'Assemblée législative chaque année. Toutefois, la qualité de ces rapports annuels varie considérablement, la plupart des établissements ne fournissant rien d'autre que leurs états financiers vérifiés. Compte tenu de l'importance des revenus en provenance du gouvernement, nous sommes d'avis que tous les établissements d'enseignement postsecondaire doivent présenter des rapports plus appropriés et plus exhaustifs sur leur rendement à l'Assemblée législative, et ultimement, à la population manitobaine.

Conformément aux pratiques exemplaires, la production de rapports annuels ne doit plus uniquement consister en la simple présentation des états financiers, mais doit permettre de communiquer le rendement opérationnel global et ainsi faire état des progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs stratégiques et présenter le rendement annuel de l'organisation. Les rapports annuels ainsi produits comprennent généralement un message du président et du recteur, le rendement organisationnel quant à l'atteinte des objectifs stratégiques, des commentaires et une analyse de la direction ainsi que les états financiers vérifiés. La transparence des communications et l'intégrité des rapports financiers sont des facteurs qui influent grandement sur la confiance du public envers les organismes publics.

- Selon le paragraphe 9.4(1) de *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire*, le conseil d'administration d'un établissement « établit et présente au ministre un rapport annuel faisant état des activités de l'université ou du collège pendant cet exercice; le rapport comporte les états financiers audités et tout autre renseignement que demande le ministre ». Pourtant, la plupart des établissements d'enseignement postsecondaire ne publient aucun rapport annuel sur leur rendement opérationnel à l'intention de la population manitobaine.

- Bien que les lois de la plupart des établissements ne prévoient aucune disposition concernant les rapports annuels, *la Loi sur les collèges* précise que « dans les quatre mois suivant la fin de son exercice, le conseil établit et présente au ministre un rapport annuel sur les activités du collège au cours de l'exercice. Le rapport comprend les états financiers vérifiés du collège ainsi que tout autre renseignement que le ministre peut demander. »
- Notre examen a révélé que seuls l'Université du Manitoba et le Collège universitaire du Nord publiaient un rapport annuel comprenant d'autres renseignements que les états financiers vérifiés. Pour les autres établissements, seuls les états financiers vérifiés étaient fournis, sans données sur le rendement opérationnel. À notre avis, ces établissements ne se conforment donc pas à l'intention de la loi quant à la production de rapports sur les activités de l'établissement.
- Nous avons constaté que le Ministère n'a fourni aucune directive et précisé aucune attente à l'égard des rapports annuels des établissements d'enseignement postsecondaire, comme mentionné dans la **SECTION 3.2** (chapitre 1).
- Les deux collèges et le Collège universitaire du Nord doivent également publier, « conformément aux lignes directrices du ministre, un rapport annuel comprenant des renseignements généraux au sujet des inscriptions, de la déperdition des effectifs scolaires, de la collation des grades et du placement des diplômés ». Nous avons constaté qu'aucune directive n'avait été fournie par le Ministère concernant les rapports des établissements. De plus, comme mentionné dans la **SECTION 3.2** (chapitre 1), notre audit a révélé que les rapports annuels des établissements n'étaient pas utilisés à bon escient dans le cadre du processus de surveillance du Ministère relatif à ces établissements.



Recommandation 20

Nous recommandons que le Ministère fournisse des directives et des attentes minimales standard à l'égard des rapports annuels des établissements d'enseignement postsecondaire. Ces rapports devraient non seulement assurer une reddition de comptes appropriée au gouvernement, mais communiquer à la population manitobaine le rendement financier et opérationnel de l'établissement et les progrès réalisés vers l'atteinte de ses priorités stratégiques.

- Nous recommandons aussi que le Ministère, conjointement avec les collèges et les collèges universitaires, examine et évalue la nécessité des rapports annuels des établissements, ainsi que les attentes à leur égard, et précise l'information minimale requise à inclure dans ces rapports.

3.2 Nécessité d'améliorer la responsabilité des conseils d'administration à l'égard de la conformité des établissements avec les lois

Une responsabilité importante des conseils d'administration est de veiller à ce que les établissements exercent leurs activités en conformité avec les lois des établissements, *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* ainsi que toute autre loi applicable visant le secteur public. Nous nous attendons à ce que les conseils d'administration aient des processus en place pour s'assurer de la conformité des établissements avec toutes les lois pertinentes.

Comme mentionné dans la **SECTION 3.3** (chapitre 1), nous nous attendons aussi à ce que le Ministère surveille la conformité aux lois de façon continue. Nous avons relevé que le Ministère avait des pratiques déficientes en ce qui a trait à la surveillance de la conformité des établissements avec les lois. Lorsque des problèmes de conformité sont décelés, le Ministère devrait communiquer ses préoccupations aux établissements, et au besoin, demander que des plans de mesures correctives lui soient fournis pour préciser les mesures correctives et les échéanciers prévus qui seront adoptés pour atteindre la conformité.

Si l'établissement n'est pas en mesure de respecter des exigences législatives, la direction doit en informer le conseil d'administration et fournir une justification pour que le conseil d'administration évalue la situation et approuve (ou non) la non-conformité. Si la non-conformité est approuvée, le conseil d'administration a la responsabilité d'en aviser le ministre par écrit, en fournissant une justification et, au besoin, en demandant que des modifications à la loi soient envisagées. Le ministre peut prendre acte de la non-conformité ou reconfirmer la nécessité que l'établissement se conforme à la loi.

Au cours de notre examen des procès-verbaux des réunions des conseils d'administration, nous n'avons relevé aucun rapport régulier aux conseils d'administration faisant état de la conformité des établissements avec lois. Les conseils d'administration devraient demander chaque année un rapport sommaire à la direction; ce rapport servirait à certifier que toutes les exigences législatives sont respectées, et, en cas de non-respect, il devrait fournir des explications ou une justification.

Bien que nous n'ayons pas examiné toutes les lois provinciales auxquelles les établissements d'enseignement postsecondaire doivent se conformer, nous avons constaté au cours de notre examen que certaines dispositions précises des lois n'avaient pas été respectées.

Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles)

- Nous avons examiné la conformité de chaque établissement avec *la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles)* (« la Loi »). Tous les organismes publics, y compris les établissements d'enseignement postsecondaire, doivent se conformer à la Loi. Il est important que le conseil d'administration s'assure que l'établissement dispose d'une politique ou d'un processus en matière d'éthique permettant aux employés de communiquer au conseil d'administration leurs préoccupations importantes ou leurs plaintes concernant des actes répréhensibles. Nous avons constaté un manque de connaissance généralisé des exigences de la

Loi et avons relevé que peu de mesures étaient prises pour faire connaître la Loi et ses exigences au sein des établissements. Même les fonctionnaires désignés de quelques établissements n'étaient pas conscients du rôle qu'ils devaient eux-mêmes jouer.

- Aucune politique ni aucun processus relatif à la Loi ou aux divulgations sans risques pour les dénonciateurs n'étaient en place dans trois établissements. Nous avons constaté que quatre établissements avaient mis en œuvre une politique, mais dans certains d'entre eux, la politique n'avait pas été examinée ni mise à jour depuis de nombreuses années. Seulement un établissement disposait d'un processus grâce auquel les employés pouvaient faire des divulgations au service de vérification interne, ce qui constitue une bonne pratique. Le service de vérification interne avait aussi un point permanent à l'ordre du jour des réunions du comité d'audit pour faire état de la situation concernant les divulgations faites en vertu de la Loi, le cas échéant.
- Dans la plupart des établissements, il n'y avait aucun mécanisme permettant de faire part de préoccupations de façon anonyme. Seul le Collège Red River offrait un service d'assistance téléphonique en matière d'éthique pour les divulgations anonymes par l'entremise d'un fournisseur externe. Ce processus avait été mis en place en juin 2016, en réponse aux recommandations du rapport d'examen provincial de 2015. Le comité des finances et d'audit avait reçu deux états de la situation concernant le nombre de divulgations faites pendant la période visée par notre examen et leur résolution.
- Dans tous les établissements à l'exception d'un seul, nous avons constaté un grand manque de participation des conseils d'administration à la gestion des préoccupations ou des problèmes soulevés par les employés et ne concernant pas la Loi; ces préoccupations et ces problèmes n'étaient portés que très rarement à l'attention des conseils d'administration. Le conseil d'administration de l'Université de Saint-Boniface avait un processus en place pour la communication régulière de renseignements sur les plaintes de harcèlement au conseil d'administration.
- La Loi exige la production de rapports publics présentant le nombre de plaintes reçues, le nombre d'enquêtes menées et les résultats des enquêtes ayant conclu que des actes répréhensibles ont été commis. Toutefois, nous avons constaté qu'aucun établissement n'incluait ce type de renseignements dans son rapport annuel. Comme nous l'avons mentionné, les rapports annuels de la plupart des établissements n'étaient rien de plus que leurs états financiers vérifiés. Les quelques établissements qui produisaient un rapport annuel n'incluaient pas de renseignements liés à la Loi.
- Le conseil d'administration joue un rôle crucial dans la promotion d'une culture d'entreprise appropriée et d'un lieu de travail éthique au sein de son organisation. Les meilleures pratiques de gouvernance exigent que les conseils d'administration jouent un rôle actif dans la surveillance de la culture d'entreprise, notamment en élaborant des politiques en matière d'éthique comprenant des codes de conduite appropriés et en s'assurant que des mécanismes adéquats permettent aux employés de signaler tout acte répréhensible sans crainte de représailles. Les conseils d'administration délèguent souvent la responsabilité en ce domaine à leur comité d'audit, qui doit s'assurer qu'un

processus est en place pour enquêter adéquatement sur les divulgations ou les allégations sérieuses d'inconduite financière ou de conduite contraire à l'éthique. Le conseil d'administration ou le comité doit être informé régulièrement du nombre de divulgations, de la façon dont les enquêtes ont été menées et des résultats des enquêtes. Si des allégations concernent le personnel de direction, le conseil d'administration doit participer activement aux enquêtes. En outre, si les allégations reçues concernent le recteur, le conseil d'administration doit mener une enquête indépendante. Le conseil d'administration peut recourir aux services du vérificateur interne, ou d'un fournisseur externe, si un tel poste n'existe pas, pour mener une enquête approfondie sur les préoccupations. Même si le conseil d'administration croit qu'il n'y a pas de réel problème, un examen indépendant permet de confirmer que l'opinion du conseil d'administration est fondée et de protéger au mieux le recteur de tout soupçon injustifié.

Les études montrent que des fraudes se produisent dans tous les lieux de travail et qu'elles sont plus susceptibles d'être détectées avec l'aide des employés qu'au moyen de toute autre méthode. Il est donc essentiel de créer un environnement sûr où les employés peuvent signaler des cas de conduite contraire à l'éthique ou d'activité frauduleuse.

Le sondage sur l'éthique du Bureau du vérificateur général, mené auprès de tous les fonctionnaires du Manitoba, a révélé que 32 % des répondants étaient personnellement au courant de cas de conduite contraire à l'éthique ou d'activité frauduleuse dans leur lieu de travail, mais que seulement la moitié de ces cas avaient été signalés à la direction. Concernant les répondants ayant signalé des cas de conduite contraire à l'éthique, 29 % d'entre eux ont mentionné avoir subi une certaine forme de représailles à la suite du signalement. Concernant ceux qui n'ont rien signalé, la crainte de représailles de la part de la direction et la conviction que la situation ne serait pas gérée adéquatement par la direction étaient les raisons les plus fréquemment mentionnées.

Rapport du Bureau du vérificateur général de 2014, *Manitoba Framework for an Ethical Environment (cadre d'éthique du Manitoba)*, www.oag.mb.ca/fr

Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire

- En avril 2017, le gouvernement a annoncé l'exigence pour tous les établissements d'enseignement postsecondaire d'adopter et de mettre en œuvre des politiques portant sur la sensibilisation et la prévention en matière de violence à caractère sexuel et sur le signalement d'actes de cette nature. Cette exigence a été établie au moyen de modifications apportées à *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* (article 2.3, paragraphes 1 à 5), prescrivant que tous les établissements d'enseignement postsecondaire adoptent et mettent en œuvre une politique en matière de violence à caractère sexuel qui prévoit de la formation et un mécanisme de plainte et d'intervention. L'exigence était précise et largement médiatisée, et le Ministère a fourni un guide pour aider les établissements à élaborer et mettre en œuvre une telle politique. Pourtant, même si certains établissements s'étaient déjà conformés à l'exigence ou étaient en train de le faire, nous avons constaté que d'autres établissements n'avaient pris aucune mesure pour la respecter.

- Au moment de notre examen, nous avons constaté que quatre établissements n'avaient pas encore adopté ni mis en œuvre de politique en matière de violence à caractère sexuel et de programme de sensibilisation comme l'exige *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire*. Ce manque de conformité a été mentionné aux établissements ainsi qu'au Ministère, et tous les établissements ont depuis mis en œuvre une politique, à la suite de notre examen. Toutefois, nous constatons que *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* exige davantage que l'adoption d'une politique et comporte des exigences en matière de formation, de mécanisme de plainte et d'intervention. De plus, elle précise que le conseil de chaque établissement doit procéder « à l'examen complet de sa politique », en consultation avec les étudiants, une fois tous les quatre ans. Les conseils d'administration des établissements devront s'assurer que des processus sont en place pour se conformer à cette exigence à l'avenir.
- Notre examen nous a permis de constater qu'aucun processus n'était en place pour permettre au Ministère de s'assurer que tous les établissements respectent ces nouvelles exigences. Nous sommes d'avis que le Ministère devrait aussi faire un suivi auprès de tous les établissements pour s'assurer de la conformité continue avec les exigences prévues par la loi.



Voir la **recommandation 7** à la section 3.3 (chapitre 1).

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements de s'assurer de leur conformité avec toutes les dispositions de la loi qui les régit, de *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire* et de toute autre loi applicable. Lorsqu'un établissement n'est pas en mesure de respecter les lois, il devrait en aviser le ministre, en mentionnant les raisons et en fournissant tous les documents justificatifs. Toute modification ou mise à jour devant être apportée à la loi devrait être soumise au ministre et au Ministère pour qu'elle puisse être examinée et incluse dans les futures modifications législatives, si le gouvernement l'accepte.

- Chaque année, les conseils d'administration devraient demander un rapport sommaire à la direction certifiant que toutes les exigences législatives sont respectées ou, en cas de non-respect, fournissant des explications ou une justification.

4 Nécessité par les conseils d'administration de s'assurer de la conformité des contrats d'emploi des recteurs

Le recrutement et la rétention de dirigeants compétents dans le secteur public sont importants pour s'assurer que les organismes publics sont gérés efficacement et atteignent les résultats stratégiques. En raison de la grande diversité d'organismes publics administrés par un conseil d'administration, il n'existe pas d'approche universelle, car chaque organisation et chaque secteur a ses propres défis à relever pour recruter des personnes compétentes dans un marché concurrentiel. Le régime de rémunération doit être équitable sans être excessif et doit être fondé sur les besoins opérationnels et les contraintes ainsi que sur les objectifs de rendement visés.

Tous les organismes publics ont la responsabilité de s'assurer que les ententes de rémunération des dirigeants contiennent des clauses qui protègent l'organisation, ses ressources ainsi que l'intérêt public. Les contrats d'emploi des recteurs comportent des clauses liées aux fonctions du poste et aux attentes relatives à la conduite du plus haut dirigeant ainsi qu'à son régime global de rémunération. Une fois le contrat conclu, les conseils d'administration doivent l'examiner et s'assurer que des processus existent pour qu'il soit mis en œuvre conformément aux clauses qu'il contient. Les approbations requises selon le contrat sont le plus souvent déléguées au président du conseil d'administration et doivent être adéquatement fournies en temps opportun. Une formation initiale approfondie devrait être fournie à tous les présidents de conseil d'administration nommés en poste ainsi qu'une copie intégrale du contrat d'emploi.

Au moment de négocier le contrat d'emploi du recteur, le conseil d'administration de l'établissement d'enseignement postsecondaire doit avant tout veiller à protéger au mieux les intérêts de l'établissement. Toutes les exigences s'appliquant au recteur devraient être clairement décrites dans le contrat, y compris celles relatives à la conduite personnelle, aux exigences en matière de conflits d'intérêts, aux activités externes rémunérées et à titre bénévole, etc. Les clauses sur les avantages sociaux et les avantages accessoires, ainsi que la perte des droits à ces avantages en cas de licenciement motivé, devraient clairement et explicitement protéger l'établissement.

