

LE PROJET DE LOI 38 : COMMENT TROP S'IMMISCR DANS LA GESTION DES UNIVERSITÉS

Mémoire conjoint de l'Association des Professeur(e)s et Bibliothécaires de McGill (APBM)
et de l'Association du Personnel Non Enseignant de l'Université McGill (APNEUM)
présenté à la Commission de la culture et de l'éducation

Introduction

Le projet de loi 38 est une grande source de préoccupation pour toute la communauté universitaire du Québec. L'APNEUM*, qui représente le personnel non enseignant non syndiqué de McGill, et l'APBM, qui représente le personnel enseignant de McGill, ont identifié ensemble cinq principes fondamentaux qui ne sont pas respectés dans le projet de loi 38 :

- 1) L'université est une communauté de savoir libre et autonome qui ne fait pas partie du gouvernement du Québec ;
- 2) Les modèles de bonne gouvernance empruntés au monde corporatif ne sont pas adaptés à la nature d'une communauté de savoir libre et autonome ;
- 3) Les organes délibérants de l'université doivent représenter adéquatement les différents groupes qui forment sa communauté de savoir (personnel enseignant et non enseignant, étudiants) et leur donner voix au chapitre ;
- 4) Au Québec, chaque université a sa propre vocation, culture et tradition et donc des modes de gestion qui lui sont propres ;
- 5) Les critères d'efficience et d'efficacité ne sont pas adéquats pour mesurer la richesse d'une culture universitaire d'enseignement, de recherche et de travail d'intérêt public.

Bien qu'il soit légitime pour le gouvernement d'encadrer la gestion des finances des universités québécoises, le projet de loi 38 dépasse largement ce but. Il impose aux universités un cadre de gouvernance qui s'aligne sur les pratiques de gestion du secteur privé plutôt que sur un modèle de collégialité. Il limite le rôle que peuvent jouer les membres de la communauté universitaire — professeurs, bibliothécaires, personnel non enseignant, étudiants et diplômés —, au sein des instances universitaires et ce, sans garantir adéquatement leur représentation minimale. Le projet de loi prévoit que le gouvernement nommera au conseil d'administration un membre nommé par lui sans possibilité de recommandation ni processus de consultation préalable avec la communauté universitaire. Le projet de loi 38 a pour effet de concentrer le pouvoir dans les mains du conseil et déstabilise ainsi l'équilibre interne de gouvernance établi à l'Université McGill entre le conseil d'administration et le sénat — un équilibre qui est une des sources de nos forces. Ce projet de loi assujettirait les universités québécoises à un régime d'indicateurs de performance maintenant discrédité dans d'autres pays. L'analyse que fait Bill Readings d'une « université en ruines » semble tout indiquée pour décrire cet aspect du projet de loi : on « exclut la question des valeurs en faveur de la mesure et l'on remplace les questions d'imputabilité ou de responsabilité par des solutions

* L'APNEUM avait déjà abordé ces principes de base dans un document antérieur soumis à la Commission.

comptables [...]»¹. Il faudrait au contraire préserver l'ouverture des universités à l'égard de toutes les pistes de recherche valables et leur accorder la liberté de poursuivre une quête de la connaissance². La volonté gouvernementale de corriger des lacunes dans les pratiques de gestion financière est certes légitime, mais elle ne doit pas être l'occasion d'installer une culture de « *managérialisme* » qui a le potentiel de mettre en danger l'autonomie des universités³.

Pour ces raisons, nous croyons que le projet de loi 38 n'est pas acceptable. Nous soutenons la position prise par la FQPPU, qui s'y oppose. Nous proposons toutefois dans ce mémoire un ensemble de recommandations spécifiques conçues, à tout le moins, pour minimiser les impacts négatifs de ce projet de loi. À ces fins, nous présentons une analyse détaillée de chacun des cinq principes énoncés ci-dessus. Enfin, nous notons en quoi le projet de loi 38 reflète un changement inquiétant et infructueux de la gouvernance universitaire vers un modèle qui s'appuie sur les principes du marché.

1. L'UNIVERSITÉ EST UNE COMMUNAUTÉ DE SAVOIR LIBRE ET AUTONOME QUI NE FAIT PAS PARTIE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Le philosophe Jacques Derrida a défendu l'idée d'une « université sans condition » qui « devrait se voir reconnaître en principe, outre ce qu'on appelle la liberté académique, une liberté inconditionnelle de questionnement et de proposition, voire, plus encore, le droit de dire publiquement tout ce qu'exigent une recherche, un savoir et une pensée de la vérité⁴ ». Dans la même veine, Talcott Parsons, le sociologue américain dont l'œuvre est connue au Québec grâce à l'immense contribution de Guy Rocher⁵, a écrit que « [l']autonomie [universitaire] est principalement ancrée dans la rationalité cognitive à laquelle se consacre l'université — une valeur qui est aussi partagée par le reste de la communauté⁶ ». Parsons croyait que cette autonomie faisait partie d'un plus large « devoir fiduciaire » de la société en ce qui concerne la quête de la connaissance⁷. Au Canada, tant les universités que le reste de la communauté partagent cette idée que « le processus par lequel les universités prennent des décisions devrait être à l'abri des aléas politiques provenant du gouvernement⁸ ».

En effet, l'autonomie des universités à l'égard des gouvernements a été confirmée par la Cour suprême du Canada. Dans *McKinney c. Guelph*, la Cour suprême a rejeté la notion que les universités puissent être soumises à un contrôle judiciaire en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, puisqu'elles ne sont pas des institutions gouvernementales à proprement parler. Bien que

¹ Traduction libre. Bill Readings, *The University in Ruins* (Cambridge: Harvard University Press, 1996) à la p. 119.

² *Ibid.*, à la p. 120.

³ Traduction libre. Terri Kim, « Changing University Governance and Management in the U.K. and elsewhere under Market Conditions: Issues of Quality Assurance and Accountability » (2008) 2(4) *Intellectual Economics* 33, à la p. 37.

⁴ Jacques Derrida, *L'université sans condition* (Paris : Galilée, 2001) à la p. 11.

⁵ Guy Rocher, *Talcott Parsons et la sociologie américaine* (Paris: Presses Universitaires de France, 1972).

⁶ Traduction libre. Talcott Parsons & Gerald Platt, *The American University* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973), à la p.53.

⁷ Talcott Parsons, *On Institutions and Social Evolution* (Chicago: The University of Chicago Press, 1982), aux pp. 263 à 264.

