



**G
O
U
V
E
R
N
A
N
C
E**

Projet de mémoire

DOCUMENT DE TRAVAIL

**Projet présenté au Conseil fédéral
Les 27 et 28 novembre 2008**

« [...] on constate une tendance accrue à ce qu'il est convenu d'appeler le «capitalisme académique», qui suppose l'émergence d'un marché institutionnel ou professionnel, ou un mode de fonctionnement basé sur le modèle du marché [...] Dans ce contexte, les universités s'inspirent de plus en plus du modèle de l'entreprise et restructurent leurs activités pour qu'elles soient davantage le reflet de l'activité économique que des fonctions académiques [...] Cette évolution s'est soldée par un affaiblissement des mécanismes de gestion collégiale et, dans le même temps, par un excès de surveillance bureaucratique et d'activités de gestion. Il en résulte en outre que les membres du personnel enseignant de l'enseignement supérieur sont plus exposés à des contrôles, à des mesures disciplinaires [...] dans un grand nombre de pays, la participation à la prise de décisions est progressivement sapée par des stratégies visant notamment à éliminer les universitaires des organes directeurs ou des principales commissions des établissements de l'enseignement supérieur. On assiste [...] à une fragilisation des possibilités réelles de dialogue coopératif et de négociation portant sur l'évolution des processus de gestion, l'autonomie institutionnelle et la responsabilité des établissements [...] Ces phénomènes [...] contribuent non seulement à affaiblir la notion de libertés académiques, mais aussi à compromettre la participation du personnel à la prise de décision [...] deux principes énoncés par la Recommandation de 1997 [...] »

Rapport du comité conjoint OIT/UNESCO d'experts
sur l'application des Recommandations concernant
le personnel enseignant.
Genève, 2006

Introduction

La très grande majorité des membres de la FNEEQ-CSN oeuvrent en enseignement supérieur. Au total, la fédération regroupe, à travers ses dix syndicats de chargé-es de cours et ses 37 syndicats d'enseignantes et d'enseignants du collégial, plus de 20 000 personnes qui travaillent quotidiennement à l'accomplissement des missions des cégeps et des universités du Québec. De ce point de vue, la FNEEQ-CSN compte certainement parmi les organisations les mieux placées pour intervenir dans le dossier de la gouvernance en enseignement supérieur. D'entrée de jeu, nous tenons à signaler notre désaccord important avec plusieurs aspects des projets de loi présentés, qui heurtent à plusieurs égards notre vision des choses.

Prenant directement appui sur la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* (loi 53), le gouvernement entend pour l'essentiel appliquer aux cégeps et aux universités le mode de gouvernance qui a été imposé aux autres sociétés d'État. La pertinence d'importer, dans les organismes gouvernementaux, des recettes de gestion inspirées du secteur privé, nous apparaît déjà douteuse. Vouloir agir de même pour les cégeps et les universités constituerait pour nous une erreur de taille. À part quelques différences mineures, la conception de la gouvernance véhiculée par les projets de loi 107 et 110 est la même que celle de la loi 53 et on cherche en vain, dans ce « copié-collé » adapté, une authentique reconnaissance de la spécificité de l'enseignement supérieur.

Faut-il vraiment, dans un Québec moderne, redire encore que les cégeps et les universités sont des établissements d'enseignement supérieur qui ne peuvent être considérés comme des « entreprises »? Faut-il vraiment démontrer qu'en conséquence, leur gouvernance ne saurait être ni conçue ni assimilée à ce qui a cours dans le secteur privé, ni même à celle d'organismes gouvernementaux dispensant des services d'un autre ordre?

Pour nous, l'enseignement supérieur est le lieu privilégié de la transmission et de la recherche de savoir. Toutes les facettes du fonctionnement des établissements participent

à la réalisation de cette mission, toutes en sont tributaires. La gouvernance ne peut, dans un tel contexte, emprunter ses attributs à d'autres secteurs où domine la recherche de la rentabilité ou du profit.

Il existe un certain nombre de différences entre les universités et les cégeps. Dans ces derniers, le caractère national des programmes permet un fonctionnement en réseau qui ne peut avoir la même résonance dans les universités, ne serait-ce qu'en regard d'une culture différente en matière d'autonomie; rappelons cependant au passage que les États généraux sur l'éducation avaient encouragé les universités à se rapprocher et à collaborer davantage entre elles.

Mais il reste que leurs missions respectives, surtout dans la nouvelle formulation mise en avant par le projet de loi 110 pour les cégeps, sont très proches et que le respect de ces missions devrait marquer davantage les modalités d'imputabilité et de gouvernance. Or les projets de loi présentés nous apparaissent, à cet égard, porteurs de dérives auxquelles nous ne pouvons souscrire, d'autant qu'on n'a pas pris la peine de démontrer au préalable la pertinence ou la nécessité de ces projets.