Une fois la durée du mandat établie, les modifications au contrat d'emploi avant sa date de fin ne devraient être effectuées que dans des cas exceptionnels et devraient être examinées attentivement par le conseil d'administration. Une justification de la nécessité de modifier les clauses du contrat devrait alors être consignée par écrit. Le contrat renégocié, tout avenant au contrat ou toute annexe ajoutée doivent faire l'objet d'un examen approprié du conseil d'administration et être approuvés par celui-ci.

Nous avons examiné les contrats d'emploi et les régimes de rémunération des recteurs de tous les établissements, afin d'évaluer si les clauses des contrats étaient mises en œuvre adéquatement et respectées par les deux parties.

Comme le décrivent les sections ci-après, nous avons constaté :

- qu'au moment de négocier les contrats d'emploi, les conseils d'administration doivent protéger au mieux les intérêts de l'établissement (**SECTION 4.1**);

- que tous les éléments des contrats d'emploi des recteurs n'étaient pas entièrement respectés ni mis en œuvre adéquatement (**SECTION 4.2**);
- que des évaluations de rendement officielles du recteur n'étaient pas effectuées dans certains établissements (**SECTION 4.3**);
- que la communication au public de l'information relative à la rémunération des cadres supérieurs n'était pas aussi exhaustive au Manitoba que dans d'autres provinces canadiennes (**SECTION 4.4**).

4.1 Nécessité de s'assurer que les conseils d'administration protègent au mieux les intérêts de l'établissement dans les contrats d'emploi

Dans cette section, nous soulignons certains aspects que notre examen de la conformité des contrats d'emploi des recteurs a déterminés comme devant être améliorés dans les futurs contrats d'emploi des recteurs, afin de s'assurer de protéger au mieux les intérêts de l'établissement. Voici ce que nous avons constaté :

- les clauses importantes visant à protéger au mieux les intérêts de l'établissement n'étaient pas toujours claires;
- l'approbation du conseil d'administration et la consignation par écrit de justifications opérationnelles étaient nécessaires pour modifier les contrats d'emploi des recteurs;
- les régimes de rémunération des recteurs comprenaient une foule d'avantages sociaux et d'avantages accessoires.
- aucune directive n'était fournie concernant la rémunération des cadres supérieurs du secteur public au Manitoba.

MANQUE DE CLARTÉ DANS LES CLAUSES VISANT À PROTÉGER AU MIEUX LES INTÉRÊTS DE L'ÉTABLISSEMENT

L'une des principales responsabilités du conseil d'administration d'un établissement est le recrutement de cadres et l'embauche d'un administrateur général. Selon les meilleures pratiques de gouvernance, un comité de recrutement devrait être créé pour diriger les activités de recrutement, réaliser des entrevues détaillées et recommander un candidat aux fins d'approbation par le conseil d'administration. Un cadre de référence devrait être établi pour le comité de recrutement, et les procès-verbaux des réunions devraient être rédigés pour démontrer la diligence raisonnable du comité à exercer son rôle. Un code de conduite et les exigences en matière de confidentialité à respecter par tous les membres du comité devraient être établis. Le recours à l'expertise d'une société de recrutement externe devrait être envisagé pour contribuer au processus d'embauche.

Au moment de rédiger le contrat d'emploi du candidat retenu, le conseil d'administration doit avant tout veiller à protéger au mieux les intérêts de l'établissement. Tous les organismes publics ont la responsabilité de s'assurer que les ententes de rémunération des dirigeants contiennent des clauses qui protègent l'organisation, ses ressources ainsi que l'intérêt public. Toutes les exigences s'appliquant au premier dirigeant ou au recteur doivent être clairement décrites dans le contrat, y compris celles

relatives à la conduite personnelle, aux exigences en matière de conflits d'intérêts, aux activités externes rémunérées et à titre bénévole, etc. Le conseil d'administration doit s'assurer que le régime global de rémunération offert est équitable sans être excessif. Le conseil d'administration devrait solliciter les conseils juridiques d'un avocat interne ou externe et l'expertise de conseillers en rémunération pour l'aider à cet égard.

- Tous les établissements avaient des politiques et des processus en place relativement au recrutement d'un recteur, et tous avaient mis sur pied un comité de recrutement composé de divers membres du conseil d'administration au besoin. Nous avons relevé qu'un établissement demandait à tous les membres du comité de recrutement de signer une entente de confidentialité et un code de conduite, ce qui constitue une bonne pratique.
- Tous les établissements recouraient aux services d'une société de recrutement externe pour les aider dans leur processus de recrutement du recteur. Toutefois, nous avons relevé que les procès-verbaux des réunions du comité de recrutement n'avaient pas été rédigés dans tous les établissements et que par conséquent les réunions n'avaient pas été consignées par écrit de façon adéquate.
- La loi donne le pouvoir à tous les conseils d'administration des établissements d'enseignement postsecondaire d'embaucher leur propre recteur. Toutefois, nous avons relevé que les deux collèges devaient soumettre à l'approbation du ministre la procédure « qu'adopte le conseil pour la nomination du recteur, son évaluation ou sa révocation ». Les autres établissements d'enseignement postsecondaire ne devaient pas se soumettre à une telle exigence. Comme mentionné dans la **SECTION 3.3** (chapitre 1), le Ministère n'avait aucun processus en place pour s'assurer que cette exigence législative était respectée, et aucune raison n'était invoquée concernant la nécessité d'une approbation du ministre pour les collèges, alors qu'elle n'était pas requise pour les autres établissements.
- Nous avons constaté que le Collège Red River, qui a embauché un recteur pendant la période que nous avons examinée, avait demandé et obtenu l'approbation ministérielle pour le processus d'embauche adopté par le conseil d'administration, comme l'exige le paragraphe 22(4) de *la Loi sur le Collège Red River*. Nous n'avons pas examiné les pratiques du Collège communautaire Assiniboine à cet égard, car le dernier recteur qui avait été recruté était en poste depuis plusieurs années avant la période de notre examen. Aucun des deux collèges n'avait demandé ni obtenu l'approbation ministérielle concernant l'évaluation et la révocation mentionnée dans cette disposition législative, et le Ministère ne surveillait pas le respect de cette exigence législative au moment de notre examen. Aucun des autres établissements d'enseignement postsecondaire ne devait obtenir ces autorisations.
- Notre examen de toutes les ententes de rémunération nous a permis de trouver de bons exemples où les clauses importantes visaient clairement et explicitement à protéger l'établissement, mais il nous a également permis de relever la nécessité de clarifier certaines des clauses importantes. En voici des exemples :

- **Engagement total du recteur à l'égard de son poste :** En raison de la nature du poste, le contrat d'emploi du recteur devrait préciser que le poste ne consiste pas uniquement à travailler pendant les heures normales de bureau. Le recteur représente l'établissement en tout temps, et il doit se conduire correctement dans toutes ses activités. Toute conduite ou activité qui est incompatible ou qui entre en conflit avec ses fonctions et obligations en tant que recteur de l'établissement doit être évitée. Les meilleurs contrats que nous avons examinés énonçaient clairement qu'il s'agissait d'un poste qui exigeait un engagement intégral à temps plein, et quelques-uns donnaient même des exemples de conduite contraire à l'éthique, de conflits d'intérêts ou de comportements pouvant entraîner un licenciement motivé.
- **Exigences relatives aux activités externes et aux conflits d'intérêts :** Les contrats d'emploi devraient préciser que toutes les fonctions d'administrateur et participations externes, qu'elles soient rémunérées ou non, devraient être approuvées par le conseil d'administration. Le recteur devrait avoir à demander l'autorisation du conseil d'administration pour toutes les activités externes auxquelles il veut participer pendant la durée de son contrat. Toutes ces activités, y compris la propriété d'une entreprise, devraient être déclarées sur le formulaire annuel de déclaration de conflits d'intérêts du recteur, afin que le conseil d'administration en soit informé et puisse exercer une surveillance appropriée en cas de conflit d'intérêts. Les meilleurs contrats que nous avons examinés énonçaient clairement les exigences en matière de conflits d'intérêts, et un contrat précisait que toute rémunération reçue par le recteur pour une activité externe devait être versée à l'établissement. Nous avons confirmé que cette exigence avait bel et bien été mise en œuvre et qu'elle était respectée.
- **Licenciement motivé :** Les contrats d'emploi des recteurs devraient préciser que le conseil d'administration peut licencier le recteur pour un motif valable et devraient indiquer clairement qu'un licenciement entraînerait la perte de tous les avantages sociaux et avantages accessoires. Les meilleurs contrats que nous avons examinés précisaient que tout non-respect des modalités du contrat serait considéré comme un motif de licenciement. Comme mentionné précédemment, quelques contrats donnaient aussi des exemples de situations et de comportements entraînant un licenciement motivé immédiat, notamment des exemples de conduite contraire à l'éthique et de conflits d'intérêts.
- **Primes discrétionnaires :** Les contrats d'emploi de recteur qui incluent une prime discrétionnaire dans la rémunération du président devraient indiquer clairement ce que devrait comprendre cette prime et si les dépenses du recteur peuvent en dépasser la limite. Aucun établissement n'offrait de prime discrétionnaire au moment de notre examen, mais nous avons relevé qu'avant 2015, le Collège Red River avait inclus une telle clause dans le contrat d'emploi de deux anciens recteurs.

NÉCESSITÉ DE FAIRE APPROUVER PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION LES MODIFICATIONS AU CONTRAT D'EMPLOI ET D'EN CONSIGNER PAR ÉCRIT LES JUSTIFICATIONS

Des efforts importants sont consacrés à la rédaction et à la négociation d'un contrat d'emploi. Les contrats d'emploi des recteurs doivent être signés et acceptés par toutes les parties pour une période définie, généralement de cinq ans. Les modifications au contrat d'emploi avant sa date de fin ne devraient être effectuées que dans des cas exceptionnels et devraient être examinées attentivement par le conseil d'administration. Une justification de la nécessité de renégocier le contrat ou d'en modifier les clauses avant la fin du contrat devrait alors être consignée par écrit. De plus, l'avis d'un conseiller juridique ou de conseillers en rémunération ne faisant pas partie de l'établissement devrait être sollicité pour s'assurer de protéger au mieux les intérêts de l'établissement. Le contrat renégocié, tout avenant au contrat et toute annexe ajoutée doivent faire l'objet d'un examen approprié du conseil d'administration, être approuvés par celui-ci et être dûment signés par toutes les parties.

- Nous avons constaté que trois établissements avaient apporté des modifications aux contrats de leurs recteurs pendant la période de cinq ans du contrat.
 - Une justification consignée par écrit de la modification de clause avait été fournie par un seul établissement. Dans cette situation, la nécessité de la modification avait été soulignée par l'administration pour alléger le fardeau administratif lié à l'allocation pour usage d'un véhicule.
 - Dans deux autres établissements, nous avons constaté que les contrats d'emploi des recteurs avaient été modifiés sans fournir de justification par écrit. Ces modifications consistaient en l'augmentation de la rémunération et en l'ajout d'avantages sociaux ou d'avantages accessoires pour leur recteur, sans qu'aucune autre responsabilité ni exigence en matière de rendement ne s'applique au poste. Pour l'un de ces établissements, nous n'avons trouvé aucune preuve attestant que le conseil d'administration avait reçu ou approuvé le contrat d'emploi modifié.
- Nous avons relevé qu'un établissement avait ajouté une annexe (une convention de retraite) plus d'un an après la signature du contrat d'emploi. Le contrat d'emploi prévoyait la négociation ultérieure de cette annexe, et le comité responsable avait adopté une résolution à cet effet. Toutefois, nous n'avons rien aucune preuve attestant que le conseil d'administration ou le comité avait reçu ou approuvé la version définitive de l'annexe négociée, dont les derniers détails avaient été conclus plusieurs mois après la signature du contrat. Aucune justification n'avait été fournie pour expliquer pourquoi le président du conseil d'administration (qui était également président du comité) n'avait pas pu signer cette annexe ni pourquoi personne le lui avait demandé de le faire. La convention de retraite en annexe avait été signée uniquement par des cadres internes, relevant directement du recteur, ce qui ne constitue pas une approbation hiérarchique appropriée.

DIVERS AVANTAGES SOCIAUX ET AVANTAGES ACCESSOIRES INCLUS DANS LA RÉMUNÉRATION VERSÉE

Les régimes de rémunération des dirigeants comprennent divers avantages directs et indirects que les employeurs peuvent utiliser pour attirer, recruter et conserver des employés de valeur et favoriser un excellent rendement. Ces avantages peuvent prendre la forme de récompenses concrètes, qui ont une valeur en espèces précise (par exemple un salaire, des avantages sociaux, des primes ou des avantages accessoires), ou de récompenses intangibles, qui ont une valeur intrinsèque et qui sont des facteurs de motivation (par exemple la satisfaction au travail, la reconnaissance, le perfectionnement professionnel ou l'avancement professionnel).

Le tableau suivant décrit les divers types de rémunérations directes et indirectes inclus dans les contrats d'emploi des recteurs que nous examinés. Le conseil d'administration doit tenir compte du régime global de rémunération afin de négocier un contrat d'emploi équitable. Tout régime de rémunération inhabituel ou excessif et toute modification apportée à la rémunération devraient être approuvés par le conseil d'administration, et une justification devrait être consignée par écrit. Des pratiques de surveillance rigoureuses devraient être en place pour s'assurer que les clauses de l'entente de rémunération sont mises en œuvre adéquatement. Comme mentionné ci-après dans la **SECTION 4.2**, nous avons constaté que de telles pratiques n'étaient pas toujours en place.

Éléments de rémunération	Conclusions pour les sept établissements publics d'enseignement postsecondaire
Salaire annuel de base	Le salaire de base variait de 205 409 \$ à 425 435 \$ en 2016.
Augmentations de salaire annuelles Augmentations de salaire négociées dans le contrat, qui peuvent être exprimées sous forme de taux annuel ou être fondées sur des montants négociés figurant dans les conventions collectives des autres employés (par exemple une augmentation annuelle en fonction du coût de la vie).	- Quatre contrats prévoyaient des augmentations de salaire générales chaque année, correspondant aux augmentations en fonction du coût de la vie négociées et octroyées à tous les employés de l'établissement en vertu de la convention collective. - Un contrat prévoyait une augmentation de salaire annuelle fixe de 5 000 \$, en plus d'une augmentation annuelle en fonction du coût de la vie. - Deux contrats ne prévoyaient pas d'augmentation de salaire annuelle.
Augmentations de salaire fondées sur le rendement Augmentations de salaire annuelles fondées sur le rendement et accordées pour avoir respecté les attentes de rendement annuelles. L'augmentation accordée est exprimée sous forme de pourcentage (par exemple de 0 à 3 %) ou laissée à la discrétion du conseil d'administration.	- Trois contrats comportaient des clauses pour une augmentation de salaire annuelle fondée sur le rendement. - Toutefois, nous avons constaté que seulement un établissement avait accordé une augmentation de salaire annuelle en fonction du mérite à son recteur chaque année. L'augmentation qui avait été accordée chaque année pendant notre période d'examen correspondait au maximum annuel prévu (3 %).