⁸ Traduction libre. Glen A. Jones, Theresa Shanahan & Paul Goyan, « University Governance in Canadian Higher Education » (2001) 7 *Tertiary Education and Management* 135, à la p. 136.

les universités soient financées partiellement par les gouvernements provinciaux, elles ne sont toutefois pas contrôlées directement par ces gouvernements. La Cour affirme que :

[l]'autonomie en droit des universités est entièrement étayée par leur rôle traditionnel dans la société. Toute tentative du gouvernement d'influencer les décisions des universités, particulièrement celles qui concernent la nomination, la permanence et le renvoi de membres du personnel enseignant, ferait l'objet d'une opposition acharnée de la part des universités puisque cela pourrait conduire à des violations de la liberté académique. En un mot, ce ne sont pas des décisions du gouvernement. Bien que la législature puisse délimiter en grande partie le milieu dans lequel les universités fonctionnent, la réalité est qu'elles fonctionnent comme des organismes autonomes dans ce milieu⁹.

Il est tout à fait légitime pour le gouvernement du Québec de demander des comptes aux universités concernant les dépenses de fonds publics, mais il en est autrement lorsque le gouvernement, par le biais d'une nomination au conseil, cherche à influencer des décisions universitaires et de placer des limites sur notre gouvernance interne¹⁰. Tout au long de son histoire, l'Université McGill a su maintenir les plus hauts degrés d'excellence et a assuré une gestion responsable, sans la participation d'administrateurs nommés par le gouvernement. Nous ne voyons aucune raison valable de délaisser un système qui a fait ses preuves.

Il est tout de même vrai que la société québécoise a un intérêt vital dans la bonne marche de ses universités. Le projet de loi 38 constitue une amélioration par rapport au projet de loi 107 en ce qu'il clarifie que le représentant gouvernemental nommé au conseil ne doit pas être un employé du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Si l'idée d'avoir un représentant gouvernemental est de garantir que les conseils représentent convenablement un large segment de la société québécoise, il serait plus logique que chaque université soumette un candidat à l'approbation du gouvernement. De cette manière, le gouvernement pourrait s'opposer aux nominations qu'il jugerait issues d'un segment trop étroit de la société. D'autre part, chaque université pourrait continuer à composer un conseil d'administration en fonction des objectifs stratégiques qu'elle poursuit, y compris le financement. Les sièges du conseil d'administration universitaire devraient être à l'abri de l'influence potentielle de toute forme de favoritisme politique. Ils devraient être réservés uniquement à ceux qui peuvent réellement aider l'université à atteindre ses buts.

Finalement, bien que nous soutenions le principe de promouvoir l'égalité des sexes et la représentation effective de la société québécoise dans toute sa diversité au sein des conseils d'administration universitaires, des restrictions de ce genre peuvent entraver le processus démocratique par lequel les membres du conseil sont élus. En outre, le sexe n'est pas le seul critère pertinent de représentativité : l'origine ethnique, l'origine autochtone et le handicap sont des exemples d'autres facteurs à considérer. Il vaut mieux que le principe de représentativité soit formulé comme un but général plutôt qu'une exigence formelle.

Recommandation 1 : l'article 4.0.5 devrait être amendé pour prévoir qu'un membre du conseil soit nommé par le gouvernement sur recommandation du conseil.

⁹ McKinney c. Université de Guelph, [1990] 3 R.C.S. 229 au para. 246.

¹⁰ Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance, proposées par Mme Michelle Courchesne, Ministre de l'Éducation, de la Récréation et des Sports. Disponible en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fra/39legislature1/Projets-loi/Publics/09-f038.htm> au Chapitre II, Section II, article 4.0.5. [Loi sur les établissements d'enseignement].

Recommandation 2 : l'article 4.0.2 devrait être amendé et stipuler que la composition du conseil d'administration doit tendre à refléter la diversité de la communauté servie par l'institution en considérant, notamment, le sexe, l'origine ethnique, l'origine autochtone ou le handicap. L'exigence d'égalité de sexe devrait être retirée.

2. LES MODÈLES DE BONNE GOUVERNANCE EMPRUNTÉS AU MONDE CORPORATIF NE SONT PAS ADAPTÉS À LA NATURE D'UNE COMMUNAUTÉ DE SAVOIR LIBRE ET AUTONOME

S'inspirant des recommandations du Rapport de l'IGOPP¹¹, l'article 4.0.3 du projet de loi 38 requiert que la prépondérance de membres de conseil universitaire soit « indépendante ». L'emploi du terme « indépendant », tiré de la législation québécoise applicable aux entreprises étatiques, est loin d'être idéal¹². Le problème principal dans la gestion des entreprises corporatives, y compris les entreprises étatiques, est que les mandataires des actionnaires — les cadres supérieurs —, peuvent ne pas agir dans le meilleur intérêt des actionnaires. Ainsi, les réformes de gouvernance dans le contexte corporatif visent à renforcer l'indépendance du conseil et à éviter que les membres « internes » qui pourraient avoir des conflits d'intérêts s'impliquent dans des comités importants.

Ce n'est pas la situation à laquelle les universités font face. Les groupes constituants représentés au conseil — les étudiants, le personnel enseignant, le personnel non enseignant et les cadres supérieurs — ne font pas face aux conflits d'intérêts des cadres d'entreprises qui peuvent s'enrichir aux dépens des actionnaires. De plus, les objectifs poursuivis par les universités — favoriser l'excellence dans l'enseignement et la recherche, par exemple —, sont d'une tout autre nature que ceux que visent les entités corporatives, qui recherchent essentiellement le retour sur l'investissement et établissent des critères de performance à cette fin. Nous rejetons tout particulièrement l'idée d'exclure ou de limiter la participation des membres de la communauté interne lorsque des décisions importantes concernant l'université doivent être prises. Il est faux de dire que les membres internes du conseil manquent « d'indépendance ».

Le vocabulaire de membres « externes » et « internes » du conseil d'administration serait approprié dans le contexte universitaire. La présence de membres externes peut apporter une discipline importante en ce qui concerne les finances de l'université ; elle peut aussi aider à situer les buts de l'université dans un contexte social plus large ; elle peut créer un pont entre l'université et le reste de la communauté. Sauf en ce qui concerne le contrôle des finances, il n'y a aucune justification valable pour exiger la prépondérance de membres externes.

Recommandation 3 : le projet de loi 38 devrait adopter le vocabulaire d'administrateurs « externes » à la place d'administrateurs « indépendants » et devrait les définir non pas sur la base d'une absence de conflits d'intérêts, mais plutôt en fonction de leur capacité de représenter adéquatement la communauté dans laquelle se trouve l'université.

Recommandation 4 : l'article 4.0.3 devrait être amendé pour stipuler qu'au moins 50 % des membres du conseil doivent se qualifier comme membres externes.

¹¹ L'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), Jean-Marie Toulouse, *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires*, (septembre, 2007). Disponible en ligne : http://www.igopp.org/IMG/pdf/17_Rapport_de_recherche_sur_la_gouvernance_des_institutions_universitaires.pdf

¹² *Ibid.* à la p. 9, note 4.