Invoquer à cet égard la crise récente de l'UQAM témoigne, pour le moins, un manque de rigueur... dont nous risquons qu'il soit pour le moins ironique, à l'heure où cette gouvernance des entreprises privées, qu'on voudrait importer dans les cégeps et les universités, n'empêche en rien les scandales et fiascos financiers de se multiplier!

À notre sens, il n'y a absolument rien, dans la triste histoire de l'UQAM, qui puisse être imputé au mode de gouvernance. Si cette saga démontre quelque chose, c'est plutôt l'inverse de ce qu'amène le projet de loi: les membres du conseil d'administration en provenance de l'interne se sont montrés plus critiques envers le projet de l'Îlot voyageur que les membres externes!

Personne ne conteste la nécessité d'une saine gestion des fonds publics. Qu'il faille les administrer de manière transparente, en éducation comme ailleurs, qu'il faille des modes convenus de reddition de compte, nous pouvons loger à cette enseigne.

Mais ces truismes ne nous relèvent pas de l'obligation de trouver, pour ce faire, des moyens qui respectent la nature, la réalité et la culture des établissements visés.

Or si les moyens envisagés fragilisent la capacité des établissements de s'acquitter de leur mission, s'ils dénigrent indirectement la contribution des personnels par une vision réductrice de leur apport et leur expertise, s'ils nuisent à la dynamique propre d'un collège ou d'une université, s'ils engendrent des effets pervers affectant leur mission sans garantir pour autant l'atteinte des objectifs visés, alors c'est trop cher payé pour le leurre d'une gestion saine qui pourrait être atteinte bien autrement.

Voilà ce que nous entendons défendre dans les pages qui suivent.

1) La mission de l'enseignement supérieur

Section à venir.

Nous relevons le fait que les missions des universités ne sont pas altérées par les projets de loi; nous sommes déçus qu'elles n'aient pas davantage imprégné la conception de la gouvernance portée par les projets de loi.

Nous donnons un accord de principe général avec l'extension proposée de la formulation de la mission des cégeps, au sens où nous apprécions ce rapprochement avec les missions universitaires qui confirme la place des cégeps en enseignement supérieur; nous croyons également utile de renforcer la valeur de la recherche au collégial.

Par ailleurs à notre sens, une extension de la mission des cégeps sans ressources pour y arriver serait inacceptable, d'autant que les indicateurs énumérés dans le projet de loi pour en rendre compte nous inquiètent à cet égard. L'enveloppe fermée des cégeps en matière de formation aux adultes contraste avec cette ambition nouvelle du projet de loi.

Nous exprimerons des réserves quant à l'interprétation qui sera faite du libellé de cette mission. Mènera-t-il à une bonification des protocoles d'entente entre les collèges et les Centres de transferts technologiques? À une inclusion de services à la communauté dans la tâche des enseignantes et des enseignants selon le modèle de certaines universités? Se dirige-t-on vers des recherches commanditées?

2) Gouvernance : paradigme, concept et théories

Il y a d'abord lieu de s'interroger sur la pertinence d'appliquer aux universités et aux collèges un paradigme de gouvernance qui semble aujourd'hui non seulement un peu dépassé, mais qui surtout a été conçu pour l'entreprise privée.

La conception de la gouvernance que la ministre veut imposer aux établissements universitaires et aux collèges est une version remodelée des vieilles théories du management des entreprises, élaborées au milieu du XX^e siècle, prônant une vision directoriale de commandement « top down », une concentration du pouvoir de décision, la supervision étroite des exécutants, la recherche de l'efficacité axée sur les résultats et sur la concurrence. Les projets de loi prétendent viser une saine gouvernance de gestion en mettant l'accent sur « *l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité* », comme si les moyens proposés étaient les seuls permettant d'y arriver.

Nous sommes aussi pour la vertu, mais les trois composantes de la mission des universités, qui seraient aussi applicables aux cégeps, soit l'enseignement, la recherche et le service à la collectivité, ne peuvent être jugées à l'aune d'un modèle ISO 9000 de performance et de réussite compétitive! La recherche de la qualité en enseignement supérieur repose sur des critères différents de ceux de l'entreprise, critères qui n'excluent certes pas une gestion saine des fonds publics, mais qui ne peuvent poser la rentabilité immédiate comme facteur structurant, qui doivent tenir compte de l'autonomie universitaire, et dans les cégeps où la notion de réseau est plus ancrée et plus nécessaire, de la culture locale.