Primes Primes versées pour avoir atteint les objectifs de rendement annuels. Un lien évident doit exister entre les objectifs organisationnels et les résultats de l'employé en matière de rendement.	• Deux contrats comprenaient des clauses pour le versement de primes annuelles liées au rendement, toutefois, un recteur avait choisi de ne pas recevoir de primes de rendement. • Nous avons constaté qu'un seul établissement avait versé une prime annuelle à son recteur. La prime qui avait été accordée la première année de la période examinée s'élevait au maximum annuel prévu (20 % du salaire). Au cours des années suivantes, la prime a été modifiée et consistait en 40 jours de vacances supplémentaires, ce qui était considéré comme l'équivalent du maximum chiffré à 20 % du salaire.
Avantages Les avantages liés à l'emploi offerts aux employés comprennent habituellement des jours de congé, des congés de maladie, une assurance-maladie, une assurance dentaire, une assurance-maladie complémentaire, une assurance contre les accidents du travail, une assurance-invalidité, une assurance-vie, etc. Pour les dirigeants, des avantages supplémentaires ou supérieurs sont parfois inclus au contrat.	• Tous les contrats prévoyaient six semaines (30 jours) de vacances par année. En outre, les établissements d'enseignement postsecondaire offraient un congé supplémentaire pendant la semaine de Noël à tous les employés, ce congé ne faisant pas partie des 30 jours de vacances par année. – Les recteurs ne pouvaient pas accumuler ces jours de vacances, et ils devaient donc les utiliser au cours de l'exercice financier ou y renoncer. Les contrats de certains établissements permettaient de reporter un petit nombre de jours de congé avec l'approbation du président du conseil d'administration, mais nous n'avons trouvé d'occurrence dans aucune université pendant la période que nous avons examinée. – Les recteurs des deux collèges et du Collège universitaire du Nord pouvaient accumuler des jours de vacances et les reporter s'ils ne les utilisaient pas, avec possibilité de se les faire payer plus tard. Nous avons constaté divers problèmes concernant la prise des jours de vacances dans ces trois établissements, notamment concernant le droit aux congés supplémentaires. • Tous les contrats contenaient notamment l'assurance-maladie, l'assurance dentaire et l'assurance-maladie complémentaire généralement offertes aux autres employés, ainsi que des crédits de congé acquis (congés de maladie). Certains contrats bonifiaient ces avantages en offrant par exemple un compte de gestion santé majoré, des assurances supplémentaires ou une assurance contre les frais de succession.
Avantages accessoires D'autres formes de rémunération ou privilèges peuvent être inclus dans un contrat, par exemple : avantage relatif à l'usage d'un véhicule, stationnement gratuit, paiement de cotisations à des associations professionnelles ou à des clubs et allocations de perfectionnement professionnel. Les avantages accessoires améliorés peuvent inclure des primes discrétionnaires, le paiement des frais de déplacement du conjoint, l'utilisation d'une résidence, etc.	• Quatre contrats prévoyaient une allocation pour usage d'un véhicule, qui était versée mensuellement ou annuellement. L'allocation variait de 600 \$ à 1 000 \$ par mois. Un contrat mettait un véhicule de parc automobile à la disposition du recteur. Deux contrats n'incluaient pas d'avantage relatif à l'usage d'un véhicule. • Trois contrats offraient du perfectionnement professionnel, et un contrat prévoyait également un budget pour les dépenses de recherche. • Deux contrats prévoyaient le paiement de cotisations à des associations professionnelles ou à des clubs. • Un contrat couvrait les frais de déplacement du conjoint ou de la conjointe du recteur, sous réserve de l'autorisation préalable du président du conseil d'administration. • Deux contrats prévoyaient le remboursement des frais de déménagement, par exemple les frais de déplacement avant le déménagement, les frais juridiques et les frais immobiliers. • Deux contrats prévoyaient le remboursement des frais juridiques ou le remboursement des frais de planification financière et fiscale.

	• Un contrat incluait la mise à disposition d'une résidence de l'université. Même s'il était auparavant fréquent de fournir une résidence aux recteurs, nous avons relevé qu'au moment de notre examen, deux universités avaient retiré cet avantage de leurs plus récents contrats et avaient vendu la résidence de l'université. • Aucun contrat n'offrait de prime discrétionnaire.
Prestations de retraite Revenu provenant du régime de retraite standard de l'établissement, ou d'un autre régime de retraite. Certaines organisations offrent un régime de pension amélioré aux dirigeants par l'intermédiaire d'un régime de retraite complémentaire pour les cadres supérieurs. Ces régimes s'adressent habituellement aux personnes à revenu élevé, lorsque les maximums de l'Agence du revenu du Canada sont atteints.	• Pendant la période que nous avons examinée, tous les contrats offraient au recteur le régime de retraite de l'établissement. • Deux contrats offraient également un régime de retraite complémentaire pour les cadres supérieurs ou des prestations de retraite supplémentaires. Ces régimes étaient entièrement capitalisés à un seul établissement. – Pour les deux établissements, nous avons constaté qu'aucun document n'avait été fourni au conseil d'administration concernant les détails de ces régimes de retraite complémentaires pour les cadres supérieurs et concernant la charge future de l'établissement.
Congé administratif Le congé administratif, qui consiste en la poursuite du versement du salaire et des avantages sociaux après l'expiration d'un contrat d'emploi, est une pratique courante dans les universités canadiennes et est considéré comme un congé de recherche visant à faciliter le retour à titre de membre du corps professoral après un mandat à titre de recteur.	• Pour un congé administratif, le pourcentage du salaire versé variait de 80 % à 100 % après la cinquième année du contrat. – Dans un établissement, le recteur devait terminer les cinq années de son contrat pour avoir droit au congé administratif. – Dans les trois autres établissements, si le recteur quittait son poste avant la fin du contrat, la prestation correspondait à un montant au prorata. • Au renouvellement du contrat, une deuxième année à 100 % du salaire était offerte dans un établissement. Dans un autre établissement, lorsque le contrat était renouvelé, aucun congé administratif additionnel n'était offert pour le deuxième mandat de cinq ans, à la demande du recteur.
Indemnités de départ Il s'agit habituellement d'un versement visant à offrir une indemnisation lorsque le contrat prend fin avant l'échéance.	• Six contrats prévoyaient une indemnité de départ de 12 mois en cas de licenciement sans motif valable; un contrat prévoyait une indemnité de départ de 18 mois.
Divers <u>Contrat d'après-mandat ou continuation</u> : Une rémunération et des avantages sociaux supplémentaires qui se poursuivent après la durée du contrat d'emploi, pour des services précis ou non.	• Un contrat octroyait six mois de rémunération et d'avantages sociaux supplémentaires au recteur après la fin de son mandat, pour des services limités. La justification de cette rémunération supplémentaire n'était pas consignée par écrit.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'améliorer les prochains contrats d'emploi afin de s'assurer de protéger au mieux les intérêts de l'établissement et de veiller à ce que les régimes de rémunération soient équitables sans être excessifs. Les conseils juridiques et l'expertise de conseillers en rémunération devraient être obtenus pour la négociation des contrats d'emploi, ainsi que pour toute modification au contrat. Ces modifications ne devraient être effectuées que dans des cas exceptionnels, et une justification de la nécessité des modifications devrait être consignée par écrit. Toute modification au contrat, à ses avenants ou à ses annexes devrait être approuvée au préalable par le conseil d'administration.

AUCUNE ORIENTATION FOURNIE CONCERNANT LA RÉMUNÉRATION DES CADRES SUPÉRIEURS DU SECTEUR PUBLIC AU MANITOBA

Au Manitoba, le gouvernement n'a fourni aucune orientation pour aider les conseils d'administration du secteur public à négocier la rémunération des cadres supérieurs. Notre examen des autres gouvernements provinciaux a révélé qu'il n'est pas rare que des lois régissent la rémunération des cadres supérieurs du secteur parapublic, ou que des directives sur le cadre de rémunération propre au secteur public soient fournies aux entités administrées par un conseil d'administration (voir l'encadré). Une telle orientation peut aider tous les conseils d'administration du secteur public à négocier la rémunération des cadres supérieurs de sorte qu'elle résiste à l'épreuve de l'examen public, en particulier en ce qui concerne les prestations améliorées (par exemple l'utilisation et le financement de régimes de retraite complémentaires destinés aux cadres supérieurs pour les dirigeants des organismes publics).

Certains gouvernements provinciaux exigent que le contrat d'emploi des cadres désignés, notamment des recteurs d'établissements d'enseignement postsecondaire, soit divulgué sur leurs sites Web, ou dans leur divulgation de la rémunération. De plus, nous avons relevé que certains gouvernements provinciaux avaient établi des directives précises sur la rémunération dans le secteur de l'enseignement postsecondaire.

- Au moment de notre examen, le Collège Red River était le seul établissement dont le contrat d'emploi du recteur était rendu public et publié sur son site Web.

En **Colombie-Britannique**, le Public Sector Employers' Council (PSEC) Secrétariat a publié en mars 2017 le document *Guide to B.C. Public Sector Compensation and Expense Policies* (guide des politiques de rémunération et des dépenses du secteur public de la Colombie-Britannique), qui aide les employeurs à concevoir et à mettre en œuvre des plans pour la rémunération des cadres supérieurs et des employés non syndiqués et qui fournit un cadre stratégique pour gérer les dépenses des employés et des personnes nommées à un poste dans la fonction publique. Ce document s'appuie sur les principes de reddition de comptes aux contribuables de la Colombie-Britannique, introduits en 2014, pour renforcer le cadre de reddition des comptes en matière de gouvernance.

Alberta : En vertu de la *Reform of Agencies, Boards and Commissions Compensation Act* (loi sur la réforme de la rémunération des organismes, conseils et commissions), des règlements sur la réforme de la rémunération ont été adoptés en février 2017, et des lignes directrices et un manuel sur la mise en œuvre des règlements ont été publiés. En avril 2018, l'Alberta a publié des directives concernant le Reform of Agencies, Boards and Commissions (Post-secondary Institutions) Compensation Regulation pour donner des précisions sur la rémunération globale des cadres désignés des établissements publics d'enseignement postsecondaire de l'Alberta, notamment sur les salaires et les avantages sociaux de ces cadres.

Ontario : La Loi de 2014 sur la rémunération des cadres du secteur parapublic, promulguée en 2015, s'applique à l'ensemble des universités, des collèges et des établissements d'enseignement postsecondaire. Le Conseil de gestion du gouvernement a aussi publié des directives sur la rémunération, les avantages accessoires et les dépenses, à savoir la Directive sur le programme de rémunération des cadres supérieurs du secteur parapublic, la Directive applicable aux avantages accessoires du secteur parapublic et la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic.



Recommandation 21

Nous recommandons que le gouvernement fournisse une orientation pour aider les conseils d'administration du secteur public responsables de la négociation de la rémunération des cadres supérieurs.

- De plus, nous recommandons que le ministre travaille en collaboration avec les établissements d'enseignement postsecondaire pour établir des directives prévoyant un cadre de rémunération approprié pour les cadres supérieurs du secteur. Si l'offre d'avantages sociaux et d'avantages accessoires supérieurs à ceux énoncés dans les directives devenait nécessaire, une justification par écrit devrait être fournie au ministre, et toutes les discussions et approbations connexes devraient être consignées par écrit.

4.2 Lacunes dans le respect des contrats d'emploi des recteurs et dans la mise en œuvre adéquate de ces contrats

Le conseil d'administration est responsable de la surveillance visant à s'assurer que les clauses du contrat d'emploi du recteur sont mises en œuvre adéquatement et respectées par toutes les parties pendant la durée du contrat. Nous avons constaté que la plupart des conseils d'administration n'étaient pas au courant de leurs responsabilités de surveillance relativement au contrat d'emploi du recteur. Même au moment de l'embauche, nous avons relevé que certains établissements ne communiquaient pas les principales clauses du contrat d'emploi à l'ensemble du conseil d'administration.

Lorsqu'un contrat est signé, le président du conseil d'administration doit s'assurer qu'une copie du contrat est transmise au personnel administratif approprié des services des ressources humaines et des finances, qui doit mettre en œuvre les clauses du contrat. Dans certains cas, nous avons relevé que le contrat d'emploi du recteur demeurait confidentiel et était conservé uniquement au bureau du recteur, plutôt que d'être dûment partagé avec les services responsables.

Les contrats d'emploi des recteurs doivent comporter des clauses en vertu desquelles des autorisations doivent être fournies par le président du conseil d'administration pour certains avantages accessoires ou activités. Voici quelques exemples : frais d'accueil, activités externes du conseil d'administration et paiement des dépenses du conjoint ou de la conjointe. Bien que le président du conseil d'administration qui a négocié et signé le contrat initial soit au courant des clauses, le nouveau président du conseil d'administration ne l'est pas. Pour cette raison, tous les présidents de conseil d'administration devraient recevoir une copie intégrale du contrat d'emploi du recteur lors de sa nomination. Par ailleurs, une formation initiale devrait être fournie sur le rôle d'approbation des dépenses et des avantages accessoires et sur le rôle de mise en œuvre des autres clauses du contrat.

Le président du conseil d'administration a la responsabilité d'exercer une surveillance appropriée des clauses du contrat d'emploi du recteur au nom du conseil d'administration. Les autorisations doivent être obtenues en temps opportun. Comme mentionné ci-après à la **SECTION 5.4**, nous avons constaté des retards importants et des pratiques administratives déficientes dans certains établissements concernant l'obtention des approbations du président. Ces pratiques déficientes et ces retards peuvent donner l'impression que l'approbation du président n'est pas importante. En outre, le président du conseil d'administration devrait hésiter avant de signer des autorisations préalables générales pour des clauses du contrat, car une telle pratique va à l'encontre de l'exigence d'approbation prévue au contrat d'emploi.

- Nous avons constaté qu'aucun établissement n'avait fourni aux présidents de conseil d'administration nouvellement nommés une copie du contrat d'emploi ni offert une formation initiale approfondie relativement à la surveillance du contrat et aux autorisations demandées. Pendant la période visée, la plupart des présidents de conseil d'administration que nous avons interrogés n'avaient pas reçu de copie intégrale du contrat d'emploi de leur recteur.
- Nous avons constaté que, dans trois établissements, le contrat d'emploi n'avait pas été transmis de façon adéquate aux services des ressources humaines et des finances responsables de la mise en

œuvre des clauses du contrat, ce qui avait entraîné des erreurs dans l'administration du contrat ainsi qu'un manque de conformité aux diverses clauses du contrat.

- Nous avons trouvé quelques exemples où des modifications à la rémunération ou aux avantages accessoires avaient été mises en œuvre à la suite de directives verbales ou d'un courriel du bureau du recteur ou du secrétaire général, sans que le conseil d'administration ait fourni les documents d'approbation nécessaires. Les services des ressources humaines et des finances doivent recevoir les documents d'approbation ou d'autorisation requis pour toutes les modifications apportées.
- Nous avons constaté un manque de conformité à certaines clauses du contrat d'emploi du recteur dans tous les établissements, à des degrés divers. Dans certains établissements, il ne s'agissait que d'un détail mineur d'une ou de deux clauses, mais dans certains établissements, il s'agissait de plusieurs clauses. La plupart des problèmes de conformité avaient trait au défaut : de demander au préalable l'approbation du président du conseil d'administration, le cas échéant, de réaliser les évaluations de rendement du recteur (voir la **SECTION 4.3**) et de divulguer des activités externes ou des conflits d'intérêts.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements de s'assurer qu'une copie intégrale du contrat d'emploi du recteur est transmise au président du conseil d'administration, ainsi qu'aux services administratifs qui participent à la mise en œuvre des clauses du contrat. Le secrétaire général, qui aide le président du conseil d'administration à exercer ses fonctions de gouvernance, devrait également recevoir une copie intégrale du contrat d'emploi.

- La responsabilité de surveiller les clauses principales du contrat au nom du conseil d'administration est généralement déléguée au président du conseil d'administration. Lorsqu'un nouveau président du conseil d'administration est nommé, sa formation initiale approfondie devrait porter notamment sur les responsabilités liées à son poste et sur les approbations qu'il devra fournir en vertu du contrat. Ces approbations hiérarchiques sont en place pour s'assurer d'une surveillance et d'une reddition de comptes du recteur appropriées dans des domaines clés. Elles servent à protéger le recteur de tout soupçon injustifié dans ces domaines et à éviter que des avantages soient retirés à l'établissement d'enseignement. Les présidents de conseil d'administration ne devraient pas se dérober à leur responsabilité d'exercer une surveillance appropriée en signant des autorisations préalables générales.
- Les services administratifs, notamment ceux des ressources humaines et des finances, doivent obtenir une copie intégrale du contrat d'emploi pour s'assurer d'une mise en œuvre appropriée des clauses du contrat. Ces services ne devraient mettre en œuvre aucune modification à la rémunération, aux avantages sociaux ou aux avantages accessoires sans avoir reçu au préalable une approbation et une autorisation appropriées du conseil d'administration.

4.3 Évaluations de rendement officielles du recteur non effectuées dans certains établissements

La surveillance du rendement du premier dirigeant ou du recteur est une responsabilité importante de tout conseil d'administration et fait souvent partie des exigences des contrats d'emploi. Les meilleures pratiques de gouvernance semblent montrer qu'un processus officiel d'évaluation du rendement annuel du premier dirigeant ou du recteur doit être en place et doit reposer sur des critères convenus et l'atteinte des objectifs de rendement. Les résultats de l'évaluation de rendement doivent être consignés par écrit et énoncer les points forts et les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs annuels ainsi que les possibilités d'avancement et de perfectionnement futurs. En particulier, si une organisation du secteur public effectue une révision de la rémunération fondée sur le rendement ou octroie des primes ou des avantages accessoires, ceux-ci doivent clairement résulter d'une évaluation complète et factuelle du rendement.