3. LES ORGANES DÉLIBÉRANTS DE L'UNIVERSITÉ DOIVENT REPRÉSENTER ADÉQUATEMENT LES DIFFÉRENTS GROUPES QUI FORMENT SA COMMUNAUTÉ DE SAVOIR (PERSONNEL ENSEIGNANT ET NON ENSEIGNANT, ÉTUDIANTS) ET LEUR DONNER VOIX AU CHAPITRE

Le projet de loi 38 représente une amélioration modeste par rapport à la Loi 107 en ce qu'il n'exige plus que la structure du conseil d'administration de McGill soit changée. Par contre, il n'offre que des garanties limitées quant à la représentation minimale des groupes constituant de la communauté universitaire sur les conseils d'administration : au moins 25 % des membres siégeant sur ces conseils doivent provenir de la communauté universitaire. Lorsque la structure d'un conseil serait revue, on pourrait dès lors penser qu'une pression serait exercée pour diminuer la proportion des représentants de la communauté universitaire pour qu'elle corresponde au seuil minimal de 25 %. Nous conseillons au comité parlementaire d'augmenter le seuil minimal à 33 % et de garantir que toute diminution du nombre de membres représentant la communauté universitaire exige un vote avec une majorité requise de deux-tiers des membres du conseil.

De plus, aucune place n'est assurée aux représentants de la communauté universitaire sur trois des comités-clés : le comité de gouvernance et d'éthique, le comité de vérification et le comité des ressources humaines. Chacun de ces comités mérite une discussion particulière.

Le comité de gouvernance et d'éthique, s'il se concentrait uniquement sur la conduite des affaires du conseil, pourrait donner une prépondérance aux membres externes dans sa composition, encore que les représentants de la communauté universitaire, tout aussi concernés par ces questions, devraient également avoir des places assurées, en proportion avec le nombre de membres au conseil. Mais l'article 4.0.36(1) donne en fait au comité le pouvoir de formuler des règles de gouvernance et un code d'éthique pour gérer les affaires de l'université. Le projet de loi autoriserait le comité à établir des règles d'éthique concernant la recherche et des règles régissant la gouvernance interne d'autres organes de l'université, tel que le sénat et les facultés. Une telle autorité du comité exigerait la participation prépondérante des groupes constituant de la communauté universitaire. Ce pouvoir est tout simplement trop large et devrait être revu afin qu'il se concentre uniquement sur la gouvernance et le code d'éthique du conseil lui-même.

Le comité de vérification est l'organe principal où il serait logique d'inclure des membres externes. Les finances de l'université devraient être évaluées de façon indépendante. Il serait tout de même important de prévoir qu'au moins un membre siégeant sur ce comité soit un des membres internes du conseil d'administration afin d'assurer la circulation de l'information concernant les questions financières et de les traiter avec la sensibilité requise à l'égard des pratiques internes de l'université.

Le comité des ressources humaines s'occupe de sujets d'importance critique pour les membres internes. À McGill, où le personnel enseignant de même qu'une portion significative du personnel non enseignant ne sont pas syndiqués, les questions se rapportant aux ressources humaines doivent être traitées de manière collégiale. Dans d'autres universités, où beaucoup de ces problèmes sont traités à travers le processus de négociation collective, il va de soi que les enjeux comme les normes de travail et la rémunération ainsi que les mandats de négociation collective sont de premier plan pour les membres internes. Dans les deux cas — environnement syndiqué ou non —, les critères concernant la nomination et l'évaluation des cadres supérieurs sont de grande importance pour toute la communauté universitaire ; cette dernière s'attendrait assurément à participer aux comités traitant de ces questions. Un rôle substantiel pour les membres internes doit être garanti au sein du comité des ressources humaines pour signifier que son travail n'est pas étranger ou en rapport d'opposition avec les préoccupations des membres internes.

Recommandation 5 : l'article 4.0.3 devrait être amendé pour garantir qu'au moins 33 % du conseil d'administration soit composé de membres de la communauté universitaire interne. L'article 4.0.3 devrait aussi prévoir que les changements affectant cette proportion de représentation au conseil soient sujets à un vote majoritaire des deux-tiers du conseil.

Recommandation 6 : l'article 4.0.34 devrait être amendé pour prévoir qu'au moins un tiers des sièges sur le comité de gouvernance et d'éthique et sur le comité des ressources humaines soit réservé aux membres internes, et qu'au moins un siège soit réservé pour un membre interne au comité de vérification.

Recommandation 7 : le premier alinéa de l'article 4.0.36 devrait être reformulé pour souligner le fait que le comité de gouvernance et d'éthique n'a que le pouvoir de développer des règles de gouvernance et un code d'éthique pour la conduite des affaires du conseil.

4. AU QUÉBEC, CHAQUE UNIVERSITÉ À SA PROPRE VOCATION, CULTURE ET TRADITION ET DONC DES MODES DE GESTION QUI LUI SONT PROPRES

À l'exception d'une disposition spéciale concernant le système de l'Université du Québec, qui est de toute façon un cas particulier puisqu'elle est gouvernée par sa propre loi, le modèle de gouvernance prévu par le projet de loi 38 serait appliqué à toutes les universités québécoises ; la solution « une taille unique pour tous » (« *one size fits all* ») a été retenue. Nos collègues dans d'autres universités ont fait part de leurs inquiétudes concernant le projet de loi 38 ; nous soutenons l'opposition exprimée par la FQPPU et le CACPUQ. Nous rappelons de plus que l'Université McGill, comme d'autres universités, a sa propre culture de gouvernance, ses propres modes de représentation de la communauté universitaire et son propre équilibre des pouvoirs au sein de ses institutions de gouvernance. Chaque université québécoise a sa spécificité ; ces marques distinctives, mises ensemble, sont garantes d'un paysage universitaire d'une riche diversité. L'idée qu'un seul modèle de gouvernance puisse convenir à toutes les universités va à l'encontre de la pleine reconnaissance de cette précieuse spécificité.

Le projet de loi 38 effectuerait un changement important dans la gouvernance de l'Université McGill, en altérant le rôle du sénat de McGill et en renforçant le rôle du conseil d'administration. Entre autres, le projet de loi permet aux conseils universitaires « de déterminer les directions stratégiques de l'institution », de formuler « le code d'éthique applicable à ses membres et aux membres du personnel de l'institution » et « d'adopter des mesures pour évaluer l'efficacité, l'efficience et la performance de l'institution¹³ ». Actuellement, conformément aux statuts de McGill, le sénat, qui a une large représentation des deux campus, effectue « le contrôle général et la supervision des activités académiques de l'université¹⁴ ». Dans le contexte particulier de McGill, chacun de ces sujets que le projet de loi 38 confierait d'emblée au conseil d'administration serait discuté et débattu tout d'abord par notre sénat. Le sénat est notre principal organe d'autogestion, un gardien de la liberté universitaire à McGill et un des principaux garants du succès de la culture de gouvernance collégiale de McGill. McGill a établi une coordination directe entre le sénat et le conseil d'administration en stipulant que trois représentants du conseil doivent siéger au sénat et

¹³ *Loi sur les établissements d'enseignement*, supra note 10 à l'article 4.0.19, 4.0.22 (5 et 18).