Au Danemark, une loi similaire au projet que nous examinons ici, adoptée en 2003, a été vivement critiquée par le milieu universitaire. Une pétition lancée parmi la communauté professorale a reçu un très large appui, le personnel enseignant jugeant, après en avoir fait l'expérience, que l'autonomie universitaire et l'autonomie professionnelle avaient été

sérieusement restreintes par une gouvernance centralisée externe à l'université¹. Une plainte a d'ailleurs été déposée à l'UNESCO à cet égard.

Le rapport Toulouse², qui a manifestement fondé les deux projets de loi déposés par la ministre, préconise quant à nous une vision tronquée de la bonne gouvernance en enseignement supérieur. D'autres visions existent, plus démocratiques et plus adaptées à cet environnement particulier que sont la recherche et la transmission de la connaissance, comme celle de la gouvernance partagée ou collégiale³. À ce titre, le rapport de l'IGOPP est fort peu explicite sur le lien entre les missions fondamentales qu'il reconnaît aux universités et ses propositions de gouvernance dite améliorée. Ainsi, comment concilier le principe d'une majorité de membres externes dans un conseil d'administration, avec une autonomie dont on reconnaît la nécessité, ou avec cette sensibilité au caractère propre de chaque institution, réclamé par ailleurs? On aura beau employer toutes les formules creuses que l'on voudra³, il y a là des contradictions d'autant plus gênantes que le rapport de l'IGOPP ne tente pas de les lever et qu'il n'explique pas en quoi la gouvernance actuelle peut empêcher quoi que ce soit de ce côté.

Les universités et les cégeps sont des institutions différentes des sociétés d'État à caractère public; ils sont encore plus différents des grandes entreprises privées qui agissent comme société d'actionnaires. Vouloir uniformiser leur type de gestion serait néfaste, surtout si le modèle est directorial et préconise la concentration des pouvoirs dans les conseils d'administration réformés que la loi veut instaurer.

Il faut résister à la tendance d'uniformisation des modes de gestion des établissements universitaires au Québec. Si certaines universités américaines pratiquent une gestion entrepreneuriale, c'est qu'elles sont devenues des promotrices sur le marché privé des

¹ Voir *University World news*, 31 août 2008 (www.universityworldnews.com)

² Référence à ajuster

³ Alain Dupuis : *Gouvernance, ajustement mutuel, communauté humaine et intelligence collective*. Cahier de recherche du CERGO, septembre 2004.

⁴ « *Pas de bonne gouvernance sans autonomie, mais pas d'autonomie sans bonne gouvernance* ». Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec, IGOPP, septembre 2007, p.7.

connaissances et des brevets d'innovation, étant tributaire d'importants fonds privés de recherche. La tradition québécoise est bien différente, car il s'agit d'un service collectif et d'un bien public, accessible à tous les citoyens qui ont les aptitudes requises pour les études supérieures.

Ces constats nous renvoient à la question de la pertinence : qu'est-ce qui justifie, au fond, un bouleversement majeur de la gouvernance en enseignement supérieur? Aucun système de gouvernance au monde ne peut véritablement contrer la malversation. Les problèmes soulevés par le Vérificateur général font état de transferts de fonds obscurs et difficile à déceler, rendant peu transparents les rapports financiers. Si l'ensemble des analyses subséquentes à l'épisode de l'UQAM montre que les erreurs commises ne relèvent en rien du mode de gouvernance, pourquoi alors chambouler les modes actuellement en place?

Il n'y a pas eu de réponse gouvernementale à cette question. Et ce doute important sur l'utilité marginale des projets de loi renforce les craintes de ses effets pervers.

3) Les conseils d'administration

3.1 Le rôle des conseils d'administration

Les établissements collégiaux et universitaires ont tous un conseil d'administration, de par la loi sur les collèges, la loi publique du réseau de l'Université du Québec, ou en vertu des chartes privées qu'elles détiennent. Cette situation a été établie par volonté gouvernementale après la résiliation des chartes confessionnelles, à la fin des années 1960, et selon la recommandation du Rapport Parent. Ces conseils reflètent la collégialité de la communauté des établissements et permettent la participation du milieu social où ces établissements remplissent leurs missions; jusqu'ici, la composition de ces conseils a été généralement acceptée comme étant représentative et équilibrée. À l'Université du Québec, les chargé-es de cours ont obtenu la présence minimale d'un représentant au conseil d'administration, lors d'une modification de la loi, en 1989 et ils tiennent à cet acquis. Dans les autres universités, la présence d'un ou deux chargé-es de cours est aussi assurée. Dans les cégeps, le CA fait place depuis les origines à des membres des diverses catégories de personnels.