Une évaluation adéquate permet de s'assurer que les activités du recteur cadrent avec les objectifs stratégiques et les priorités du conseil d'administration de l'organisation et les respectent. Les buts et objectifs en fonction desquels le recteur est évalué devraient être consignés clairement par écrit et approuvés par le conseil d'administration (ou un comité désigné) au début du cycle d'évaluation du rendement, afin de s'assurer que les rapports sur le rendement cadrent avec les priorités stratégiques du conseil d'administration. Bien que la responsabilité d'entreprendre le processus d'évaluation et de discuter des possibilités d'amélioration avec le recteur soit souvent déléguée au président du conseil d'administration ou à un comité permanent du conseil d'administration, tous les membres du conseil d'administration devraient avoir la possibilité de faire connaître leurs points de vue et être informés des résultats de l'évaluation. Le meilleur processus d'évaluation que nous avons relevé comprenait non seulement l'avis du conseil d'administration, mais aussi une évaluation à 360 degrés réalisée par une société externe de ressources humaines.

Les primes au rendement ou les augmentations de salaire devraient uniquement être octroyées si les attentes à l'égard du rendement sont atteintes. La détermination de ce type de rémunération au rendement doit être fondée sur des mesures de rendement et des critères précis, et les documents devraient clairement démontrer le lien entre le rendement et la prime accordée. L'approbation du conseil d'administration est requise chaque année pour accorder au recteur une rémunération au rendement, particulièrement si celle-ci dépasse les augmentations habituelles accordées aux employés de l'organisation.

- Nous avons constaté que tous les contrats d'emploi des recteurs, sauf un, exigeaient une évaluation annuelle du rendement du recteur.
- Nous avons constaté que trois des six établissements dont le contrat exigeait une évaluation annuelle du rendement n'avaient pas effectué d'évaluations de rendement de leurs recteurs. Même si une telle évaluation n'était pas officiellement exigée par l'un des contrats d'emploi, nous avons relevé qu'une évaluation de rendement du recteur consignée par écrit avait aussi été réalisée chaque année à cet établissement.

- Les trois établissements restants effectuaient des évaluations du recteur, même si nous avons relevé qu'à un établissement, l'évaluation n'était pas faite chaque année comme requis.
- Aucune augmentation de salaire ni prime fondée sur le rendement n'était offerte dans les trois établissements qui n'effectuaient pas d'évaluations de rendement.
- Nous avons constaté que cinq des contrats d'emploi examinés comportaient des clauses prévoyant des augmentations de salaire ou des primes au rendement. Cependant, seulement deux des établissements avaient accordé des augmentations de salaire ou des primes fondées sur le rendement à leur recteur. Nous avons relevé que dans les deux cas, le recteur obtenait toujours la hausse ou la prime annuelle au rendement maximale autorisée en vertu de son contrat.
- Ces deux établissements effectuaient des évaluations de rendement annuelles de leur recteur. Toutefois, nous avons relevé qu'un établissement n'avait pas effectué l'évaluation à l'une des années de notre période d'examen, mais qu'il avait quand même octroyé au recteur la prime annuelle maximale.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'effectuer chaque année une évaluation de rendement officielle du recteur fondée sur des critères précis et des mesures de rendement. Cette évaluation devrait présenter les points forts, les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs stratégiques et les possibilités d'amélioration. L'évaluation annuelle du rendement est particulièrement importante lorsqu'une rémunération ou des primes fondées sur le rendement sont octroyées.

4.4 Communication au public de l'information relative à la rémunération pas aussi exhaustive au Manitoba que dans d'autres provinces canadiennes

La transparence et la reddition de comptes au public sont des pratiques exemplaires standard de la rémunération des cadres supérieurs du secteur public. Une divulgation de la rémunération qui dresse un portrait complet de la rémunération totale des cadres supérieurs, notamment du salaire de base, des prestations de retraite, des indemnités de départ et des autres avantages sociaux, est le signe d'une bonne pratique.

Le Manitoba a promulgué *la Loi sur la divulgation de la rémunération dans le secteur public* en 1996, qui exige que les organismes publics divulguent au public « la rémunération payée ou versée au cours de l'exercice ou de l'année civile, directement ou indirectement ». Ces états de rémunération divulguent un paiement forfaitaire pour les employés qui gagnent 75 000 \$ ou plus. Ce montant forfaitaire représente le revenu déclaré sur le feuillet de renseignements T4, qui comprend les paiements directs (comme le

salaire, les heures supplémentaires et les primes), et tout avantage imposable (par exemple une partie des avantages relatifs à l'usage d'un véhicule).

La Loi sur la divulgation de la rémunération dans le secteur public du Manitoba n'exige pas la présentation de toutes les rémunérations acquises ou accumulées, par exemple des cotisations de l'employeur au régime de retraite, ou de toute autre prestation accumulée ou différée. Notre examen des autres provinces canadiennes (voir l'encadré) a révélé que certaines d'entre elles exigent des renseignements plus exhaustifs concernant la rémunération des cadres supérieurs; elles exigent non seulement les paiements directs et les avantages imposables, mais également les indemnités de départ accumulées, ainsi que les avantages non monétaires comme les cotisations de l'employeur au régime de retraite, au régime d'assurance-emploi, au Régime de pensions du Canada (RPC) et à la Workers' Compensation Board (commission des accidents du travail). L'Alberta exige aussi que les contrats d'emploi des cadres désignés soient divulgués, ce qui comprend les recteurs et vice-recteurs des établissements d'enseignement postsecondaire.

- L'Université de Brandon était le seul établissement à avoir rendu publique sa déclaration de rémunération des cadres du secteur public sur son site Web.
- Nous constatons qu'à la suite de notre audit, des modifications législatives ont été apportées à *la Loi sur la divulgation de la rémunération dans le secteur public*, notamment l'ajout de l'exigence voulant que, depuis le 1er janvier 2019, tous les organismes du secteur public doivent « publier les renseignements sur leur site Web » (paragraphe 3(1) de *la Loi sur la divulgation de la rémunération dans le secteur public*). Nous nous attendons à ce que tous les établissements d'enseignement postsecondaire respectent cette exigence à l'avenir.

Colombie-Britannique : Les *Public Sector Executive Compensation Reporting Guidelines* (lignes directrices sur la déclaration de la rémunération des cadres supérieurs du secteur public) de la Colombie-Britannique exigent la divulgation de toutes les rémunérations fournies, y compris des salaires, des primes, des prestations, des prestations de retraite et de toute autre forme de rémunération, dont les indemnités de départ, les paiements et les autres indemnités. La stratégie de rémunération et l'entité responsable de déterminer la rémunération des cadres supérieurs doivent aussi être communiquées, ainsi qu'une explication des mesures de rémunération et des primes liées au rendement. www.publicsectorcompensation.gov.bc.ca/executive-compensation-disclosures

Alberta : Les contrats d'emploi des cadres désignés comme recteurs d'un établissement sont publics. Les exigences de divulgation de la rémunération des organismes du secteur public visent tous les types de rémunérations, y compris le salaire, les primes, les avantages imposables et les indemnités de départ, ainsi que les avantages non monétaires, notamment les cotisations de l'employeur au régime de retraite, au régime d'assurance-emploi, au Régime de pensions du Canada (RPC) et à la Workers' Compensation Board (commission des accidents du travail de l'Alberta). www.alberta.ca/public-sector-body-compensation-disclosure-table.aspx

Ontario : Les établissements d'enseignement postsecondaire doivent divulguer les salaires. Voir la page Web suivante : www.ontario.ca/fr/page/divulgation-des-traitements.



Recommandation 22

Nous recommandons que le Ministère s'assure que tous les établissements se conforment aux exigences de divulgation de la *Loi sur la divulgation de la rémunération dans le secteur public* et rendent donc leur déclaration de rémunération disponible sur leur site Web.

5 Nécessité d'améliorer la surveillance des dépenses du recteur par le conseil d'administration

Les scandales liés aux dépenses font souvent la une des médias. L'examen du public relativement aux dépenses des dirigeants prend de l'ampleur dans tous les secteurs de la société, et les établissements d'enseignement postsecondaire n'y échappent pas. Des dépenses inappropriées comportent un risque d'atteinte à la réputation non proportionnel au montant de la dépense. En fait, certains diront que les articles de faible valeur sont souvent ce qui cause le plus de dommages à la réputation. Par exemple, le remboursement d'un paquet de gomme de 1,29 \$ à un ancien haut dirigeant de la Monnaie royale canadienne, ou d'un jus d'orange de 16 \$ à un ancien politicien fédéral, ont fait les manchettes partout au Canada, et nous nous en souvenons encore aujourd'hui.

À l'instar de tous les dirigeants du secteur public, les dirigeants d'établissements d'enseignement postsecondaire sont en situation de confiance et sont tenus de se conformer à des attentes élevées en matière d'éthique. Ils doivent se montrer dignes de cette confiance en gérant les fonds publics avec probité et prudence. L'intérêt et l'examen du public relativement aux dépenses des plus hauts dirigeants s'accroissent constamment. Par conséquent, les pratiques administratives déficientes ainsi que l'absence d'approbations hiérarchiques appropriées et opportunes des dépenses du recteur entraînent un risque.

Il incombe au président du conseil d'administration de surveiller rigoureusement les dépenses du recteur au nom du conseil d'administration. La justification opérationnelle de toutes les dépenses du recteur doit être clairement consignée par écrit, particulièrement si la dépense constitue une exception à la politique, ou si elle est liée à des frais de déplacement, d'accueil ou de divertissement pour lesquels l'examen public peut être plus minutieux. Une approbation hiérarchique est la meilleure façon de protéger le recteur de tout soupçon injustifié et d'éviter que des avantages soient retirés à l'établissement d'enseignement.

Nous sommes d'avis que l'adoption d'une politique de dépenses, qui serait approuvée par le conseil d'administration pour le recteur, qui reconnaîtrait le rôle et les exigences uniques associés à son poste et qui tiendrait compte de la nécessité que toutes les dépenses puissent résister à l'examen du public, procurerait un cadre de reddition de comptes plus approprié. Il ne s'agit pas de réduire les attentes envers le recteur, qui doit donner une justification opérationnelle appropriée de toutes ses dépenses et fournir les documents justificatifs et les reçus originaux, mais bien de préciser les attentes et les exigences ainsi que le processus de surveillance du conseil d'administration.

Une lacune commune à tous les établissements était que des améliorations devaient être apportées quant aux documents justificatifs fournis au président du conseil d'administration pour l'approbation des dépenses du recteur. Le pouvoir associé au poste de plus haut dirigeant d'une organisation exige que le premier dirigeant ou le recteur mette tout en œuvre pour fournir d'excellents documents justificatifs pour les dépenses; ces documents doivent répondre aux exigences de la politique, sans qu'il soit nécessaire de le demander. Le fait d'avoir à remettre en cause une dépense ou à demander d'autres documents justificatifs place évidemment les subordonnés de l'organisation dans une position très délicate et peut rendre le président du conseil d'administration mal à l'aise, car celui-ci ne veut pas que cette remise en question ou que cette demande soit perçue comme un manque de confiance.

Nous avons effectué un audit des dépenses des recteurs de tous les établissements d'enseignement postsecondaire pour vérifier si une surveillance adéquate était fournie par le conseil d'administration. Nous avons examiné les dépenses de chaque recteur sur une période de deux ans pour en vérifier la conformité avec les politiques de l'établissement. Les dépenses totales des recteurs au cours de cette période variaient de 16 155 \$ à 57 274 \$. Dans quatre établissements, toutes les dépenses engagées par le recteur ont été examinées. Dans les trois autres établissements, nous avons utilisé un échantillonnage en raison du volume important d'opérations. Tout problème ou préoccupation qui a été relevé pendant notre audit a été porté à l'attention des établissements, et de nombreux établissements ont modifié leurs pratiques en conséquence.

Notre examen des dépenses des recteurs avait pour objet de nous assurer de la conformité des dépenses avec les politiques de l'établissement et de vérifier si une surveillance adéquate était fournie par le conseil d'administration et si les approbations du conseil avaient été obtenues. Puisque notre examen des dépenses des recteurs n'était pas conçu comme un audit juricomptable, nous ne garantissons aucunement l'absence de dépenses frauduleuses ou inappropriées.

Comme le décrivent les sections ci-après, notre audit des dépenses du recteur sur une période de deux a révélé ce qui suit :

- aucune politique de dépenses approuvée par le conseil d'administration n'était en place dans les établissements pour les dépenses du recteur (**SECTION 5.1**);
- la définition d'une dépense directe du recteur devrait être précisée pour s'assurer que toutes les dépenses directes sont soumises au président du conseil d'administration aux fins d'approbation (**SECTION 5.2**);
- la formation initiale des présidents de conseil d'administration concernant l'approbation des dépenses du recteur était inadéquate (**SECTION 5.3**);
- les pratiques administratives déficientes et le manque de documents justificatifs entravaient la surveillance des dépenses du recteur (**SECTION 5.4**);
- les politiques en matière de dépenses de certains établissements devraient être précisées (**SECTION 5.5**).

5.1 Aucune politique approuvée par le conseil d'administration en place pour les dépenses du recteur

Nous avons aussi constaté qu'aucune politique de dépenses n'avait été approuvée pour le recteur par les conseils d'administration des établissements. Dans tous les établissements, le recteur devait suivre la politique générale de dépenses adoptée pour tous les employés de l'établissement. Même si cette pratique peut sembler appropriée, elle ne tient pas compte du rôle unique et des exigences liées au poste de recteur. En effet, ce poste exige habituellement des déplacements professionnels fréquents et la participation à des activités reliées à des donateurs ou à d'autres parties intéressées externes et entraîne donc des dépenses supplémentaires, des frais professionnels et des frais d'accueil. De plus, les contrats d'emploi des recteurs contiennent généralement des clauses sur les dépenses ou sur d'autres avantages accessoires qui ne respectent pas les exigences de la politique générale des dépenses des employés. Il serait préférable d'avoir en place une politique appropriée approuvée par le conseil d'administration pour les dépenses du recteur, car exiger que le recteur respecte la politique générale de dépenses des employés signifie que le recteur approuve lui-même sa propre politique de dépenses ou qu'il peut en influencer l'approbation.

Demander au recteur de se conformer à la politique générale de dépenses des employés peut également ne pas être raisonnable du fait qu'il se trouve au sommet de l'organisation et qu'il relève directement du conseil d'administration. Par exemple, l'autorisation préalable d'un déplacement par un superviseur est une exigence courante et pertinente de la politique pour tous les employés. Toutefois, le recteur n'a pas de superviseur direct; il doit plutôt rendre des comptes au conseil d'administration. Dans la plupart des cas, le conseil d'administration délègue la responsabilité d'approuver les dépenses du recteur au président du conseil d'administration. Puisqu'il s'agit d'un rôle à temps partiel, l'exigence d'approbations préalables du président du conseil d'administration peut ne pas être une attente raisonnable ou facile à gérer. Un processus d'approbation postérieure par le président du conseil d'administration, avec l'apport de documents justificatifs, y compris une justification et les reçus originaux, peut être une méthode raisonnable si elle est mise en œuvre adéquatement.

L'adoption d'une politique de dépenses, qui serait approuvée par le conseil d'administration pour le recteur, qui reconnaîtrait le rôle et les exigences uniques associés à son poste et qui tiendrait compte de la nécessité que toutes les dépenses puissent résister à l'examen du public, procurerait un cadre de reddition de comptes plus approprié que ce que nous avons observé pendant la période examinée. Il ne s'agit pas de réduire les attentes envers le recteur, qui doit donner une justification opérationnelle appropriée de toutes ses dépenses et fournir les documents justificatifs et les reçus originaux, mais plutôt de préciser les attentes et les exigences ainsi que le processus de surveillance du conseil d'administration.

Si le conseil d'administration d'un établissement choisit de ne pas adopter une telle politique et de continuer d'exiger le respect de la politique générale de dépenses des employés, de bien meilleures mesures et une diligence raisonnable accrue seront requises de la part du conseil d'administration, et plus particulièrement du président du conseil d'administration. Bien que cette pratique impose

un fardeau administratif à l'administration et au président du conseil d'administration, le processus d'approbation doit veiller à ce que les dépenses du recteur se conforment totalement aux dispositions de la politique. Aucune autorisation préalable générale ne devrait être donnée ni aucune mesure de contournement de la politique ne devrait être mise en place, car de telles pratiques sont inadéquates et ne permettent pas d'assurer la surveillance prévue par la politique de dépenses ou par les clauses du contrat d'emploi.

Nous avons constaté qu'aucun établissement n'avait de pratiques d'autorisation qui permettaient de veiller au respect de la politique, ce qui crée un risque concernant les dépenses du recteur. Un processus de reddition de comptes approprié du conseil d'administration, qui comprend la surveillance rigoureuse des dépenses, permet de protéger au mieux le recteur de tout soupçon injustifié ou malentendu concernant ses dépenses. Un tel processus fournit également l'assurance que la confiance envers le recteur est justifiée.