¹⁴ Statutes of McGill University Relating to the Senate, s. 6.3.2. Disponible en ligne : <<http://www.mcgill.ca/senate/senaterulesandprocedures/statutes/>>. Adopté par le Conseil d'administration le 1^{er} mai, 1972. Version mise à jour le 1^{er} juin, 2005.

deux représentants du sénat au conseil. La représentation adéquate de la communauté universitaire au conseil d'administration permet d'assurer non seulement qu'il puisse agir comme un contrepoids institutionnel efficace à l'endroit du sénat (qui, lui, est composé sur la base de l'affiliation facultaire) mais aussi que le conseil soit véritablement à l'affût des préoccupations de la communauté universitaire, d'où les membres du conseil tirent leur mandat. Bref, le projet de loi 38 ne devrait pas venir bouleverser l'équilibre institutionnel établi à McGill entre le conseil d'administration et le sénat.

De plus, nous ne pouvons trouver aucune raison valable justifiant des restrictions aux mandats successifs des membres internes du conseil d'administration (qui sont élus à McGill). Ceux-ci sont souvent des personnes qui ont accumulé plusieurs années d'expérience et qui ont gagné la confiance de leurs commettants. McGill a permis des mandats successifs tant à son conseil qu'à son sénat, et il n'y a aucune raison d'abandonner cette pratique ayant fait ses preuves.

Certains ont avancé l'idée que les sénats universitaires sont des instances lourdes et problématiques ; peut-être existe-t-il une intention derrière le projet de loi 38 de diminuer leur rôle par rapport aux conseils d'administration. À ce sujet, Glen Jones écrit ce qui suit :

Quoique certains puissent affirmer que le problème fondamental de plusieurs sénats universitaires réside dans la taille de ces organes délibérants, nos conclusions suggèrent qu'il y aurait d'autres difficultés possibles, notamment un rôle limité en ce qui concerne la transmission d'avis au conseil d'administration sur les questions de priorités financières. Même s'il est souvent dit que le sénat devrait jouer un rôle substantiel dans la prise de décisions universitaires, nos conclusions suggèrent que quelques sénats universitaires ne jouent pas de rôle véritablement important du point de vue des politiques de recherche, de financement et de développement ainsi que de planification institutionnelle à long terme. Environ 64 % de membres de sénats qui ont participé à cette enquête ont indiqué que le sénat est un forum important pour discuter des problèmes, mais moins de la moitié des répondants ont indiqué que le sénat est une institution « efficace » de prise de décisions¹⁵.

Le sénat de McGill, bien que faisant face à ses propres défis, demeure un forum primordial qui s'est révélé efficace pour la discussion des activités académiques. Nous nous opposons fortement à tout effort de diminuer le rôle de notre sénat comme institution de surveillance universitaire à McGill et nous refusons de transférer ce pouvoir au conseil.

Recommandation 8 : l'article 4.0.18 devrait être amendé pour stipuler que « sous réserve de la loi constitutive de l'établissement, sa charte, ses statuts, règlements ou lettres patentes, » le conseil d'administration exercera ces pouvoirs tel qu'énumérés. L'objectif est de préciser que les statuts de McGill donnent des pouvoirs généraux à notre sénat pour ce qui est des activités universitaires, et que toute décision du conseil d'administration concernant les activités académiques doit d'abord être discutée et soumise à l'approbation du sénat.

Recommandation 9 : l'article 4.0.14 devrait être amendé pour stipuler que les membres externes peuvent être reconduits deux fois, pour des mandats consécutifs ou non consécutifs, pour servir en leur capacité, mais qu'aucune restriction quant à la reconduction ne s'applique aux membres internes.

¹⁵ Traduction libre. Glen Jones et al, *supra* note 8 à la p. 145.

5. LES CRITÈRES D'EFFICIENCE ET D'EFFICACITÉ NE SONT PAS ADÉQUATS POUR MESURER LA RICHESSE D'UNE CULTURE UNIVERSITAIRE D'ENSEIGNEMENT, DE RECHERCHE ET DE TRAVAIL D'INTÉRÊT PUBLIC

Le projet de loi 38 chargerait le conseil d'administration d'adopter « des mesures d'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de la performance de l'établissement ». Ceci menace le devoir fiduciaire collectif de la communauté universitaire et de la société en général, de définir la mission universitaire. En effet, si le conseil d'administration est investi d'un pouvoir général de décider ce qui rend l'université « efficace et efficiente », la liberté académique sera fragilisée. Les universités sont incontestablement des endroits où la quête de la connaissance n'est pas liée à la recherche du profit. Si un laboratoire de science n'est pas rentable, si une faculté des arts est plus coûteuse qu'une faculté de gestion ou qu'une faculté de droit, cela veut-il dire pour autant que ces unités sont inefficaces et peuvent être écartées du revers de la main ? Devons-nous, en fait, diviser l'université en deux facultés — la faculté des profits et la faculté des pertes ?

Le fonctionnement d'une université implique plus que l'atteinte d'un budget équilibré. Le conseil d'administration universitaire et les membres du sénat doivent considérer un ensemble complexe d'objectifs éthiques, pédagogiques et académiques. Les changements internationaux en gouvernance universitaire tendent vers une nouvelle forme d'éthique, celle où « un style particulier de responsabilité formalisée est maintenant devenu le principe directeur¹⁶ ». Le type d'indicateurs de performance proposés par le ministre émane du secteur financier. Ces indicateurs n'ont atteint les domaines de la vie professionnelle et publique que dans les années 1980 et 1990¹⁷. Bien que plusieurs fonctionnaires et administrateurs universitaires pourraient être fort à l'aise avec le langage du projet de loi 38 concernant les indicateurs de performance, il est important de noter que ce type de mécanisme de gouvernance n'a pas traditionnellement été employé dans le domaine universitaire. Son introduction dans les structures publiques est relativement nouvelle et non évaluée¹⁸. Par contre, nous avons une grande expérience en ce qui concerne le maintien de hauts standards universitaires, par exemple grâce à l'intervention de la CRÉPUQ, de la CVEP et du CEP, qui se fondent surtout sur l'évaluation des pairs et l'évaluation de programmes, plutôt que sur une application mécanique d'indicateurs de performance. Si le gouvernement veut évaluer de façon indépendante les universités québécoises, il lui est loisible d'utiliser les mécanismes existants.

Les indicateurs de performance proposés prévoient le contrôle de « l'utilisation de ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles », ainsi que des « résultats de l'année liée aux orientations stratégiques adoptées par le conseil¹⁹ ». Cet asservissement des ressources universitaires aux règles du marché, conjugué à l'octroi de larges pouvoirs à un petit groupe d'individus et au ministre pour décider si les universités se conforment aux critères de performance — possiblement avec des conséquences financières en bout de ligne —, sont inquiétants. Il est également inquiétant de voir le projet de loi 38 caractériser les universités comme des fournisseurs de services²⁰. Il y a une grande différence entre l'offre de services et le service à la communauté.