On compte évidemment d'autres instances, décisionnelles ou consultatives, dans tous les cégeps et dans toutes les universités : commissions des études, assemblées universitaires, conseils de faculté, assemblées départementales, conseil des études, toutes instances auxquelles participent activement les enseignantes, les enseignants et, dans les universités, les chargé-es de cours. Ces instances rendent compte d'un pouvoir partagé, bien réparti et cohérent avec la mission des établissements d'enseignement supérieur. Les pouvoirs y sont bien distingués : ceux de direction et d'administration quotidienne s'occupent de l'exécution des tâches, ceux d'orientation et de surveillance relèvent du conseil d'administration responsable de la planification stratégique du développement de l'établissement. Cette répartition doit être préservée afin d'éviter la confusion des rôles dans le partage des responsabilités entre l'ordre académique et l'ordre administratif. Ce régime de répartition des pouvoirs est très différent de celui des sociétés d'État ou de celui

des sociétés d'actionnaires, car leur finalité n'a rien de commun avec la création lucrative de richesses marchandes.

Le projet de loi entend quant à nous élargir considérablement la juridiction des conseils d'administration, au point où celle-ci empièterait sur les pouvoirs d'autres instances, provoquant une ingérence *questionnable* du CA dans leurs responsabilités actuelles. Nous sommes forcés de constater, sur ce sujet également, que rien ne vient étayer la nécessité d'un nouveau partage des pouvoirs. Outre l'absence de légitimité de la centralisation accrue envisagée dans les projets de loi, nous soulignons qu'elle rendrait d'autant plus importante la présence accrue, et non diminuée, des membres de l'interne sur les CA.

Les nouvelles responsabilités du conseil d'administration risquent donc d'empiéter sur les tâches exécutives de la direction. Elles sont d'ailleurs copiées sur la loi sur la gouvernance des sociétés d'État, avec quelques différences, laissant supposer que la gestion des établissements doit devenir semblable pour une « saine gouvernance ». La formation à donner aux membres du conseil laisse présager que l'on s'assurera de la similitude du même modèle gestionnaire. Ce modèle de la culture d'entreprise bouleversera la vie universitaire et collégiale, car il introduit la distance, le secret et la discrétion, là où la communauté est habituée à l'ouverture et à la participation dans les processus décisionnels.

3.2 Le rôle des communautés universitaire et collégiale dans la gouvernance

À la suite de longues années de travail et de patientes négociations, les chargé-es de cours universitaires ont, petit à petit, conquis dans les universités une place qui aurait pourtant dû leur revenir de plein droit, quand on considère la part de l'enseignement qu'elles et ils y dispensent⁴. Du côté des cégeps, une étude très récente⁵, effectuée conjointement par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, la Fédération des cégeps et les trois

⁴ En fait, plus de la moitié des cours au premier cycle. *Référence à compléter.*

⁵ Voir texte - à compléter

fédérations syndicales d'enseignantes et d'enseignants, vient tout juste de démontrer l'étendue et la complexité du travail enseignant au collégial, témoignant par là de son rôle majeur dans le développement et le dynamisme des cégeps.

Ils ne sont pas seuls à participer de manière aussi étroite à l'accomplissement de la mission et au rayonnement d'un établissement. Pour nous, la proximité des personnels – et à ce titre, nous en convenons, de l'équipe de direction administrative — avec la conduite des missions est telle que la participation aux décisions et aux orientations majeures de l'établissement ne peut être considérée comme accessoire. Dans un établissement d'enseignement supérieur, l'expertise professionnelle des premiers porteurs de la mission est sollicitée chaque jour et à ce titre, leur contribution à la gouverne de l'établissement doit être considérée comme majeure et incontournable. Nous croyons donc qu'elle pourrait être renforcée, par rapport à la situation actuelle.

Les universités partagent une longue histoire commune tout en possédant des cultures particulières qui colorent leurs missions, expriment leurs valeurs, inspirent leur modèle gestionnaire qui est fondé sur une collégialité représentative de la communauté universitaire. Sans qu'elles soient perçues comme des parangons de la démocratie, les universités demeurent des exemples de la pratique d'une gouvernance basée sur la concertation et la participation, dans l'exercice d'une responsabilité collective. Les cégeps ont de leur côté, depuis leur naissance pourrait-on dire, une tradition de participation active, engagée et légitime des enseignantes et des enseignants à la gouverne des établissements.