- Dans tous les établissements, nous avons constaté des situations où le recteur ne respectait pas la politique générale de dépenses de l'établissement, et ce, à différents degrés. Les problèmes de conformité les plus courants avaient généralement trait au manque d'approbations préalables requises en vertu de la politique, au manque de reçus originaux détaillés et dans certains cas, à des suppléments ajoutés sur des billets d'avion ou à des billets d'avion à un prix dépassant celui de vols à bas prix, sans avoir d'abord obtenu une autorisation ou sans explication consignée par écrit.
- Toutes les dérogations à la politique relevées par notre audit ont été portées à l'attention des établissements pendant notre audit. De nombreux établissements ont réglé les problèmes ou ont apporté des changements à leurs politiques ou à leurs pratiques en conséquence.
- Seulement un établissement incluait dans son manuel de gouvernance du conseil d'administration un énoncé de politique selon lequel le recteur pourrait devoir engager des dépenses au-delà de celles prévues dans la politique générale de dépenses des employés. Cet énoncé de politique du conseil d'administration décrivait des principes généraux et des mesures devant être appliqués pour évaluer les dépenses du recteur, afin de pouvoir résister à l'examen du public. Toutefois, nous avons constaté que cet énoncé de politique du conseil d'administration n'était pas entièrement appliqué ni pris en compte dans le processus d'examen et d'approbation des dépenses du recteur à cet établissement.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'adopter une politique de dépenses, qui serait approuvée par le conseil d'administration pour le recteur, qui reconnaîtrait le rôle et les exigences uniques associés à son poste et qui préciserait les attentes précises pour les processus ainsi que les exigences en matière d'approbation. Une telle politique ne devrait pas réduire les attentes envers le recteur, qui doit donner une justification appropriée de toutes ses dépenses et fournir les documents justificatifs et les reçus originaux. Comme pour toute politique, le conseil d'administration devrait établir un calendrier d'examen périodique et de mise à jour de cette politique de dépenses.

5.2 Nécessité de définir ce qu'est une dépense directe du recteur pour s'assurer que toutes les dépenses sont approuvées par le président du conseil d'administration

Une reddition de comptes appropriée nécessite une approbation hiérarchique de toutes les dépenses des employés, y compris du recteur. Puisque le recteur relève du conseil d'administration, ce dernier doit se charger de la surveillance et de l'approbation des dépenses du recteur. La reddition des comptes n'est pas appropriée si l'approbation est effectuée par un membre du personnel subalterne, comme l'agent principal des finances, qui relève directement du recteur. Il est courant que le conseil d'administration délègue la responsabilité de surveillance de l'approbation des dépenses à son président, mais cette responsabilité peut aussi être déléguée à un vice-président, ou au président du comité d'audit.

- Nous avons constaté que le président du conseil d'administration approuvait les dépenses du recteur dans tous les établissements à l'exception d'un seul. À l'Université de Brandon, le vice-recteur (administration et finances) était responsable de l'approbation des dépenses du recteur. Bien que nous n'ayons constaté aucune préoccupation ni aucun problème unique à l'Université de Brandon dans le cadre de cet examen, il existe un risque inhérent qu'un subordonné relevant directement du recteur puisse se retrouver dans une position délicate s'il remet en question le remboursement d'une dépense du recteur ou s'il le refuse. Nous constatons que l'Université de Brandon a depuis modifié sa politique de dépenses, et que les dépenses du recteur sont maintenant approuvées par le président du conseil d'administration, après que le vice-recteur (administration et finances) les a examinées.

MANQUE DE CLARTÉ QUANT À CE QUI CONSTITUE OU NON UNE DÉPENSE DU RECTEUR

Notre audit a relevé des différences considérables entre chaque établissement et un manque de clarté quant à ce qui constitue ou non une dépense du recteur et quant aux dépenses qui nécessitent la surveillance et l'autorisation du président du conseil d'administration. Au moment de notre examen, aucun établissement n'avait défini ce qu'était une dépense du recteur. Nous avons constaté que les présidents des conseils d'administration autorisaient par conséquent les dépenses en fonction du mode de paiement plutôt qu'en fonction du type de dépense.

Dans la plupart des établissements, seules les dépenses du recteur dont le remboursement était demandé sur un formulaire d'approbation de dépenses, ou qui étaient portées au compte de carte de crédit professionnelle du recteur, étaient soumises à l'approbation du président du conseil d'administration. Toutefois, notre audit a révélé que d'autres méthodes étaient utilisées pour engager et payer les dépenses du recteur, et lorsque ces méthodes étaient utilisées, les dépenses n'étaient pas soumises à l'approbation du président. Le processus d'approbation par le président du conseil d'administration n'était donc pas toujours suivi, même pour des dépenses similaires. Voici un exemple qui montre comment la dépense d'achat d'un billet d'avion pour le recteur peut être gérée de diverses manières, chacune donnant lieu à un processus d'approbation différent :

1. si le billet d'avion est réservé avec la carte de crédit professionnelle du recteur, la dépense est examinée et approuvée par le président du conseil d'administration de l'établissement;
2. si le billet d'avion est réservé par un adjoint de direction au moyen d'une carte de crédit professionnelle autre que celle du recteur, la dépense n'est ni examinée ni approuvée par le président du conseil d'administration. Dans un tel cas, le recteur approuve sa propre dépense d'achat d'un billet d'avion, ce qui est inadéquat;
3. si l'établissement a une entente de facturation directe avec le transporteur aérien, comme c'était le cas dans certains établissements selon notre examen, le vol est facturé à l'établissement et imputé à l'interne au centre de coût du bureau du recteur, sans qu'il ne soit examiné ni approuvé par le président du conseil d'administration.

Pour établir une définition des dépenses du recteur, il importe de faire la distinction entre ce qu'est une dépense directe engagée par le recteur pour s'acquitter de ses fonctions et ce qu'est une dépense organisationnelle ou administrative engagée au nom du recteur ou par le bureau du recteur. Notre audit a relevé des incohérences dans la façon dont ces dépenses sont gérées, parfois au sein du même établissement. À notre avis, une politique de dépenses distincte pour le recteur aiderait à résoudre le problème du manque de clarté.

- Nous avons constaté qu'en raison de l'absence de définition de ce qu'était une dépense du recteur, les dépenses du recteur n'étaient pas toutes approuvées par le président du conseil d'administration. Des exemples de types de dépenses qui, selon nos constatations, étaient souvent omises du processus d'examen par le président du conseil d'administration sont fournis ci-dessous. Le type et la fréquence de ces dépenses variaient selon l'établissement. Nous n'avons pas quantifié ni évalué l'utilisation de ces pratiques à chaque établissement.
- Dépenses du recteur facturées directement à l'établissement – Ces dépenses variaient selon l'établissement, mais elles étaient remboursées directement selon le processus des comptes créditeurs de l'établissement. Ces dépenses comprenaient notamment les billets d'avion, la location de véhicules, le perfectionnement professionnel et l'inscription à des conférences.
- Dépenses du recteur portées au compte de carte de crédit professionnelle d'un autre dirigeant – Dans cinq établissements, nous avons relevé des exemples de dépenses, comme des repas auxquels participait le recteur, qui avaient été portées au compte de carte de crédit d'un vice-recteur ou d'un autre dirigeant. Puisque le recteur est le supérieur hiérarchique qui approuve les dépenses du vice-recteur, le recteur approuvait donc ses propres dépenses, ce qui est inadéquat. Les dépenses n'étaient donc pas soumises à l'examen ni à l'approbation du président du conseil d'administration. La politique de dépenses et les procédures devraient faire en sorte que l'employé le plus haut placé présent se charge du paiement et de la demande de remboursement.
- Dépenses du recteur portées au compte de carte de crédit de son adjoint de direction – L'adjoint de direction du recteur est souvent responsable de la réservation de billets d'avion, de l'inscription à des conférences ou d'autres achats effectués au nom du recteur. Dans quatre établissements, nous avons relevé des exemples où les dépenses du recteur étaient portées au compte de carte de

crédit professionnelle de son adjoint de direction ou d'un autre membre du personnel du bureau. Puisque le recteur est responsable d'approuver les achats effectués à l'aide de la carte de crédit des membres du personnel qui relèvent de lui, le recteur approuvait donc ses propres dépenses. Ces dépenses n'étaient donc pas soumises à l'examen ni à l'approbation du président du conseil d'administration. Il importe de s'assurer que les dépenses directes du recteur sont uniquement portées au compte de sa carte de crédit professionnelle.

- Dépenses du recteur facturées à l'interne au centre de coût du bureau du recteur – Ces dépenses comprennent la facturation interne pour des services de traiteur et des services alimentaires, ce qui peut inclure des frais d'accueil engagés par le recteur pour un repas avec des invités, pour une réception ou pour une activité sur le campus (ou un endroit lié au campus comme le Jane's Restaurant au Collège Red River ou la résidence du recteur à l'Université du Manitoba). Ces types de dépenses n'étaient pas non plus soumis à l'examen ni à l'approbation du président du conseil d'administration, même s'il s'agissait de frais d'accueil qui, s'ils avaient été engagés à l'extérieur du campus, auraient suivi le processus de demande de remboursement et auraient nécessité l'approbation du président du conseil d'administration.

INCIDENCE SUR L'EXHAUSTIVITÉ ET L'EXACTITUDE DES RENSEIGNEMENTS PUBLIÉS EN LIGNE

Notre audit a examiné l'exactitude et l'exhaustivité des renseignements publiés en ligne concernant les dépenses du recteur des trois établissements ayant comme pratique la production de rapports publics. Nous avons relevé que le manque de clarté concernant ce qu'était une dépense du recteur avait également une incidence sur l'exhaustivité et l'exactitude des renseignements communiqués au public. Pour se préparer à divulguer en ligne des renseignements, les établissements doivent bien comprendre la nature des dépenses à divulguer et tenir compte de toutes les sources de dépenses du recteur. Dans le cas contraire, ils pourraient omettre de divulguer certains renseignements lorsque les autres modes de paiement mentionnés précédemment sont utilisés.

- Nous avons constaté qu'un problème d'exhaustivité existait dans les trois établissements. Les dépenses qui n'étaient pas soumises à l'approbation du président du conseil d'administration n'étaient habituellement pas publiées en ligne. Un établissement avait aussi choisi de ne pas divulguer certaines dépenses, mais n'en précisait pas la raison dans le rapport en ligne.
- Nous avons relevé que seul le Collège Red River avait un processus en place selon lequel le service des finances examinait les dépenses du recteur imputées à son centre de coût, puis les soumettait pour qu'elles soient incluses dans le rapport en ligne. Toutefois, ces dépenses n'étaient pas soumises à l'examen ni à l'approbation du président du conseil d'administration.
- Nous avons aussi trouvé des erreurs administratives mineures ayant des répercussions sur l'exactitude des renseignements divulgués par deux établissements. Il est important de s'assurer que les rapports publics sur les dépenses du recteur sont complets et exacts.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements de s'assurer que toutes les dépenses du recteur, quel que soit le mode de paiement ou le flux d'opérations, sont soumises à l'approbation du président du conseil d'administration. Pour ce faire, des précisions devraient être apportées concernant ce qui devrait être considéré comme une dépense engagée par le recteur pour s'acquitter de ses fonctions et ce qui devrait être considéré comme une dépense de l'organisation engagée par le bureau du recteur.

- Pour se préparer à la divulgation en ligne des dépenses du recteur, les établissements doivent bien comprendre la nature des dépenses à divulguer et tenir compte de toutes les sources de dépenses. Si un établissement choisit d'exclure certaines dépenses de la divulgation, une explication de la raison invoquée et de la méthode utilisée devrait être fournie dans le rapport en ligne.

5.3 Lacunes dans la formation initiale offerte aux présidents de conseil d'administration concernant l'approbation des dépenses du recteur

Quelle que soit l'expérience préalable du président du conseil d'administration en matière de gouvernance, il devrait suivre une formation initiale sur son rôle d'approbation des dépenses au sein d'un établissement postsecondaire public. Cette formation permet de l'informer clairement des attentes ainsi que de toute exigence et de tout risque propres à l'établissement. Le président du conseil d'administration (ou tout autre approbateur délégué) a la responsabilité de s'assurer que les exigences de la politique sont respectées et que les dépenses du recteur sont bien justifiées. Lorsque les dépenses constituent des exceptions à la politique, lorsqu'il n'existe aucune politique ou lorsque l'examen du public peut accroître le risque, le caractère raisonnable des dépenses réclamées doit être adéquatement évalué et approuvé par le président du conseil d'administration.

Pour que le président du conseil d'administration puisse examiner en détail les dépenses du recteur et les approuver, une copie de la politique de dépenses de l'établissement devrait lui être fournie afin de l'informer de ce qui est autorisé ou non par la politique. La formation initiale devrait être offerte par le service des finances, qui est le service le mieux placé pour offrir son expertise de la politique et des processus et pour répondre aux questions. Une copie intégrale du contrat d'emploi du recteur devrait aussi être fournie au président du conseil d'administration, car le contrat autorise peut-être des dépenses supplémentaires pour des frais de déplacement, d'accueil et de divertissement, et il faut en tenir compte pour l'examen et l'approbation des dépenses du recteur.

- Nous avons constaté que les présidents de conseil d'administration n'avaient pas reçu de formation initiale précise pour les préparer à leur rôle d'approbation des dépenses du recteur et pour les informer des attentes connexes à leur égard. Dans le cadre de nos entrevues, quelques présidents de conseil d'administration ont mentionné que le secrétaire général leur avait donné un aperçu initial du processus. Un président de conseil d'administration nous a dit que lorsqu'il avait reçu la première série de dépenses à approuver, il avait demandé à un ancien président du conseil d'administration de l'aider.

- Aucun ancien président de conseil d'administration ni président actuel que nous avons interrogé n'avait reçu de copie de la politique de dépenses de l'établissement, mais elle était accessible en ligne à certains établissements. En outre, les présidents de conseil d'administration n'avaient pas reçu de copie intégrale du contrat d'emploi du recteur. Le président du conseil d'administration doit prendre en considération toutes les exigences et tous les avantages accessoires prévus au contrat pour examiner les dépenses (par exemple, un président de conseil d'administration doit être informé si une prime discrétionnaire est offerte et que le processus de demande de remboursement des dépenses ne s'applique pas aux dépenses personnelles).
- Nos entrevues avec les présidents de conseil d'administration nous ont révélé que l'évaluation du caractère raisonnable des dépenses et leur approbation se fondaient dans la plupart des cas sur un jugement personnel. Le fait qu'une dépense respectait ou non les exigences de la politique générale de dépenses des employés de l'établissement n'était pas pris en compte. Aucun président de conseil d'administration n'a mentionné avoir déjà refusé une dépense d'un recteur.
- Nos discussions avec certains présidents de conseil d'administration ont révélé que les points de vue personnels quant à ce qu'est, ou n'est pas, une dépense raisonnable, variaient selon les antécédents et l'expérience.

NÉCESSITÉ DE FAIRE APPROUVER LES DÉPENSES DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Dans la plupart des établissements, nous avons constaté des situations où le recteur demandait le remboursement d'une dépense liée à une activité à laquelle le président du conseil d'administration avait participé (par exemple, un repas où le président du conseil d'administration était aussi présent). Dans de tels cas, ces dépenses ne devraient pas être approuvées par le président du conseil d'administration; elles devraient plutôt être approuvées par le supérieur hiérarchique du président du conseil d'administration. La politique de dépenses de certains établissements précise clairement ce type d'exigence. Voici un exemple tiré de la politique de dépenses d'un établissement : lorsque le supérieur hiérarchique qui approuve les dépenses participe personnellement à la dépense (comme à un repas ou à une réception pour lesquels un remboursement est demandé), la demande de remboursement doit aussi être approuvée par le superviseur direct du supérieur hiérarchique. Toutefois, nous avons constaté que cette exigence de la politique, lorsqu'elle existait, n'était pas respectée pour les dépenses du recteur. Par conséquent, dans de tels cas, le président du conseil d'administration approuvait ses propres dépenses, ce qui est inadéquat.

Comme mentionné à la **SECTION 2.7** (chapitre 2), toutes les dépenses des membres du conseil d'administration devraient être approuvées par le conseil d'administration. Les conseils d'administration choisissent souvent de déléguer cette responsabilité au président du conseil d'administration, mais elle peut être déléguée à un autre membre du conseil d'administration, comme le vice-président ou le président du comité d'audit. Si la responsabilité est déléguée au président du conseil d'administration, l'approbation des dépenses du président devrait être confiée à un autre membre du conseil d'administration, comme le vice-président ou le président du comité d'audit.