¹⁶ Traduction libre. Cris Shore & Susan Wright, « Coercive Accountability: The Rise of Audit Culture in Higher Education » dans Marilyn Strathern ed., *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics, and the Academy* (New York: Routledge, 2000) 57 à la p. 61.

¹⁷ *Ibid* à la p. 59.

¹⁸ Alan Hudson, « From Power Plays to Market Moves: The Standard in High Education » dans Dennis Hayes & Robin Wynyard eds., *The McDonaldization of Higher Education* (Westport, CT: Bergin and Garvey, 2002) 103 à la p. 103.

¹⁹ *Loi sur les établissements d'enseignement, supra* note 10 au Chapitre IV, Section I, article 4.0.45 (1 - 2).

²⁰ *Ibid.*, à l'article 4.0.18.

L'université est conçue pour servir la communauté. Toute tentative d'assimiler l'expérience universitaire à un bien commercial, à un produit mis en marché, est une erreur.

Recommandation 10 : *l'article 4.0.18 devrait être amendé en clarifiant que la mission de l'université inclut le devoir de « servir la collectivité » plutôt que de rendre des « services à la collectivité ».*

Recommandation 11 : *les articles 4.0.22(18) et 4.0.45 devraient être entièrement retirés de la loi.*

Recommandation 12 : *l'article 4.0.22 (11) devrait être amendé pour expliciter, en accord avec l'article 4.0.18, qu'il est dans le pouvoir du conseil d'assurer « la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles dont dispose l'établissement, en accord avec ces objectifs fondamentaux : l'enseignement de niveau universitaire, la recherche et le service à la collectivité ».*

6. TENDANCES GÉNÉRALES INQUIÉTANTES DANS D'AUTRES JURIDICTIONS

Des projets de lois semblables à celui qui est proposé ont eu des effets mitigés dans d'autres juridictions. La tendance à réagir de manière excessive aux problèmes de la gouvernance des universités devrait être évitée à tout prix au Québec, car ce genre de réaction a entraîné des effets pernicieux dans les universités européennes :

[L]e rythme et l'étendue des changements actuels démontrent la possibilité distincte que les preneurs de décisions résolvent un problème pour en créer un autre. Les marchés engendrent des « dysfonctions du marché » (« *market failures* ») et les économistes ont fréquemment démontré que les universités sont fondamentalement différentes des sociétés corporatives qui sont l'objet des théories traditionnelles (Wilson, 1999). Si l'Europe désire obtenir des dividendes économiques de ses initiatives en matière d'éducation supérieure et de recherche, elle se doit de trouver le juste équilibre entre les deux pôles que sont l'éducation et l'économie²¹.

Aujourd'hui la plupart des universités prenne d'assaut le marché du travail, en offrant des services, en s'appropriant le contrôle d'entreprises commerciales et en tissant des liens avec les grands employeurs qui recherchent un profil spécifique d'étudiants. Etzkowitz and Leydesdorff écrivent:

Le nouveau contrat social entre l'université et le reste de la société est en train d'être négocié en des termes beaucoup plus spécifiques que dans le passé. Autrefois, le contrat était fondé sur un modèle linéaire de l'innovation, en presumant que les contributions du

²¹ Traduction libre. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) University of Twente, « The extent and impact of higher education governance reform across Europe : Final Report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission », (2006) à la p. 10. Disponible en ligne : Commission européenne, Éducation et formation <http://ec.europa.eu/education/pdf/doc236_en.pdf>.

savoir universitaire à l'économie ne se matérialisaient qu'à long terme. Aujourd'hui, les contributions à long terme et à court terme sont toutes deux considérées possibles²².

Ces contributions à court terme sont un objet de préoccupation relativement nouveau pour les universités. Cette nouvelle stratégie n'a pas passé le test du temps comme l'ont fait les contributions à long terme, dont les bénéfices pour l'ensemble de la société ont été démontrés. En général, il est difficile de juger l'efficacité des réformes entreprises en France, au Royaume-Uni et en Australie, car elles en sont encore à un stade préliminaire. Malgré tout, la tendance générale vers un plus grand « managérialisme » s'observe dans les trois cas.

France

En août 2007, le gouvernement français a adopté « *La loi relative aux libertés et responsabilités des universités* » (LRU). Cette loi a étendu le pouvoir des structures du conseil d'administration des universités, en particulier le pouvoir des présidents universitaires. L'adoption de cette loi a été fortement contestée par le corps professoral, les étudiants ainsi que les syndicats à travers la France²³. Les structures de gouvernance des universités françaises sont de plus en plus façonnées sur le modèle corporatif, ce qui préoccupe les membres de la Commission européenne²⁴.

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, presque toutes les affaires liées à la gouvernance universitaire étaient jusqu'à tout récemment gérées par les sénats universitaires²⁵. Toutefois, on constate que des tendances « managériales » ont infiltré le système de gouvernance dans les dernières décennies, ce qui a eu pour effet de « sérieusement remettre en question [...] l'autorité universitaire ». ²⁶ » Au Royaume-Uni, « il y a eu au cours des deux dernières décennies un mouvement continu, particulièrement encouragé par le gouvernement, d'accorder au conseil d'administration la primauté de la gestion universitaire et de déplacer le site de l'autorité, en le transférant des universitaires à des conseils généralement plus petits et dominés par des membres externes²⁷ ». Ces plus petits conseils n'ont pas été en mesure de contrôler adéquatement les universités britanniques, ce qui a engendré « des problèmes financiers majeurs » ainsi que des « projets mal conçus²⁸ ». En général, les conseils d'administration composés d'administrateurs qui ne sont pas au fait des enjeux internes sont incapables de jeter un regard critique sur leurs propres politiques²⁹. Pour remédier à ce problème, on a proposé « un plus grand dialogue entre les organes de gouvernance et la communauté universitaire³⁰ ». Malgré cela, une approche descendante (« top-down ») a été adoptée, par laquelle le gouvernement britannique s'est doté d'une agence d'assurance-qualité des études supérieures en

²² Traduction libre. Henry Etkowitz & Loet Leydesdorff, « Universities in the Global Knowledge Economy » dans Henry Etkowitz & Loet Leydesdorff eds., *Universities and the Global Knowledge Economy* (Washington: Pinter, 1997) 1, à la p.1.

²³ "French students protest reforms" *The Boston Globe* (6 November 2007). Disponible en ligne : The Boston Globe <www.boston.com>.

²⁴ *Supra* note 21 à la p. 17.

²⁵ Oliver Fulton, « Higher Education Governance in the UK: Change and Continuity » dans Alberto Amaral, Glen A. Jones & Brit Karseth eds., *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 2002) 187, à la p. 201.