La représentativité des diverses composantes de la communauté ne doit pas être réduite à un « comité représentatif » ou une autre instance réunie une seule fois par année pour donner son avis sur les décisions élaborées par le conseil d'administration concernant les orientations et la planification institutionnelle. Nous soulignons ici qu'il subsiste dans l'écriture du projet de loi 110 une ambiguïté quant à la définition de la communauté

universitaire (article 4.0.4); les chargé-es de cours en font quant à nous partie intégrante et cette dernière devrait être reconnue explicitement.

La formation de réels consensus exige un travail commun et des délibérations continues au sein de la communauté et des instances où celle-ci est participante. L'intelligence collective et la mise en commun des compétences et connaissances ont toujours été une garantie de la bonne marche des établissements.

En fait, lorsqu'il est question d'enseignement et d'éducation, on peut affirmer sans ambages que le dynamisme et l'engagement d'un établissement reposent en grande partie sur l'adhésion des principaux acteurs aux orientations prises. Combien de fois, au fil des dernières réformes, a-t-il fallu rappeler cette vérité toute simple?

Or cette adhésion suppose des pratiques – entre autres, une gouvernance — qui la favorise. Cela transite par une représentativité réelle des chargé-es de cours, des enseignantes et des enseignants aux diverses instances : représentativité en terme de poids réel (ce qui peut aller jusqu'à une légitime majorité dans les commissions des études de certains cégeps, par exemple) et représentativité en terme de liens directs entre le groupe représenté et les personnes choisies pour le faire.

Pour nous, ces considérations doivent s'appliquer à toutes instances d'un établissement d'enseignement supérieur, avec bien entendu les nuances qui s'imposent. Mais cela vaut certainement pour les conseils d'administration. La connaissance intime des dynamiques et enjeux locaux, de la part des personnes de l'interne, est un gage de transparence envers la communauté comme envers le public, et c'est aussi la marque distinctive de la prise nécessaire que doivent avoir sur la conduite de la mission les principaux acteurs.

Dans cet esprit, réduire la participation de la communauté collégiale ou universitaire à une simple consultation occasionnelle, en éloignant du CA ses représentantes et ses représentants, serait une régression néfaste et un désaveu de son rôle majeur. La

proposition du projet de loi à l'effet de réduire de moitié la représentation des membres internes, issus de la communauté sur les conseils d'administration nous apparaît comme une érosion de l'autonomie, comme une dénégation de l'apport indispensable de la communauté aux processus décisionnels d'orientation des établissements.

Il ne nous apparaît pas davantage justifiable, par exemple, que la direction des études, dans une maison d'enseignement supérieur, soit écartée du Conseil d'administration!

Nous exigeons la reconnaissance du rôle majeur de la communauté universitaire et collégiale dans les décisions collectives d'orientation et pour la bonne marche des établissements. La participation de la communauté est essentielle dans les débats publics qui engagent l'avenir et les missions de l'Université et des cégeps.

3.3 Rôle des membres externes et sélections des administrateurs

L'un des problèmes majeurs avec lequel doivent composer les Conseils d'administration, tant dans les cégeps que dans les universités, est la difficulté, nous écrivions presque l'impossibilité pour les membres externes des CA de bien connaître et de bien saisir la portée des enjeux qui se développent dans un établissement d'enseignement supérieur. La formation évoquée dans la loi serait loin d'être suffisante pour pallier ce problème, d'autant qu'elle ne porterait probablement pas sur ces questions!

Si, dans le monde des affaires, les principes de rentabilité et de recherche du profit se conjuguent partout de la même manière et si sur cette base les CA peuvent faire leur travail avec une majorité d'externes en leur sein, tant mieux⁶. Dans le monde de l'enseignement supérieur, il en va tout autrement.

⁶ Cela même est discutable : la lecture du quatrième avis de l'IGOPP *L'indépendance des administrateurs : un enjeu légitime*, IGOPP, septembre 2008, permet de formuler plusieurs réserves à ce sujet.

Dans les cégeps, les personnes externes participent à des CA qui se réunissent deux ou trois fois par session. Ces personnes doivent à chaque fois absorber – dans le meilleur des cas – une littérature imposante, un devoir dont les administrateurs déplorent déjà, dans la pratique, qu’il n’est ni toujours rempli par les membres externes, ni le cas échéant suffisant pour bien comprendre les dossiers sur lesquels des décisions doivent être prises.

Dans les universités, le degré d’autonomie et la taille des établissements étant dans la plupart des cas plus importants, la situation est encore pire à cet égard.