- Nous avons constaté que les dépenses des membres du conseil d'administration n'étaient approuvées par le conseil d'administration dans aucun établissement.
- Dans la plupart des établissements, le secrétaire général approuvait les dépenses du conseil d'administration, car il était responsable à l'interne du budget. Toutefois, puisque le secrétaire général occupe un poste subalterne, il ne s'agit pas d'une approbation hiérarchique appropriée.
- Dans un établissement, la politique précisait que le recteur devait approuver les dépenses de tous les membres du conseil d'administration. Toutefois, dans la pratique, le secrétaire général approuvait les dépenses des membres du conseil d'administration, car il avait la responsabilité des dépenses dont le montant ne dépassait pas une certaine limite et que les dépenses des membres du conseil d'administration dépassaient rarement cette limite.
- Dans un établissement, aucun processus d'approbation des dépenses du conseil d'administration n'était en place, car de telles dépenses étaient rares.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'offrir au président du conseil d'administration une formation initiale approfondie sur les exigences de la politique de dépenses et sur les attentes relatives à l'examen et l'approbation des dépenses du recteur.

- À notre avis, la formation initiale sur l'approbation des dépenses devrait être offerte au président du conseil d'administration par le service des finances, plutôt que par le secrétaire général, étant donné que le service des finances possède une expertise en ce qui concerne les exigences de la politique et une compréhension des risques inhérents aux processus de l'établissement.

5.4 Lacunes dans la surveillance des dépenses du recteur causées par des pratiques administratives déficientes et le manque de documents justificatifs

Nous avons examiné le processus mis en place à chaque établissement pour l'approbation des dépenses du recteur, et nous avons déterminé que des améliorations pouvaient être apportées dans tous les établissements, à des degrés divers. Comme il a été mentionné précédemment, le président du conseil d'administration d'un des établissements ne participait pas au processus, et l'approbation des dépenses était uniquement donnée par le plus haut dirigeant financier. Dans tous les autres établissements, les présidents de conseil d'administration recevaient les demandes de remboursement des dépenses et les relevés de carte de crédit, ainsi que les documents justificatifs. Dans certains établissements, le secrétaire général transmettait les renseignements au président du conseil d'administration pour obtenir son approbation avant ou après les réunions. Dans un établissement, le plus

haut dirigeant financier fournissait un relevé des dépenses au président du conseil d'administration et répondait aux questions, au besoin. Dans d'autres établissements, les renseignements étaient envoyés par la poste ou par courriel au président du conseil d'administration aux fins d'examen et d'approbation.

- Dans quatre établissements, le président du conseil d'administration recevait tous les relevés de carte de crédit et demandes de remboursement des dépenses, ainsi que les documents justificatifs. Dans deux établissements, le président du conseil d'administration recevait un relevé des dépenses. Nous avons relevé que dans un établissement, les documents justificatifs étaient fournis, mais pas dans les autres établissements, sauf sur demande.
- Le manque de rapidité du président du conseil d'administration à approuver les dépenses du recteur était une lacune importante dans deux établissements.
 - Dans un de ces établissements, nous avons constaté que les dépenses n'avaient pas été examinées pendant près d'un an. Notre audit a d'ailleurs incité l'établissement à obtenir l'approbation du président du conseil d'administration. En raison du retard dans les approbations, un nouveau président du conseil d'administration a dû approuver les dépenses de près d'une année, effectuées pendant le mandat de l'ancien président du conseil d'administration, qui aurait dû fournir les approbations de manière plus appropriée avant de quitter son poste. La politique du conseil d'administration de cet établissement, qui exige un examen trimestriel des dépenses du recteur, n'était pas systématiquement suivie.
 - Dans l'autre établissement, le président du conseil d'administration n'a approuvé les dépenses qu'à deux reprises en 2016 (en janvier et en mai). Ensuite, les dépenses n'ont pas été examinées avant janvier 2017, et seules des dépenses engagées pendant la période de mars à août 2016 ont été approuvées (un retard de près d'un an pour certaines dépenses).
- Dans trois établissements, nous avons relevé qu'en plus de l'approbation du président du conseil d'administration, le plus haut dirigeant financier avait pour responsabilité d'examiner ou d'autoriser certaines dépenses du recteur. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'une bonne pratique, qui pourrait être utilisée dans la plupart des autres établissements. Le service des finances pourrait aider le président du conseil d'administration en vérifiant que toutes les dépenses sont conformes aux exigences de la politique de dépenses des employés, avant qu'elles soient soumises à l'approbation du président du conseil d'administration. Tout point de non-conformité devrait être précisé dans les documents fournis au président du conseil d'administration, afin que les éléments qui constituent une dérogation à la politique et qui exigent une surveillance accrue soient mis en évidence.
- Nous avons relevé qu'un établissement avait utilisé des signatures électroniques pour l'approbation des dépenses. Dans un tel cas, une politique officielle sur l'utilisation de signatures électroniques est requise, et il faut s'assurer que de solides contrôles internes sont en place en ce qui concerne l'accès approprié aux signatures électroniques.
- Nous avons relevé qu'un établissement avait dû payer des frais d'intérêts pour des paiements en retard sur la carte de crédit professionnelle du recteur, ce qui n'est pas convenable. Le processus

d'approbation des dépenses d'un établissement ne doit pas entraîner de paiements en retard ni de frais d'intérêts sur des cartes de crédit professionnelles, et les processus doivent être améliorés pour s'assurer du paiement en temps opportun des soldes de cartes de crédit. Le président du conseil d'administration peut refuser une dépense du recteur même après le paiement. Cette dépense doit alors être remboursée à l'établissement par le recteur.

- Nous avons relevé que deux contrats d'emploi de recteur exigeaient qu'un budget annuel soit établi pour les frais de déplacement et d'accueil engagés par le recteur. Toutefois, selon nos constatations, ces établissements ne respectaient pas cette exigence.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé à tous les établissements de préciser les attentes à l'égard du président du conseil d'administration en ce qui a trait à l'approbation des dépenses, et le rôle de l'agent principal des finances (le cas échéant). Si la responsabilité de vérifier la conformité du recteur avec les exigences de la politique générale de dépenses des employés a été confiée au président du conseil d'administration, un examen initial par le plus haut dirigeant financier devrait être effectué pour confirmer la conformité et mettre en évidence toute dérogation à la politique, car s'attendre à ce que le président du conseil d'administration réalise un examen approfondi de la conformité n'est peut-être pas raisonnable.

NÉCESSITÉ D'APPORTER DES AMÉLIORATIONS QUANT AUX DOCUMENTS JUSTIFICATIFS FOURNIS DANS TOUS LES ÉTABLISSEMENTS

Les lacunes dans les documents justificatifs réduisent la capacité d'un approbateur d'évaluer adéquatement le caractère raisonnable d'une dépense engagée. Un aspect important de toutes les politiques de dépenses est que seules les dépenses engagées dans le cadre des activités de l'établissement seront remboursées. Par conséquent, pour démontrer la conformité avec cette politique, une justification opérationnelle de chaque dépense doit être fournie, ainsi que les reçus originaux. En ce qui concerne les frais d'accueil, les politiques exigent souvent que le nom et l'affiliation des invités, la justification opérationnelle et les sujets traités soient consignés par écrit. L'approbateur ne devrait pas avoir à déduire la justification opérationnelle ni à supposer le bien-fondé de la dépense lorsque les reçus originaux sont manquants. La raison de la dérogation à la politique et la justification opérationnelle doivent être clairement consignées par écrit, particulièrement si la dépense constitue une exception à la politique.

Selon nos constatations, une lacune commune à tous les établissements était que des améliorations devaient être apportées quant aux documents justificatifs fournis au président du conseil d'administration pour l'approbation des dépenses du recteur. Comme nous l'avons mentionné, dans tous les établissements, nous avons trouvé des exemples de dépenses de recteur non conformes aux politiques de dépense, à des degrés divers. Un grand nombre de problèmes de non-conformité que nous avons relevés étaient attribuables à un processus administratif ne permettant pas de s'assurer que les

documents justificatifs fournis pour les dépenses du recteur respectent les exigences de la politique générale de dépenses des employés.

Nous sommes d'avis qu'il incombe au recteur de fournir des renseignements fiables, complets et transparents sur les fins opérationnelles des dépenses engagées. À titre de plus haut dirigeant de l'établissement, le recteur doit comprendre qu'il place ses subordonnés dans une position très délicate si ceux-ci doivent demander d'autres documents justificatifs ou des documents plus complets. Le fait d'avoir à remettre en cause une dépense peut également rendre le président du conseil d'administration mal à l'aise, car nul ne souhaite que ces demandes de renseignements supplémentaires soient perçues comme un manque de confiance envers le recteur. Par conséquent, le pouvoir associé au poste de recteur exige que le recteur mette tout en œuvre pour fournir d'excellents documents justificatifs qui répondent aux exigences de la politique et qui n'entraînent aucune question supplémentaire. Cette façon de faire permet de protéger au mieux le recteur. Particulièrement si les dépenses réclamées ont trait à un déplacement, un hébergement ou un divertissement pour lesquels l'examen public peut accroître le risque, ou si une dépense constitue une exception à la politique de quelque façon que ce soit, la justification opérationnelle et l'objet de la dépense devraient être clairement consignés par écrit afin de démontrer qu'une attention particulière a été portée à l'utilisation des fonds publics. Non seulement cette norme élevée en matière de documents justificatifs renforce l'obligation redditionnelle du recteur, mais elle fait office d'exemple pour l'organisation et montre que les dirigeants respectent des normes supérieures en matière d'éthique.

- Notre audit a révélé que les renseignements et les documents justificatifs fournis au président du conseil d'administration pour l'approbation des dépenses du recteur pouvaient être améliorés dans tous les établissements, à des degrés divers. Nous avons relevé que les documents justificatifs de certains établissements étaient insuffisants ou étaient résumés d'une façon nuisant à la capacité du président du conseil d'administration d'évaluer adéquatement le caractère raisonnable et la justification opérationnelle de la dépense.
- Nos discussions avec les présidents actuels et les anciens présidents de conseil d'administration de tous les établissements nous ont permis d'établir qu'il était plutôt rare que des précisions ou d'autres documents soient demandés au recteur concernant ses dépenses.
- Nous avons constaté que les politiques de dépenses de certains établissements étaient normatives en ce qui a trait aux documents justificatifs exigés, ce qui constitue une bonne pratique. Toutefois, ces normes sur les documents justificatifs n'étaient pas toujours appliquées aux dépenses du recteur, ce qui fait partie des raisons qui nous ont amenés à conclure que les recteurs de tous les établissements ne respectaient pas la politique de dépenses.
- Les lacunes les plus courantes en matière de documents justificatifs étaient les suivantes :
 1. des justifications opérationnelles et des documents à l'appui qui ne permettaient pas de relier les déplacements ou les autres dépenses aux activités de l'établissement ni de démontrer le caractère raisonnable de la dépense. Particulièrement lorsque les dépenses constituent des

exceptions à la politique (comme dans le cas des sièges en classe supérieure ou des articles spéciaux), ou lorsque l'examen du public peut accroître le risque (comme dans le cas des repas gastronomiques ou des déplacements vers une destination convoitée ou vers la province d'origine), il est important de veiller à consigner par écrit la justification de ces dépenses et de préciser si une partie du déplacement est effectuée à titre personnel;

2. des frais de repas d'affaires et d'accueil pour lesquels les renseignements (noms des participants, affiliations, justification opérationnelle, sujets de discussion, etc.) étaient inadéquats ou n'étaient pas consignés conformément aux politiques de l'établissement;
3. des reçus manquants ou des relevés de carte de crédit soumis au lieu des reçus détaillés originaux. Lorsqu'il s'agissait de frais de repas ou d'accueil, nous n'étions pas en mesure d'évaluer si la dépense incluait de l'alcool, et si tel était le cas, si la dépense respectait la politique. Nous avons relevé que quatre établissements avaient instauré une bonne pratique selon laquelle les employés remplissaient un affidavit ou un formulaire pour les reçus manquants. Toutefois, l'utilisation d'un affidavit ou d'un formulaire devrait constituer l'exception. Nous avons constaté que les formulaires pour reçus manquants étaient souvent utilisés à un établissement.

- À l'Université du Manitoba, un système automatisé appelé Concur est utilisé pour traiter toutes les demandes de remboursement de dépenses et les opérations de cartes de crédit professionnelles. Le système regroupe automatiquement toutes les dépenses de remboursement liées à des déplacements provenant de différentes sources, ce qui constitue une bonne pratique et permet d'améliorer l'examen des dépenses.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements d'améliorer leur processus administratif concernant l'approbation des dépenses du recteur. Le président du conseil d'administration doit recevoir suffisamment de documents pour lui permettre de bien évaluer la justification opérationnelle et le caractère raisonnable de chaque dépense. Nous avons aussi recommandé aux établissements qui ont adopté un processus d'approbation après paiement d'améliorer la rapidité à laquelle le président du conseil d'administration examine et approuve les dépenses.

- Les recteurs devraient faire preuve de diligence en soumettant toujours des renseignements fiables, complets et transparents concernant chaque dépense, y compris des reçus détaillés originaux et une justification opérationnelle, comme l'exige la politique. Ceci est particulièrement important pour les dépenses pouvant accroître le risque, comme les frais d'accueil ou les dépenses qui constituent une dérogation à la politique. Aucune exception ne devrait être faite pour le recteur, car il doit incarner les normes d'éthique de l'établissement.

5.5 Nécessité d'améliorer certaines politiques de dépenses pour les rendre plus claires

Nous avons constaté que le fait d'avoir des exigences claires et explicites pour les éléments clés des politiques de dépenses facilitait leur mise en œuvre et permettait d'éviter tout risque potentiel. Notre examen a révélé des éléments pour lesquels les politiques de dépenses des établissements n'étaient pas exhaustives ou suffisamment précises pour fournir une orientation appropriée (par exemple, concernant les pourboires maximaux, les directives relatives aux sièges en classe supérieure et le remboursement des frais relatifs aux ajouts). Un manque de clarté entraîne un recours accru au jugement personnel de l'approbateur quant à la détermination du caractère raisonnable d'une dépense, ce qui peut donner lieu à une absence d'uniformité dans les approches et créer ainsi un risque pour l'établissement. Un manque de clarté dans l'approbation des dépenses du recteur crée aussi un risque pour le recteur, car les dépenses peuvent être perçues différemment selon le président de conseil d'administration et être perçues négativement durant l'examen du public, même si elles ont été approuvées par un président de conseil d'administration. Notre examen des politiques et des procédures en matière de dépenses de tous les établissements a révélé divers éléments pouvant être améliorés à des fins de clarté.

- Nous avons constaté que la plupart des politiques et des procédures en matière de dépenses pouvaient être améliorées par l'ajout de directives supplémentaires sur le remboursement des billets d'avion. Pour éviter toute ambiguïté quant aux exigences, il conviendrait de préciser les conditions permettant le remboursement des billets d'avion en classe affaires ou en classe supérieure et le remboursement des ajouts (comme la sélection de sièges et les frais pour excédent de bagages). Des directives claires devraient être mises en œuvre, surtout lorsque l'établissement autorise l'utilisation de vols privés ou nolisés. Nous avons constaté que seulement un établissement fournissait des précisions sur les frais relatifs aux ajouts, mais que la politique ne mentionnait rien sur les sièges en classe supérieure.
- Les politiques de dépenses devraient préciser que l'employé le plus haut placé paie les repas et les voyages d'affaires si plusieurs employés y participent. Cette exigence n'était pas énoncée dans les politiques de quatre établissements. Ainsi, les problèmes mentionnés précédemment pourraient être évités pour tous les établissements où un subordonné payait pour une dépense du recteur et où cette dépense était ensuite approuvée par le recteur lui-même. Nous avons relevé qu'à un établissement, la politique de dépenses interdisait aux approbateurs d'autoriser les dépenses de leurs subordonnés si une partie de ces dépenses était attribuable à l'approbateur, alors qu'à un autre établissement, ces dépenses devaient être également approuvées par le superviseur de l'approbateur.
- Les politiques et les procédures en matière de dépenses devraient être plus précises en ce qui a trait aux frais de repas et d'accueil. Des directives claires sur les remboursements acceptés et sur les documents justificatifs exigés devraient notamment être fournies. Certaines politiques comportaient des lignes directrices quantitatives et qualitatives sur les frais d'accueil, notamment la définition des limites par personne par événement, ou l'exigence que seuls les coûts des personnes dont la

présence à l'événement était importante soient remboursés. Notre audit a révélé que les documents justificatifs fournis par les recteurs n'étaient pas conformes aux exigences dans trois établissements.