²⁶ *Ibid.*, à la p. 204.

²⁷ Traduction libre. Peter Coaldrake, Lawrence Stedman & Peter Little, « Issues in Australian University Governance : A report of the Queensland University of Technology, Office of the Chancellery » (2003) Disponible en ligne : <www.chancellery.qut.edu.au/vc/governancefinal.pdf> à la p. 12.

²⁸ *Ibid.*, à la p.13.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, à la p. 14.

1997, un organe chargé de surveiller les progrès des universités en Grande-Bretagne³¹. Frank Furedi a écrit que la bureaucratisation du système universitaire britannique a produit « l'érosion de la flexibilité organisationnelle » nécessaire pour offrir aux étudiants des expériences d'apprentissage innovatrices³².

Australie

En Australie, une inquiétude profonde s'exprime quant au rôle croissant des universités dans le secteur privé³³. On a tenté de limiter la taille des conseils d'administration dans les universités du pays. Bien que cela puisse entraîner une prise de décisions plus rapide, cela ne veut pas dire pour autant que ces décisions soient plus judicieuses³⁴. La tendance à centraliser les pouvoirs des conseils d'administration que manifestent les « protocoles nationaux » de 2007 promulgués par le Département de l'Éducation, des Sciences et des Technologies de l'Australie « [n'est] pas fondée sur de la recherche empirique démontrant l'efficacité relative de différentes formes de gouvernance universitaire³⁵ ».

CONCLUSION

Le projet de loi 38 ne surprendra pas l'observateur des tendances internationales en matière de gouvernance universitaire. Toutefois, il importe de souligner que cette ascension du managérialisme va à l'encontre des notions traditionnelles de la gouvernance universitaire. La gouvernance collégiale, et non pas une approche ascendante (« top-down ») reposant sur les principes du marché, caractérise les universités depuis le Moyen-Âge et en a assuré leur succès. Comme le souligne Paul Gibbs, « le mantra de l'efficacité typique du *managérialisme* trouve une réception favorable chez ceux qui conçoivent le développement des institutions en fonction de [...] notions de niche, de coûts-bénéfices (« cost-benefit ») et de différenciation³⁶ ». Toutefois, ce phénomène « ne se cache pas du désir fondamental de transformer le projet de l'éducation supérieure en une production de connaissance mesurable. Cela [...] n'est rien de moins qu'un emprisonnement de l'éducation supérieure³⁷ ». Dans le contexte canadien, Paul Axelrod alerte ses lecteurs à « la plus grande menace à l'éducation libérale : les politiques gouvernementales récentes qui favorisent certains projets académiques plutôt que d'autres, c'est-à-dire, les sciences appliquées, les hautes technologies, les affaires, certaines professions choisies et la recherche instrumentale, aux dépens des sciences sociales et humaines, des beaux-arts, et des fondements de la recherche fondamentale³⁸ ». Derek Bok décrit comment la commercialisation des études supérieures « menace [...] les principes de l'éducation, car la motivation du profit détourne l'attention de l'idée de fournir la meilleure expérience d'apprentissage possible selon les ressources

³¹ Pour plus d'informations, consulter le site web du Quality Assurance Agency (QAA). Disponible en ligne : <<http://www.qaa.ac.uk/>>.

³² Traduction libre. Frank Furedi, « The Bureaucratization of the British University » dans Dennis Hayes & Robin Wynyard eds., *The McDonaldization of Higher Education* (Westport, CT: Bergin and Garvey, 2002) 33 à la p. 33.

³³ *Supra* note 27 à la p. 14.

³⁴ *Ibid* à la p. 18.

³⁵ *Ibid* à la p. 20.

³⁶ Traduction libre. Paul T. Gibbs, *Trusting in the University: The Contribution of Temporality and Trust to a Praxis of Higher Learning* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 2004) à la p. 41.

³⁷ *Ibid*.

³⁸ Traduction libre, Paul Axelrod, *Values on Conflict: The University, the Marketplace, and the Trials of Liberal Education* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002) à la p. 86.

disponibles vers un modèle où l'idée de base est d'augmenter les prix et de réduire les coûts autant qu'il est possible de le faire sans perdre de clients³⁹». Toutes ces critiques démontrent la tendance à assimiler les études supérieures à un produit de consommation possédant une valeur monétaire pour les secteurs public et privé.

Alain Dupuis a démontré qu'il n'y a pas de fondement empirique pour établir qu'un petit conseil opérant sur la base de principes managérialistes soit plus fonctionnel que le modèle de gouvernance collégiale qui a été utilisé pendant des siècles⁴⁰. En fait, la tentative de diminuer le nombre de décideurs au sein des conseils universitaires a plutôt entraîné de moins bonnes décisions financières. Ainsi, le gouvernement du Québec devrait plutôt chercher à élargir le nombre de participants au débat sur la direction stratégique des universités. Malheureusement, le projet de loi 38 menace de diluer le rôle des sénats universitaires du Québec, ce qui à son tour pourrait compromettre l'intégrité académique de notre système d'éducation provincial dans son entier. Un petit conseil expéditif et « efficient » n'est pas nécessairement garant de bonnes décisions.

Le projet de loi 38 est une réponse improvisée qui déborde dangereusement du problème relativement pointu qui avait donné lieu au présent effort de réforme, soit de rendre les universités québécoises responsables et redevables aux contribuables de la société québécoise. Nous acceptons ce but spécifique important. Toutefois, nous ne pouvons pas acquiescer aux objectifs de restreindre le rôle que jouent présentement les groupes constituants de la communauté universitaire dans la gouvernance universitaire, d'étendre à l'extrême les pouvoirs de contrôle du conseil d'administration quant à la planification universitaire, et d'introduire des critères de performance tirés du monde corporatif — critères de plus en plus contestés —, surtout lorsque des approches comme l'évaluation par les pairs et les évaluations externes ont fait leurs preuves.

³⁹ Traduction libre, Derek Bok, *Universities in the Marketplace: the Commercialization of Higher Education* (Princeton, Princeton University Press, 2003) à la p. 108.

⁴⁰ Alain Dupuis, "Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM" (2008) 3 Cahier de recherche du Cergo, aux pp. 31-35 et 41-46.

BILL 38: GOVERNMENT OVER-REACH IN THE NAME OF ENHANCED UNIVERSITY GOVERNANCE

MAUT AND MUNASA COMBINED BRIEF TO THE COMMITTEE ON EDUCATION

Introduction

Bill 38 is a matter of utmost concern to the entire Québec academic community. MUNASA*, which represents McGill's non-unionized non-academic staff, and MAUT, which represents McGill's academic staff, have together identified a set of five key principles that Bill 38 fails to respect:

- 1) The University is a free, autonomous community of learning that is not part of the Government of Québec;
- 2) Models of good governance drawn from the corporate sector are not directly relevant to a free community of learning;
- 3) The bodies governing the University must adequately represent and give voice to all the internal academic, non-academic and student constituencies that form its community of learning;
- 4) Each university in Québec has its own vocation, culture and tradition and thus its own distinctive modes of governance; and
- 5) A flourishing university culture of learning, research and community service cannot simply be measured according to standards of efficiency and effectiveness.