En ce qui regarde la sélection des administrateurs, membres du conseil de l’université, il importe d’avoir un code d’éthique qui en définisse les normes et les obligations de même que des critères de sélection des candidatures. Les qualités personnelles de ces membres relèvent de la responsabilité gestionnaire, telle que le Code civil du Québec la définit (4.0.13 du projet de loi). Quant à la délicate notion d’indépendance, les spécialistes qui ont analysé la question avouent que celle-ci est difficile à cerner, encore plus de la mesurer, celle-ci étant relative à des circonstances particulières entourant la prise de décision⁷. Elle n’est d’ailleurs pas l’exclusivité des membres provenant de l’externe. Disons que l’indépendance d’un administrateur repose sur un ensemble de vertus morales, comme l’honnêteté, la prudence, la sagesse et le souci du bien commun.

Chaque établissement, universitaire ou collégial, a une réputation à maintenir et celle-ci ne repose pas sur un bilan d’affaires, mais bien sur un engagement authentique à l’égard de la recherche et de la diffusion du savoir dans la société québécoise. En région, la mission est aussi étroitement liée aux développements régional, social et culturel.

Inévitablement, les membres provenant de l’externe doivent apprendre à partager cette motivation qui relève de la culture institutionnelle et des valeurs propres à la mission de l’université. Il s’agit là d’une obligation qui exige un large investissement de la part de membres qui ont souvent d’autres préoccupations. L’aide des collègues internes siégeant

⁷ Voir IGOPP, sept. 2008, op. cit.

au même conseil d'administration est précieuse à cet égard, ne serait-ce que pour faire comprendre les termes dans lesquels elles se posent. Tout cela, pourvu que leur présence reste significative.

Dans le contexte que nous venons de décrire, l'augmentation exagérée des membres provenant de l'externe est loin de représenter une garantie d'impartialité et de meilleure gestion. Le danger d'une cooptation peu souhaitable entre gestionnaires du domaine privé, comme cela se pratique ailleurs, n'est pas écarté.

L'expertise de chaque membre, en particulier de ceux provenant de l'interne, est indispensable, tout comme l'expérience d'administrateurs ou de professionnels recrutés à l'extérieur. Ces membres sont des collaborateurs et ils participent de la collégialité en assurant une bonne gouvernance par la mise en commun de la diversité de leur expertise personnelle. Ces qualités s'appliquent autant aux membres provenant de l'interne de l'établissement qu'à ceux qui sont recrutés à l'externe, mais elles appartiennent d'abord au collectif que forme le conseil d'administration. C'est ce collectif qui doit conquérir sa propre crédibilité et légitimité, d'abord vis-à-vis de la direction et également face à la communauté universitaire.

Nous estimons que la composition d'un conseil d'administration équilibré devrait comporter une représentation paritaire de membres internes et externes, tous indépendants et reconnus crédibles, car animés de mêmes valeurs dans la poursuite d'un même but, celui de la réputation de leur établissement et de l'accomplissement de leur mission sociale. La composition doit aussi être bien diversifiée pour assurer l'équilibre recherché.

4) Les comités internes du CA

Les comités internes du conseil que la ministre veut instaurer posent divers problèmes. Leur mandat doit être défini par le conseil et non par la loi, à cause de la culture particulière de chaque établissement. Le modèle des sociétés d'État ne serait pas plus fonctionnel ni adéquat, si on le transposait à l'enseignement supérieur. Ces comités devraient être composés des membres du conseil les plus aptes agir en matière d'expertise et de connaissances, ce qui ne devrait pas exclure, au contraire, les membres qui appartiennent à la communauté. Leur rôle est de surveillance et d'encadrement normatif, pas celui d'une intervention directe dans la gestion quotidienne assurée par les dirigeants de l'institution; ce serait une forme d'ingérence ou de désaveu. Il serait dangereux de renforcer indûment les pouvoirs du conseil d'administration à travers l'œuvre de ces comités.

La complexité du système en enseignement supérieur exige une distribution équilibrée des organes de décision, une souplesse et certains contrepoids afin de réaliser correctement les objectifs des missions. Une centralisation des pouvoirs au sein du conseil et de ses comités internes peut mener à des décisions prises sous le seul angle administratif, voire financier, au détriment des enjeux académiques. Par exemple, un comité des ressources humaines ne devrait pas se mêler de la conduite des négociations collectives, ce qui revient au pouvoir exécutif de la direction. Un comité de la gouvernance doit établir les normes qui respectent la collégialité pratiquée par la communauté universitaire et collégiale et éviter d'en diminuer la participation.

Il nous apparaît prudent d'éviter une concentration des pouvoirs au sein du conseil d'administration et de ses comités internes, afin d'éviter toute forme d'autocratie comme l'ont autrefois connu les universités.