- Pour les invités de l'extérieur, la plupart des politiques exigent que les noms des participants soient fournis. Deux établissements précisait que l'affiliation devait être consignée, et cinq établissements demandaient que l'objet ou le sujet des discussions relatif aux frais d'accueil soit fourni.
- Les conditions de remboursement des frais de repas ou d'accueil auraient besoin d'être précisées lorsque ces frais concernent seulement des employés internes. Nous avons constaté que quatre établissements fournissaient des lignes directrices sur les situations où ces frais d'accueil internes étaient remboursables. Par exemple, certains établissements mentionnaient que l'engagement et le montant de ces frais devaient être réduits au minimum, que seuls les coûts des participants dont la présence à l'événement était importante pouvaient être inclus, que la raison de l'événement devait être liée à l'obtention d'un avantage organisationnel précis et que l'événement ne devait pas servir à remplacer une réunion pouvant ordinairement se tenir sur le lieu de travail
- Les politiques de dépenses devaient également préciser si l'achat d'alcool est remboursable et dans quelle mesure. Nous avons constaté qu'un seul établissement interdisait explicitement le remboursement des dépenses d'alcool. La politique de dépenses d'un autre établissement ne comportait aucune disposition sur l'alcool. Dans cet établissement, nous avons constaté que le manque de clarté faisait en sorte que l'alcool était remboursé de façon aléatoire. Concernant les cinq établissements qui remboursaient l'alcool, trois d'entre eux ne le remboursaient que dans certaines situations précises, mais les deux autres avaient des politiques plutôt permissives.
- Les pourboires étaient remboursables dans la plupart des établissements, même si seulement quatre établissements le précisait dans leur politique. Seulement deux de ces établissements fixaient aussi une limite (15 %) pour les pourboires remboursables.
- Les politiques de dépenses de cinq établissements précisait une limite de temps pour la soumission des dépenses, ce qui constitue une bonne pratique.
- Les politiques de tous les établissements précisait que les reçus originaux étaient requis pour le remboursement. Dans quatre établissements, les politiques de dépenses prévoyait un processus en cas de reçu perdu ou manquant; le meilleur de ces processus exigeait que les employés remplissent un formulaire ou un affidavit signé indiquant que le reçu n'avait pas pu être trouvé ou délivré de nouveau. Lorsque le reçu manquant était pour un repas d'affaires ou des frais d'accueil, l'approbateur n'était pas en mesure de déterminer si l'achat était conforme à la politique de l'établissement (par exemple si la dépense comprenait l'achat d'alcool). Les reçus perdus ou manquants devraient être rares pour tous les employés, particulièrement pour le recteur, qui doit incarner les normes d'éthique de l'établissement.
- La politique de dépenses d'un établissement exigeait que le programme des conférences et les itinéraires de voyage soient joints aux demandes de remboursement des dépenses afin de les justifier. Dans un autre établissement, la politique de dépenses exigeait que les renseignements soient

fournis sur demande. Joindre le programme des conférences est une bonne pratique qui permet à l'approbateur de mieux évaluer le caractère raisonnable de la durée du voyage et des demandes d'indemnités journalières et de remboursement de repas. Nous avons constaté que ces exigences n'étaient pas toujours respectées au sein de ces établissements. Notre audit a aussi relevé des cas, dans quatre établissements, où le programme de la conférence ou de l'événement aurait permis de mieux comprendre la justification opérationnelle du déplacement du recteur et le caractère raisonnable des demandes de remboursement de frais de repas et d'hébergement.

- Notre examen des formulaires de demande de remboursement des dépenses a mis en évidence des points à améliorer dans les formulaires pour s'assurer que des explications exhaustives et des documents justificatifs appropriés soient joints à la demande. Les formulaires de demande de remboursement des dépenses devraient toujours exiger la signature du demandeur et comprendre une déclaration servant à attester qu'il s'agit des dépenses exactes engagées dans le cadre des activités de l'établissement.
- Les politiques sur les cartes de crédit professionnelles devraient clairement préciser que les cartes de crédit doivent seulement être utilisées à des fins opérationnelles et que l'achat d'articles ou de services à des fins personnelles est interdit. Davantage de précisions sur l'utilisation à des fins opérationnelles uniquement étaient requises dans tous les établissements, à l'exception d'un seul. L'utilisation de cartes de crédit professionnelles à des fins personnelles engendre un risque. Même s'il s'agit d'opérations personnelles qui sont remboursées ultérieurement, l'établissement doit se charger du recouvrement, ce qui lui impose un fardeau administratif. Notre audit a révélé des cas isolés d'achats personnels portés au compte de la carte de crédit professionnelle du recteur, mais nous avons relevé que tous les recteurs avaient adéquatement remboursé ces articles en temps opportun avant notre audit. La politique relative aux cartes de crédit devrait aussi préciser que les frais d'intérêts ou les frais de service sur un solde de carte de crédit en souffrance ne seront pas remboursés.
- Au moment de notre examen, cinq recteurs avaient une carte de crédit professionnelle pour leurs dépenses professionnelles. Nous avons constaté que deux recteurs avaient choisi de ne pas avoir de carte de crédit professionnelle. Dans de tels cas, il est très important de s'assurer que les dépenses du recteur ne sont pas portées aux comptes de carte de crédit professionnelle d'autres personnes (comme de son adjoint de direction), ce qui ferait en sorte que le recteur approuverait ses propres dépenses. Les dépenses du recteur doivent être examinées et approuvées par le président du conseil d'administration.

Conseils à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire :

Nous avons recommandé aux établissements de mettre à jour et d'améliorer toutes leurs politiques et procédures en matière de dépenses. Une plus grande clarté permettrait de s'assurer que les exigences de remboursement sont sans ambiguïté pour tous les employés et améliorerait l'ensemble du processus d'approbation.

Résumé des recommandations

Dans cette section, nous présentons un résumé des recommandations formulées dans le rapport.

Chapitre 1 :

1. Nous recommandons d'établir un document décrivant les rôles et les responsabilités et précisant les obligations redditionnelles et les responsabilités de toutes les parties en ce qui a trait à la surveillance du système d'enseignement postsecondaire au Manitoba. Nous recommandons également que ce document soit :
 - signé par toutes les parties (le ministre, le président du conseil d'administration de l'établissement et le recteur de l'établissement);
 - examiné et mis à jour périodiquement, et rendu public.
2. Nous recommandons que le Ministère établisse les objectifs stratégiques et les résultats prioritaires escomptés pour le système d'enseignement postsecondaire du Manitoba, en consultation avec tous les établissements d'enseignement postsecondaire et les autres parties intéressées du système d'éducation. Ces objectifs stratégiques et résultats prioritaires escomptés devraient être examinés et mis à jour périodiquement.
3. Nous recommandons que le ministre et le Ministère, conjointement avec les établissements d'enseignement postsecondaire, examinent et mettent à jour, s'il y a lieu, le mandat de chaque établissement, en vertu du paragraphe 2(4) de *la Loi sur l'administration de l'enseignement postsecondaire*. Pour ce faire, nous recommandons que le ministre rende publiques les lettres de mandat qui ont été convenues entre les parties et qui précisent les mandats renouvelés ainsi que les objectifs stratégiques et les résultats prioritaires à atteindre par l'établissement sur une période donnée. Chaque lettre de mandat devrait être élaborée en consultation avec l'établissement postsecondaire concerné, et elle devrait être dûment signée par le président du conseil d'administration de l'établissement et par le recteur.
4. Nous recommandons que lorsque les objectifs stratégiques du secteur auront été communiqués, le Ministère élabore une directive sur la reddition des comptes conjointement avec les établissements d'enseignement. Nous recommandons que cette directive prévoie la soumission des plans stratégiques des établissements et qu'elle définisse les éléments que les plans doivent contenir. Nous recommandons aussi que la directive précise la façon dont les plans stratégiques des établissements doivent être harmonisés avec les priorités stratégiques globales et contribuer à l'atteinte des résultats escomptés à l'échelle du système.
5. Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec chaque établissement, établisse des mesures de rendement axées sur les résultats et définisse ses besoins connexes en information pour que la surveillance du rendement financier et opérationnel des établissements puisse être effectuée en fonction de ces paramètres. Une directive ou des modèles devraient être fournis aux

établissements pour veiller à ce que les rapports soient uniformes et efficaces.

6. Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les établissements, élabore des processus de surveillance comportant des mesures de rendement axées sur les résultats pour les établissements et qu'il surveille les progrès réalisés vers l'atteinte des priorités stratégiques globales et des résultats escomptés à l'échelle du système.
 - En présence de sujets de préoccupation ou en cas de faible rendement ou de mauvais résultats financiers, nous recommandons que le Ministère demande aux établissements de lui présenter des plans de mesures correctives et un échéancier connexe et de lui soumettre des rapports d'étape périodiques jusqu'à ce que la situation soit corrigée.
7. Nous recommandons que le Ministère élabore un processus pour s'assurer que les établissements respectent l'ensemble des lois et des règlements applicables.
 - Lorsque des problèmes de conformité sont décelés, nous recommandons que le Ministère communique ses préoccupations aux établissements, et au besoin, demande que des plans de mesures correctives lui soient fournis pour préciser les mesures correctives et les échéanciers prévus qui seront adoptés pour atteindre la conformité.
8. Nous recommandons que le Ministère élabore un processus pour évaluer le rendement de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire. Ce processus devra être lié aux objectifs stratégiques et aux résultats escomptés qui n'ont pas encore été établis pour le système d'enseignement postsecondaire.
 - Nous recommandons aussi que des mesures de rendement fiables soient établies à l'échelle du système, conjointement avec les établissements, et que l'information redditionnelle des établissements soit recueillie de manière à permettre l'évaluation globale du système d'enseignement postsecondaire du Manitoba.
9. Nous recommandons que le Ministère fasse rapport sur le rendement et les résultats de l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire dans son rapport annuel à la population manitobaine.
10. Nous recommandons que le ministre et le Ministère prennent les mesures nécessaires pour améliorer les processus de communication à tous les niveaux, et plus particulièrement la qualité de la relation avec les présidents du conseil d'administration de chaque établissement. À tout le moins, nous recommandons que le ministre tienne une rencontre annuelle avec chaque président de conseil d'administration et chaque recteur.
 - Les établissements devraient aussi jouer un rôle pour veiller à ce qu'une relation solide et fondée sur le respect mutuel soit établie avec le ministre et le Ministère. Il serait également important que les établissements élaborent des protocoles et des plans de communication pour tenir le ministre et le Ministère informés des nouveaux problèmes et de toute circonstance nouvelle ou changeante pouvant être d'intérêt pour le gouvernement.
11. Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les établissements, établisse des protocoles permettant de répondre aux préoccupations et aux problèmes importants soulevés, notamment lorsque des allégations d'actes répréhensibles concernant un établissement sont portées à l'attention du ministre ou du Ministère.

12. Nous recommandons que le Ministère élabore un processus de communication efficace avec les établissements en ce qui a trait à la nomination des membres de conseil d'administration par le lieutenant-gouverneur en conseil. Dans le cadre de ce processus de communication, le Ministère devrait informer les établissements en toute confidentialité de la nomination et la révocation de membres du conseil d'administration, après l'approbation finale du décret et avant l'annonce publique.
13. Nous recommandons que le ministre s'assure que les renseignements fournis dans le cadre du processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil sont exhaustifs et à jour et qu'ils comprennent une liste complète des membres des conseils d'administration des établissements et de leurs compétences, et pas seulement une liste des personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil. Pour aider le cabinet du ministre à cet égard, nous recommandons au Ministère :
 - de tenir à jour une liste complète des membres des conseils d'administration des établissements, et pas seulement une liste des personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil;
 - de fournir des renseignements complets sur la composition des conseils d'administration des établissements au Comité du Cabinet chargé des organismes, conseils et commissions pour s'assurer qu'il ait une vision globale de la composition des conseils d'administration pour l'examen des nominations;
 - de demander aux établissements de lui fournir leur grille de compétences et leurs besoins en compétences concernant les membres de leur conseil d'administration au moins six mois avant que les postes deviennent vacants, afin d'éclairer le processus de sélection associé aux nominations par le lieutenant-gouverneur en conseil.
14. Nous recommandons que le gouvernement fournisse des directives et des mesures de soutien centrales concernant les questions de gouvernance et de reddition des comptes communes aux entités publiques administrées par un conseil d'administration et qu'il collabore avec tous les ministères et entités administrées par un conseil d'administration afin d'adapter ces directives et mesures en fonction du contexte unique de chacun.

Chapitre 2 :

15. Nous recommandons que le ministre ait la responsabilité de s'assurer que les nominations par le lieutenant-gouverneur en conseil pour les établissements d'enseignement postsecondaire s'effectuent en temps opportun, car un conseil d'administration ne peut fonctionner efficacement lorsque des postes sont vacants ou lorsque ses membres ne parviennent pas à satisfaire à tous les besoins en compétences du conseil. Les incohérences législatives relatives aux mandats expirés devraient être examinées.
16. Nous recommandons que le ministre travaille en collaboration avec les établissements d'enseignement postsecondaire pour examiner les incohérences législatives liées à la nomination des membres aux conseils d'administration, afin de s'assurer que les lois continuent de respecter le contexte et les besoins uniques en matière de composition de chaque établissement, notamment vérifier le bien-fondé de la taille établie par la loi pour les conseils d'administration des établissements.

17. Étant donné que les étudiants actuels et les membres du corps professoral sont déjà représentés aux conseils d'administration des établissements grâce au processus de nomination par d'autres parties intéressées, nous recommandons que l'ensemble des nominations par le lieutenant-gouverneur en conseil serve à nommer des membres externes au conseil d'administration pour apporter une gamme diversifiée de compétences, de points de vue, d'expériences et d'antécédents professionnels au conseil d'administration.
18. Nous recommandons que le Ministère obtienne les plans d'action des établissements et fasse un suivi des mesures prises pour améliorer les points propres à chaque établissement et précisés dans nos constatations détaillées. Nous recommandons aussi que le Ministère obtienne des explications précises et une justification pour les points pour lesquels aucune mesure n'a été prise ou pour les suggestions qui n'ont pas été mises en œuvre en temps opportun, et qu'il s'assure que les solutions de rechange utilisées sont conformes aux attentes en matière de gouvernance.
19. Nous recommandons que le ministre et le ministère travaillent en collaboration avec les établissements d'enseignement postsecondaire pour examiner les incohérences législatives liées aux comités des conseils d'administration et déterminer si des comités particuliers sont nécessaires. Presque toutes les lois des établissements permettent au conseil d'administration de créer et de dissoudre ses comités, au besoin. Si la mise sur pied d'un comité précis devenait nécessaire, le ministre pourrait inclure cette demande dans une lettre de mandat.
20. Nous recommandons que le Ministère fournisse des directives et des attentes minimales standard à l'égard des rapports annuels des établissements d'enseignement postsecondaire. Ces rapports devraient non seulement assurer une reddition de comptes appropriée au gouvernement, mais communiquer à la population manitobaine le rendement financier et opérationnel de l'établissement et les progrès réalisés vers l'atteinte de ses priorités stratégiques.
 - Nous recommandons aussi que le Ministère, conjointement avec les collèges et les collèges universitaires, examine et évalue la nécessité des rapports annuels des établissements, ainsi que les attentes à leur égard, et précise l'information minimale requise à inclure dans ces rapports.
21. Nous recommandons que le gouvernement fournisse une orientation pour aider les conseils d'administration du secteur public responsables de la négociation de la rémunération des cadres supérieurs.
 - De plus, nous recommandons que le ministre travaille en collaboration avec les établissements d'enseignement postsecondaire pour établir des directives prévoyant un cadre de rémunération approprié pour les cadres supérieurs du secteur. Si l'offre d'avantages sociaux et d'avantages accessoires supérieurs à ceux énoncés dans les directives devenait nécessaire, une justification par écrit devrait être fournie au ministre, et toutes les discussions et approbations connexes devraient être consignées par écrit.
22. Nous recommandons que le Ministère s'assure que tous les établissements se conforment aux exigences de divulgation de la Loi sur la divulgation de la rémunération dans le secteur public et rendent donc leur déclaration de rémunération disponible sur leur site Web.

Annexe A – Établissements publics d'enseignement postsecondaire



UNIVERSITÉ DU MANITOBA

L'Université du Manitoba est le plus grand établissement postsecondaire au Manitoba. Comptant environ 30 000 étudiants inscrits et près de 10 000 employés, cette université offre plus de 100 programmes d'études de premier cycle et de cycles supérieurs.