Whereas it is a legitimate goal for the government to oversee the responsible financial governance of Québec universities, Bill 38 overshoots the mark by imposing a managerial model for setting university strategy, drawn from the private sector, rather than a collegial model of university governance. It limits the role on university boards of internal constituencies – professors, librarians, non-academic staff, students and alumni – without at the same time providing adequate guarantees of their minimum representation. It insists on a government nominee on the board without requiring a recommendation of, or consultation about, who that person would be. It concentrates power in the hands of the board, upending the internal governance balance that has been struck at McGill University between our Board and Senate – a balance that has been a source of our strength. It would subject Québec universities to the regime of performance indicators that has now been discredited in other countries. Readings' analysis of the "university in ruins" applies all too well to this aspect of Bill 38: it "brackets the question of value in favor of measurement,

* In addition to this brief, MUNASA previously submitted a position paper that covered the basic principles raised here.

replaces questions of accountability or responsibility with accounting solutions....”¹ In contrast, we should “hold open” the question as to which university pursuits are of value, and allow universities to thrive on the critical pursuit of knowledge.² The desire to correct weaknesses in the financial decision-making process is important, but universities must be guarded from the potential threats posed by a culture of “new managerialism.”³

For these reasons we believe that Bill 38 is fundamentally flawed. We support the position taken by the FQPPU in opposition to Bill 38 but we also formulate a set of specific recommendations designed to at least minimize the negative impacts of this legislation. We take up each of the five principles announced above in turn and conclude with some observations about how Bill 38 reflects a disturbing and unsuccessful shift in university governance toward market principles.

1. THE UNIVERSITY IS A FREE, AUTONOMOUS COMMUNITY OF LEARNING THAT IS NOT PART OF THE GOVERNMENT OF QUÉBEC

The philosopher Jacques Derrida defended the idea of a “university without condition” that “should in principle have recognized to it, beyond what is called academic freedom, the unconditional freedom of questioning and proposing, and furthermore the right to say publicly everything that research, knowledge and free thought require.”⁴ In the same vein, Talcott Parsons, the American sociologist whose work has resonated in Québec thanks to Guy Rocher,⁵ wrote that “[t]he principal grounding of its [the university’s] autonomy must lie in the value of cognitive rationality to which it is committed internally but which is also shared in the wider community...”.⁶ Parsons believed this was part of a greater “fiduciary responsibility” that society bore towards the stewardship of knowledge.⁷ In Canada there has also been a shared commitment of universities and the wider community to the idea

¹ Bill Readings, *The University in Ruins* (Cambridge: Harvard University Press, 1996) at 119.

² *Ibid* at 120.

³ Terri Kim, “Changing University Governance and Management in the U.K. and elsewhere under Market Conditions: Issues of Quality Assurance and Accountability” (2008) 2(4) *Intellectual Economics* 33 at 37.

⁴ Jacques Derrida, *L’université sans condition* (Paris : Galilée, 2001) à la p. 11 [our translation].

⁵ Guy Rocher, *Talcott Parons et la sociologie américaine* (Paris: Presses Universitaires de France, 1972).

⁶ Talcott Parsons & Gerald Platt, *The American University* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973) at 53.

⁷ Talcott Parsons, *On Institutions and Social Evolution* (Chicago: The University of Chicago Press, 1982) at 263-264.

that “the process by which universities make decisions should be autonomous from the political whims of government.”⁸

Indeed, the autonomy of universities from governments has been confirmed by the Supreme Court of Canada. In *McKinney v. Guelph*, the Supreme Court of Canada rejected the notion that a university is subject to review under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, as government institutions are. The Court held that while universities are funded in part by provincial governments, they are not directly controlled by the government. The Court ruled:

The legal autonomy of the universities is fully buttressed by their traditional position in society. Any attempt by government to influence university decisions, especially decisions regarding appointment, tenure and dismissal of academic staff, would be strenuously resisted by the universities on the basis that this could lead to breaches of academic freedom. In a word, these are not government decisions. Though the legislature may determine much of the environment in which universities operate, the reality is that they function as autonomous bodies within that environment.⁹

Whereas it is entirely legitimate for the government of Québec to seek accountability from universities for the spending of public funds, it is another thing altogether for the government, through a board representative, to seek to influence university decisions and indeed to place limits on our internal self-government.¹⁰ Throughout its successful history, McGill University has maintained high academic standards and accountability without the presence of government appointees on our Board. We can see no rationale for departing from what has worked well.

Nevertheless, it is true that Québec society is an important stakeholder in its universities. Bill 38 represents an improvement over Bill 107 in having made clear that the Government representative on the board is not to be an employee of the Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. If, therefore, the idea of having a Government appointee is to ensure that boards fairly represent a broad segment of Québec society, it would make more sense for each university to submit one recommended nomination to the Government for its approval. In this way, the Government could resist appointments that it finds drawn from too narrow a segment of society. At the same time, each university could continue to use the seats on the board to bring representatives who can help it to achieve its strategic objectives, including fundraising. University board seats should not become a place for

⁸ Glen A. Jones, Theresa Shanahan & Paul Goyan, “University Governance in Canadian Higher Education” (2001) 7 *Tertiary Education and Management* 135 at 136.

⁹ *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229 at 246.

¹⁰ An Act to amend the Act respecting educational institutions at the university level and the Act respecting the Université du Québec with respect to governance, introduced by Mme Michelle Courchesne, Minister of Education, Recreation and Sports, online: Assemblée Nationale du Québec <<http://www.assnat.qc.ca/eng/39legislature1/Projets-loi/Publics/09-a038.htm>> at Chapter II, Division II, s. 4.0.5 [*Act on Educational Institutions*].

political patronage. They should be reserved only for people who can truly help the university in accomplishing its goals.

Finally, although we support the principle of promoting gender balance and general representativeness of Québec society on the university boards, gender restrictions can interfere with the democratic process where and when board members are elected. Furthermore, gender is not the only relevant criterion of representativeness – ethnic origin, aboriginal origin, and disability also come to mind, for example. It is far better that the principle of representativeness be framed as a general goal rather than as a formal requirement.