5) Le choix du premier dirigeant de l'établissement

(note : le travail d'arrimage de cette section avec les cégeps n'est pas encore fait)

Le rectorat d'une université est une fonction de leadership et de confiance qui doit recevoir l'assentiment le plus large possible de la communauté universitaire. Il s'agit d'un enjeu de légitimité et de crédibilité incarné dans une même personne : le choix de celle-ci revêt une importance capitale. La période de temps, parfois longue, pour aboutir au choix de la bonne personne cause souvent un gel temporaire des décisions, suscite des inquiétudes et des débats d'opportunité, et souvent cause une agitation certaine au sein de la communauté. Chaque institution universitaire possède actuellement sa propre démarche de sélection, de consultation et de nomination. Une seule et même procédure consisterait à nier la culture institutionnelle et les pratiques démocratiques établies par la coutume et les règles définies par la communauté. Adopter une démarche discrétionnaire et fermée, telle que préconisée par l'IGOPP (principe 11 du rapport), serait une erreur, car ce n'est certes pas l'affaire exclusive du Conseil d'administration. Toute formule qui révélerait l'imposition de personnes ou une cooptation manifeste par le seul conseil serait jugée pernicieuse.

La bonne gouvernance suppose une participation à la sélection du recteur afin d'assurer la légitimité de ce dernier. La démarche suppose la transparence et la manifestation publique des candidats auprès de la communauté, alors que le projet de loi préconise une certaine confidentialité. On a vu des recteurs démissionner pour cause de perte d'une telle légitimité, ou pire encore à cause de la dégradation de leur leadership. Un profil universitaire est souvent de tradition pour ce poste, même si l'histoire récente semble s'en écarter de plus en plus au Québec. Une connaissance démontrée de l'institution universitaire et de la culture communautaire importe autant que les qualités d'administrateur pour le choix de la bonne personne, de même que pour l'équipe de direction qui l'entoure. Le secret et la haute discrétion qui sont largement pratiqués dans le monde des affaires ne sont pas ici le modèle à préconiser, car il contredit la culture universitaire et les pratiques usuelles qui ont fait consensus. On n'impose pas un dirigeant

à une communauté universitaire; celle-ci est bien capable de juger de la compétence des candidats au poste de recteur. De plus, elle tient à participer largement au processus de sélection, autrement que par une simple consultation qui serait factice.

Nous préconisons le respect des démarches particulières à chaque établissement universitaire dans la sélection de leur recteur. Cette démarche doit être publique et transparente en ce qui concerne la consultation de la communauté et la désignation de la personne choisie.

6) Reddition de comptes et transparence

Les universités comme les cégeps ont un devoir de reddition de comptes, du fait que leurs budgets sont pour l'essentiel nourris de fonds publics, autant pour le fonctionnement que pour les immobilisations. La transparence s'impose : nous en sommes. À l'interne, les budgets sont préparés par le rectorat dans les universités, par l'équipe de direction dans les cégeps; ils sont discutés dans les instances et parfois recommandés par celles-ci avant d'être adoptés par le Conseil d'administration.

Dans les universités, ces budgets sont examinés par les groupes qui composent la communauté universitaire, de même que les états financiers réalisés. Ces documents n'ont pas toujours toute la clarté voulue, comme le souhaite le Vérificateur général du Québec. Le ministère veut un modèle qui assure la comparaison et plus de vérité comptable; cela est justifié pourvu qu'on fasse preuve de transparence réelle dans l'information. Lorsqu'il survient des dérives et des malversations, c'est toute la communauté universitaire qui écope, comme on a pu le voir récemment.

Mais la situation n'est pas la même si on sort du domaine purement financier. Il faut souligner ici que les universités et les cégeps sont déjà soumis à des obligations concernant non seulement leurs finances, mais aussi leur conduite générale.

Les universités témoignent régulièrement de leur performance devant la Commission parlementaire de l'éducation de l'Assemblée nationale (Loi 95). La ministre souhaite établir des indicateurs de la qualité de l'enseignement et d'autres mesures de contrôle. L'expérience de contrats de performance, établis et délaissés au début des années 2000, n'a pas été une réussite ni fait preuve d'efficacité de contrôle gouvernemental. Les missions de chaque université et leurs besoins de développement sont trop différents pour subir une normalisation de la performance d'indicateurs. Le sous-financement des universités a grandement perturbé la légitimité de telles opérations. Le MELS et la Commission parlementaire de l'éducation recueillent déjà assez d'informations sur chaque

établissement pour établir les contrôles que le gouvernement souhaite. Il s'agirait plutôt de donner des suites à toutes ces redditions de compte. De plus, l'évolution des orientations planifiées des établissements nécessite, pour en évaluer équitablement la performance, de considérer une période de temps assez longue quant à la réalisation de leurs objectifs de développement.