L'Université du Manitoba a été la première université à s'établir dans l'Ouest canadien. Elle a obtenu sa charte en 1877, ce qui lui a permis de conférer des grades aux diplômés de ses trois collèges fondateurs : le St. John's College, le Manitoba College et le Collège de Saint-Boniface. Au cours des décennies suivantes, d'autres collèges se sont affiliés à cette université. En 1967, le gouvernement provincial a octroyé le statut d'université à deux de ces collèges : le Brandon College est devenu l'Université de Brandon, et le United College, qui avait été formé avec la fusion du Wesley College et du Manitoba College, est devenu l'Université de Winnipeg. L'Université du Manitoba a continué d'exercer ses activités en vertu de *la University Act* jusqu'en 1987, moment où *la Loi sur l'Université du Manitoba* a été promulguée.

La Loi sur l'Université du Manitoba exige que le Conseil des gouverneurs (nom du conseil d'administration de l'université) soit composé de 23 membres. Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme 12 membres, dont trois doivent être des étudiants de l'université. Ces 12 membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil constituent 52 % des membres du conseil d'administration. En outre, trois membres sont élus par l'association des anciens, trois membres sont élus par le Sénat, et trois membres sont nommés par l'Association des étudiants de l'Université du Manitoba. Le chancelier et le vice-chancelier (le recteur) de l'Université du Manitoba sont également membres du conseil d'administration en vertu de leur poste. Le conseil d'administration élit en son sein son président et son vice-président.

L'Université du Manitoba a reçu un financement provincial de 427,0 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 31 mars 2018, ce qui représente 44 % de son financement total, qui s'élevait à 969,8 millions de dollars.

Subventions provinciales	427,0 M\$
Subventions fédérales	108,1 M\$
Ville de Winnipeg	0,2 M\$
Frais de scolarité	170,1 M\$
Autres*	264,4 M\$
Revenu total de	969,8 M\$

*Comprend les dons, les revenus d'investissement et les subventions non gouvernementales, mais exclut les gains réalisés sur la dette à long terme.

COLLÈGE RED RIVER

Le Collège Red River est le deuxième plus grand établissement postsecondaire au Manitoba et le plus grand institut de formation et de recherche appliquée, offrant plus de 200 programmes de premier cycle, de baccalauréat et de certificat à temps plein et à temps partiel. Le Collège Red River dispose de huit campus répartis un peu partout au Manitoba et accueille environ 22 000 étudiants à temps plein et à temps partiel chaque année.

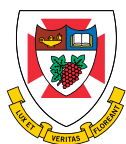
Depuis les années 1930, le Collège Red River a été exploité sous différents noms, avec des mandats divers. Il était une direction du gouvernement provincial jusqu'en 1991, moment où *la Loi sur les collèges et modifiant diverses dispositions législatives* (connue sous le nom de *la Loi sur les collèges*) a été adoptée. Son premier conseil d'administration a été nommé par le gouvernement en 1993. Le Collège Red River a sa propre loi, *la Loi sur le Collège Red River*, qui a été adoptée en juin 2015.

La Loi sur le Collège Red River exige que le conseil d'administration soit composé d'un minimum de 11 membres et d'un maximum de 17 membres. Les membres du conseil d'administration du Collège Red River sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil et comprennent un membre faisant partie du personnel (choisi par le personnel du collège) et un membre étudiant (choisi par l'association étudiante du Collège Red River). Le président et le vice-président du conseil d'administration sont nommés par le gouvernement, par l'intermédiaire du processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil. Le recteur du Collège Red River est un membre nommé d'office sans droit de vote du conseil d'administration.

Le Collège Red River a reçu un financement provincial de 99,3 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 30 juin 2018, ce qui représente environ 49 % de son financement total de 200,9 millions de dollars.

Subventions provinciales	99,3 M\$
Frais de scolarité	48,9 M\$
Autres*	<u>52,7 M\$</u>
Revenu total de	200,9 M\$

*Comprend l'éducation internationale, la formation continue, les autres recettes et les recettes non fiscales.



THE UNIVERSITY OF WINNIPEG

UNIVERSITÉ DE WINNIPEG

L'Université de Winnipeg a obtenu sa charte en 1967 en vertu de *la Loi sur la fondation des universités*, mais ses origines remontent à plus de 145 ans. Ses collèges fondateurs étaient le Manitoba College (1871) et le Wesley College (1888), qui ont fusionné pour former le United College en 1938. *La Loi sur l'Université de Winnipeg* a été promulguée en 1998.

Avec près de 10 000 étudiants et environ 1 200 membres du corps professoral et du personnel, l'Université de Winnipeg propose des programmes menant à des grades de premier cycle et de maîtrise. L'Université de Winnipeg offre aussi des programmes de maîtrise conjointement avec l'Université du Manitoba et différents programmes conjoints et appliqués de formation technique et professionnelle avec le Collège Red River. L'Université de Winnipeg comprend également un département d'études secondaires sur le campus, l'un des seuls au Canada, qui compte environ 450 étudiants.

La Loi sur l'Université de Winnipeg exige que le conseil d'administration soit composé de 36 membres. Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme dix membres, dont deux doivent être des étudiants de l'université. Ces dix membres nommés constituent 28 % des membres du conseil d'administration. Outre les dix membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, le conseil d'administration de l'Université de Winnipeg comprend aussi : dix membres nommés par le conseil général de l'Église-unie du Canada, quatre membres faisant partie du Sénat et élus en son sein, trois membres faisant partie des anciens de l'université et élus par la University of Winnipeg Alumni Association, quatre membres nommés par l'association étudiante de l'Université de Winnipeg (dont le président de l'association, nommé d'office), deux membres élus par le personnel de soutien, et un membre de la haute direction de l'université nommé par le conseil d'administration. Le chancelier et le vice-chancelier (le recteur) de l'Université de Winnipeg sont également membres du conseil d'administration en vertu de leur poste. Le conseil d'administration élit son président et son vice-président du conseil d'administration parmi ses membres externes.

L'Université de Winnipeg a reçu un financement provincial de 72,2 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 31 mars 2018, ce qui représente environ 49 % de son financement total de 146,9 millions de dollars.

Subventions provinciales	72,2 M\$
Subventions fédérales	7,6 M\$
Frais de scolarité	48,7 M\$
Autres*	<u>18,4 M\$</u>
Revenu total de	146,9 M\$

*Comprend les dons et les recettes non fiscales.



UNIVERSITÉ DE BRANDON

L'Université de Brandon a été établie en tant que Brandon College en 1889. Le collège est devenu un établissement non confessionnel en 1938, lorsqu'il a mis fin à son affiliation avec l'Université McMaster et s'est joint à l'Université du Manitoba à titre de collège affilié. L'Université de Brandon a obtenu sa charte en 1967 en vertu de la *Loi sur la fondation des universités*. La *Loi sur l'Université de Brandon* a été promulguée en 1998. L'Université de Brandon accueille actuellement plus de 3 000 étudiants, compte environ 400 membres du corps professoral et du personnel et offre des programmes d'études de premier cycle et de cycles supérieurs ainsi que des programmes menant à l'obtention d'un certificat.

La *Loi sur l'Université de Brandon* exige que le conseil d'administration soit composé de 17 membres. Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme dix membres, dont deux doivent être des étudiants de l'université. Ces dix membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil constituent 59 % des membres du conseil d'administration. Outre les dix membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, le conseil d'administration de l'Université de Brandon comprend aussi : un membre élu par l'association des anciens, deux membres élus par le Sénat et deux membres nommés par la Brandon University Students' Union. Le chancelier, le vice-chancelier (le recteur) de l'Université de Brandon sont également membres du conseil d'administration en vertu de leur poste. Le conseil d'administration élit en son sein son président et son vice-président.

L'Université de Brandon a reçu un financement provincial de 40,4 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 31 mars 2018, ce qui représente 61 % de son financement total de 66,6 millions de dollars.

Subventions provinciales	40,4 M\$
Subventions fédérales	1,9 M\$
Frais de scolarité	11,2 M\$
Autres*	<u>13,1 M\$</u>
Revenu total de	66,6 M\$

*Comprend la vente de biens et de services, les dons et les recettes non fiscales.



COLLÈGE UNIVERSITAIRE DU NORD

Le Collège universitaire du Nord a été fondé à partir de l'ancien Keewatin Community College. Il s'agit d'un établissement hybride (collège universitaire) qui se consacre au développement communautaire et au développement du nord du Manitoba. *La Loi sur le Collège universitaire du Nord* a été promulguée en 2004. Le Collège universitaire du Nord témoigne de la réalité autochtone et de la diversité culturelle du nord du Manitoba, et les sages jouent un rôle unique en favorisant un climat d'ouverture, d'inclusion et de tolérance qui respecte les valeurs des Autochtones et des habitants du Nord. Comptant plus de 1 000 étudiants à temps plein et à temps partiel, le Collège universitaire du Nord possède des campus à The Pas et à Thompson ainsi que 12 centres régionaux répartis dans le nord et le centre du Manitoba.

Le Collège universitaire du Nord a une structure de gouvernance tricamérale unique qui inclut : le conseil d'administration en tant qu'organe directeur du Collège universitaire du Nord, le conseil d'apprentissage en tant qu'organisme universitaire (similaire à un conseil universitaire), et le conseil des sages, qui fournit une orientation en transmettant les connaissances et les valeurs traditionnelles des collectivités autochtones du Manitoba.

La Loi sur le Collège universitaire du Nord exige que le conseil d'administration soit composé d'un maximum de 20 membres. Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme dix membres, dont deux doivent être des étudiants. Ces dix membres nommés représentent 50 % des membres du conseil d'administration. Outre les dix membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, le conseil d'administration comprend aussi : une personne représentant le conseil des sages et nommée par celui-ci, une personne représentant le conseil d'apprentissage et nommée par celui-ci, un étudiant choisi par l'association étudiante, jusqu'à trois personnes travaillant au Collège universitaire du Nord et élus en son sein, et jusqu'à deux membres nommés par le conseil d'administration. Le président du conseil d'administration est nommé par l'intermédiaire du processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil. Le conseil d'administration choisit son vice-président parmi ses membres. Le chancelier et le recteur du Collège universitaire du Nord font partie des membres du conseil d'administration.

Le Collège universitaire du Nord a reçu un financement provincial de 36,4 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 31 mars 2018, ce qui représente 77 % de son financement total de 47,0 millions de dollars.

Subventions provinciales	36,4 M\$
Subventions fédérales	0,1 M\$
Frais de scolarité	4,0 M\$
Autres*	<u>6,5 M\$</u>
Revenu total de	47,0 M\$

*Comprend les ventes et les services connexes, ainsi que les recettes non fiscales.

COLLÈGE COMMUNAUTAIRE ASSINIBOINE

Le Collège communautaire Assiniboine a été établi en 1961 en tant que Brandon Vocational Training Centre. En décembre 1969, lorsque les trois écoles de formation technique du Manitoba sont devenues des collèges communautaires, le Brandon Vocational Training Centre est devenu le Collège communautaire Assiniboine. Tout comme le Collège Red River, il était direction du gouvernement provincial jusqu'en 1991, lorsque *la Loi sur les collèges et modifiant diverses dispositions législatives (la Loi sur les Collèges)* a été adoptée. En 1993, le premier conseil d'administration du Collège communautaire Assiniboine a été nommé par le gouvernement. Avec plus de 11 000 étudiants à temps plein et à temps partiel et environ 500 employés à temps plein et à temps partiel, le Collège communautaire Assiniboine offre plus de 50 programmes menant à l'obtention d'un certificat ou d'un diplôme d'études supérieures ou autres. Le Collège communautaire Assiniboine a trois campus à Brandon, dont un collège pour adultes, ainsi que des campus à Dauphin et Winnipeg, et des centres de formation partout dans la province.

La Loi sur les Collèges exige que le conseil d'administration soit composé d'un minimum de dix membres et d'un maximum de 15 membres. Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme tous les membres du conseil d'administration, y compris le membre faisant partie du personnel (choisi par le personnel du collège) et le membre étudiant (choisi par l'association étudiante du Collège communautaire Assiniboine). Le président et le vice-président sont nommés par l'intermédiaire du processus de nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil. Le recteur du Collège communautaire Assiniboine est un membre nommé d'office sans droit de vote du conseil d'administration.

Le Collège communautaire Assiniboine a reçu un financement provincial de 29,9 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 30 juin 2018, ce qui représente 59 % de son financement total de 50,3 millions de dollars.

Subventions provinciales	29,9 M\$
Programme d'apprentissage	3,1 M\$
Frais de scolarité	5,3 M\$
Autres*	<u>12,0 M\$</u>
Revenu total de	50,3 M\$

*Comprend les revenus de formation adaptée au marché et de formation continue.

UNIVERSITÉ DE SAINT-BONIFACE

L'Université de Saint-Boniface est le seul établissement postsecondaire francophone au Manitoba. Ses origines remontent à 1818, ce qui en fait le plus ancien établissement postsecondaire de l'Ouest du Canada. Constitué sous le nom « Le Collège de St. Boniface » en 1871, il a été l'un des collèges fondateurs de l'Université du Manitoba en 1877 et y est toujours affilié. En plus de sa programmation universitaire, l'Université de Saint-Boniface continue aussi d'offrir des programmes collégiaux par l'intermédiaire de l'École technique et professionnelle, ce qui en fait l'un des deux établissements hybrides (collèges universitaires) du Manitoba. La Loi sur l'Université de Saint-Boniface a été promulguée en 2011.

La Loi sur l'Université de Saint-Boniface exige que le conseil d'administration soit composé de 15 membres. Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme cinq membres, dont un doit être un étudiant de l'université. Ces cinq membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil représentent 33 % des membres du conseil d'administration. Le conseil d'administration de l'Université de Saint-Boniface comprend aussi : deux membres élus par le Sénat, deux membres nommés par la Société franco-manitobaine, deux membres nommés par l'Archidiocèse de Saint-Boniface, un étudiant choisi par l'association étudiante de l'Université de Saint-Boniface, et deux membres nommés par le conseil d'administration. Le recteur de l'Université de Saint-Boniface fait partie du conseil d'administration. L'Université de Saint-Boniface n'a pas de chancelier, puisque les diplômes sont décernés par l'intermédiaire de son affiliation avec l'Université du Manitoba. Le conseil d'administration élit en son sein son président et son vice-président.

L'Université de Saint-Boniface a reçu un financement provincial de 18,1 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 31 mars 2018, ce qui représente 53 % de son financement total de 34,2 millions de dollars.

Subventions provinciales	18,1 M\$
Subventions fédérales	5,0 M\$
Frais de scolarité	5,1 M\$
Autres*	6,0 M\$
Revenu total de	34,2 M\$

*Comprend les revenus d'investissement et les recettes non fiscales.

Cette page a été laissée
blanche intentionnellement.

» Notre vision

Être appréciés pour notre influence positive sur la performance du secteur public au moyen de travaux et de rapports d'audit aux effets importants.

» Notre mission

Porter notre attention sur des domaines d'importance stratégique pour l'Assemblée législative et fournir aux députés de l'Assemblée des audits fiables et efficaces.

Notre mission comprend la production de rapports d'audit faciles à comprendre qui incluent des discussions sur les bonnes pratiques au sein des entités vérifiées et des recommandations que, une fois mises en œuvre auront des effets importants sur la performance du gouvernement.

» Nos valeurs | Responsabilité | Intégrité | Confiance | Collaboration | Innovation | Croissance professionnelle

Vérificateur général

Tyson Shtykalo
Norm Ricard (retraité)

Vérificateur général adjoint

Brian Wirth (retraité)

Directrice

Maria Capozzi

Équipe de vérification

Corey Charman
Graham Hickman
Chris Nowell

Spécialiste externe

Régent Chouinard, CPA, CA (Québec)

Directeur des communications

Frank Landry

Soutien administratif

Jomay Amora-Dueck
Tara MacKay

Conception graphique

Waterloo Design House



Vérificateur général
MANITOBA

Pour plus de renseignements, veuillez communiquer avec notre bureau :

Bureau du vérificateur général
330, avenue Portage, bureau 500
Winnipeg (Manitoba) R3C 0C4

Téléphone : 204 945-3790 Télécopieur : 204 945-2169
contact@oag.mb.ca | www.oag.mb.ca

-  [Facebook.com/AuditorGenMB](https://www.facebook.com/AuditorGenMB)
-  [Twitter.com/AuditorGenMB](https://twitter.com/AuditorGenMB)
-  [Linkedin.com/company/manitoba-auditor-general](https://www.linkedin.com/company/manitoba-auditor-general)