Les cégeps, de leur côté, sont l'objet de toute une panoplie de contrôle sous la responsabilité de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC). La mise en place de la CEEC a imposé aux acteurs des collèges une somme considérable de travail supplémentaire. Tous les programmes ont été – lourdement, disent plusieurs — évalués, ils doivent maintenant être « actualisés », les politiques et les plans stratégiques sont regardés sous toutes leurs coutures. Pour nous, la question n'est pas de savoir si les cégeps sont imputables, on peut d'ores et déjà se demander s'ils ne le sont pas trop! La multiplication des consignes et des encadrements de toutes sortes finit par noyer les véritables enjeux, et par nuire au dynamisme d'un établissement, ne serait-ce que par la somme de travail imposée par une reddition de compte aussi pointilleuse.

Mais il y a pire. Le projet de loi pour les cégeps veut imposer des indicateurs de performance mesurables, dont on comprend qu'ils s'appliqueraient aussi aux plans de réussite. En cette période où le sous-financement de l'enseignement perdure, nous voyons là une incitation un peu pernicieuse à abaisser tout simplement les standards. Comment répondre autrement à la commande d'une meilleure réussite quand la difficulté du travail augmente (classes hétérogènes et surpeuplées, attrition dans le personnel de soutien, abaissement des seuils d'entrée, etc.) et que les ressources, au mieux, stagnent?

La FNEEQ souscrit à la nécessité d'une reddition de comptes des établissements d'enseignement supérieur, mais considère que les moyens utilisés doivent respecter la nature de leur rôle et de leur fonction dans la société québécoise. Ces moyens devraient être choisis avec soin pour ne pas créer d'effets pervers, et pourraient dans cette optique être allégés dans le cas des cégeps. Pour les universités, nous demandons au gouvernement d'émettre un énoncé clair sur l'usage des indicateurs de performance qu'il requiert afin d'assurer la transparence voulue quant aux contrôles qu'il entend imposer aux établissements.

7) La disparition du collège régional de Lanaudière

(à venir)

Conclusion

Les universités et les cégeps du Québec ont des responsabilités et une pratique gestionnaire fondées sur une culture propre et un modèle de collégialité qui s'avère être celui qui ressemble le plus au paradigme de la nouvelle gouvernance partagée. Leur imposer un modèle directorial de concentration des pouvoirs, niveler la démocratie universitaire, normaliser leur planification n'apporterait qu'une perturbation des milieux et une résistance peu appropriée à leur bon fonctionnement.

Nous sommes persuadés que la réforme envisagée pour les conseils d'administration ne règlera pas les problèmes que vivent actuellement les établissements d'enseignement supérieur. Ce ne sont là que des changements qui viennent perturber l'équilibre de la communauté, semant le soupçon. La difficile situation financière des établissements est déjà assez perturbatrice de leurs missions. Le fait d'y concentrer plus de pouvoirs au conseil d'administration, d'y réduire la présence des membres issus de la communauté et, dans les universités, de changer le processus de sélection des recteurs, aura pour effet d'empirer la situation.

La ministre pense avoir trouvé le modèle gestionnaire normalisateur dans la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, celui d'étendre ce modèle à plusieurs autres institutions bénéficiaires du financement étatique. L'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) semble nourrir ses aspirations. Nous soumettons à la ministre qu'il existe d'autres conceptions de la bonne gouvernance publique, fondées sur des principes plus démocratiques et consensuels que ceux du « new public management » à l'américaine que préconise l'IGOPP⁸.

La gouvernance actuelle dans les universités se fonde sur une longue tradition et elle a fait ses preuves. Celle-ci respecte les finalités de sa mission et la pratique de délibérations

⁸ Alain Dupuis : Gouvernance, ajustement mutuel, communautés humaines et intelligence collective. CERGO, septembre 2004.

ouvertes à toute la communauté universitaire. L'Université est jalouse de son autonomie qui n'a jamais été fondée sur son indépendance financière, mais plutôt sur des valeurs humaines de liberté et de responsabilité face à la société. Plusieurs entreprises modernes pourraient imiter ce modèle qu'elle a pratiqué au cours des siècles. Il semble que l'on veuille maintenant remplacer ce modèle par celui de l'entreprise gestionnaire de biens usuels et marchands. Certains ont nommé cette opération, la dérive de l'Université. C'est sur une telle voie, pensons-nous, que s'engage le gouvernement avec l'actuel projet de loi sur la gouvernance des établissements universitaires.

Quant aux cégeps, s'ils ne peuvent se targuer d'autant d'histoire, le succès majeur qu'ils constituent pour l'éducation au Québec est indéniable et montre que le système actuel de gouvernance a bien servi les intérêts de la société québécoise.