Recommendation 1: *Section 4.0.5 should be amended to provide that one member of the board shall be appointed by the Government on recommendation of the board.*

Recommendation 2: *Section 4.0.2 should be amended to state that the composition of the board of directors must tend to reflect the various segments of the community served by the institution, including gender, ethnic origin, aboriginal origin and disability. The requirement of gender equality should be dropped.*

2. MODELS OF GOOD GOVERNANCE DRAWN FROM THE CORPORATE SECTOR ARE NOT DIRECTLY RELEVANT TO A FREE COMMUNITY OF LEARNING

Following the recommendations of the IGOPP Report,¹¹ s. 4.0.3 of Bill 38 requires that the preponderance of members of university board be “independent.” The use of the term “independent,” derived from the Québec legislation applicable to state-owned enterprises, is less than ideal.¹² The key problem faced in the corporate context, including state-owned enterprises, is that the agents of shareholders – senior executives – might not act in the best interests of shareholders. Thus, corporate governance reforms aim at strengthening board independence and separating “internal” members who have potential conflicts of interest from the work of key committees.

This is not the situation facing universities. Constituency representatives on the board – students, academic staff, non-academic staff and indeed senior administrators – do not have the conflicts of interest facing corporate executives who can enrich themselves at shareholder expense. Furthermore, the corporate goal of setting performance criteria so as to ensure high returns on investment does not apply to the task of fostering excellence in research and pedagogy. Most importantly, we reject the notion that members of the internal community should be excluded from or constrained in their participation in key decision-making at the University. It is not the case that the internal members of the board lack “independence.”

¹¹ Institute for the Governance of Public and Private Organizations, *Report of the Working Group on University Governance* (September, 2007).

¹² *Ibid.* at p. 9, fn. 4.

The language of “external” and “internal” board members would be more appropriate to the university setting. External members can bring an important discipline to university finances, can help to situate the university’s goals within a broader social setting and indeed can help to explain the university to the broader community. With the exception of financial oversight, however, there is no good case for the preponderance of external members.

Recommendation 3: *Bill 38 should adopt the language of “external” directors rather than “independent” directors and define them not solely on the basis of an absence of conflicts of interest but rather on the basis of their representation of the broader outside community within which the university finds itself.*

Recommendation 4: *Section 4.0.3 should be amended to state that at least 50% of members of the board must qualify as external members.*

3. THE BODIES GOVERNING THE UNIVERSITY MUST ADEQUATELY REPRESENT AND GIVE VOICE TO ALL THE INTERNAL ACADEMIC, NON-ACADEMIC AND STUDENT CONSTITUENCIES THAT FORM ITS COMMUNITY OF LEARNING

Bill 38 represents a modest advance over Bill 107 in that it would not require that the existing composition of McGill’s Board of Governors be changed. However, it provides only limited guarantees of the minimum representation of the internal constituencies on university boards: at least 25% must come from them. This means that as board composition is revisited in the future, there will be pressure to diminish the proportion of internal representatives to the 25% threshold. We would urge the Committee to raise the minimum threshold to 33% and ensure that the diminution of the number of internal members on the board require a super-majority vote with two-thirds support of the board.

Furthermore, there is no assured place for internal members on three key board committees: the Governance and Ethics Committee, the audit committee and the human resources committee. Each of these committees is worth discussing in turn.

The Governance and Ethics Committee, were it to be focused solely on the conduct of board affairs, might in its membership give some preponderance to external members, although there should be guaranteed seats for internal members, who are equally affected by these issues, proportional to board membership. However, s. 4.0.36(1) gives the committee a broad mandate to formulate governance rules and a code of ethics for the conduct of the university’s affairs. As drafted, this could, for example, include research ethics and internal governance of the other organs of the university, such as the Senate and Faculties. Such a mandate would require the preponderant participation of internal constituencies. It is simply too broad and should be recast to focus only on governance and code of ethics of the board itself.

The Audit Committee is the one place where a preponderance of external members makes sense. The university’s finances should be reviewed independently. Nevertheless, there should be at least one member of the Committee from among the internal members of the board to ensure that there is a flow of information on financial matters and sensitivity to the internal practices of the university.

The Human Resources Committee deals with matters of critical significance to internal members. At McGill, which is not a unionized setting for academic staff and a significant proportion of non-academic staff, matters relating to those human resources are to be addressed collegially. At other universities, where many of the issues in question are addressed through collective bargaining, the stake for internal members regarding standards and scales of remuneration and mandates for collective bargaining are obvious. In both the unionized and non-unionized setting, criteria concerning the appointment and performance review of senior administrators are of great concern to the entire university community, which indeed would expect to participate in committees struck for those purposes. If the Human Resources Committee is not to be perceived as detached from and even adversarial to the concerns of the internal community, a significant role for internal members on the Committee should be guaranteed.

Recommendation 5: *Section 4.0.3 should be amended to provide that a minimum of 33% of board members be from the internal university community. Section 4.0.3 should also provide that changes in the size of or representation on the board should be subject to a two-thirds majority vote of the board.*

Recommendation 6: *Section 4.0.34 should be amended to provide that at least one-third of seats on the Governance and Ethics and Human Resources Committees be reserved for internal members, and that at least one seat on the Audit Committee be reserved for an internal member.*

Recommendation 7: *The first paragraph of s. 4.0.36 should be reformulated to make clear that the Governance and Ethics Committee only has a mandate to develop governance rules and a code of ethics for the conduct of the board's affairs.*

4. EACH UNIVERSITY IN QUÉBEC HAS ITS OWN VOCATION, CULTURE AND TRADITION AND THUS ITS OWN DISTINCTIVE MODES OF GOVERNANCE

With the exception of a special provision governing the Université du Québec system, which is in any event governed by its own legislation, the Bill 38 governance model would be imposed equally upon all Québec universities. It is 'one size fits all.' Our sister universities have shared concerns with Bill 38 and we support the expressions of opposition to the legislation from the FQPPU and CACPUQ. We emphasize in addition that McGill University, like other universities, has its own governance culture, its own modes of representation for internal constituencies, and its own balance of authority among the governance institutions it has spawned. It is contrary to the specificity of Québec's universities – which together provide a rich diversity of academic strengths – to imagine that one governance model will fit all of them equally.

Bill 38 would effect a major change in the governance of McGill University by displacing the role of the McGill Senate, and strengthening the role of the Board. Among other things, it allows the university boards "to determine the institution's strategic directions," to formulate "the code of ethics applicable to its members and to the members of the institution's personnel" and "to adopt measures to evaluate the institution's effectiveness,

efficiency and performance.”¹³ Currently, under McGill’s own statutes, the Senate, which has broad representation from across the two campuses, exercises “general control and supervision over the academic activities of the University.”¹⁴ Currently at McGill, each of the items just enumerated, which under Bill 38 fall within the Board’s purview, would be discussed and debated first through our Senate. The Senate is our main self-governing body, a guardian of academic freedom at McGill, and one of the key features of the success of McGill’s collegial governance culture. McGill has achieved direct coordination between our Senate and Board of Governors through the presence of three Board representatives on Senate and two Senate representatives on the Board. Representation-at-large from the academic community has been critical to maintaining the responsiveness of the Board not only to its counterpart body the Senate, which has academic representation based on Faculty affiliation, but to representatives whose mandate comes from the entire academic community. In short, Bill 38 should not interfere with the successful balance that has been struck at McGill between the Board and the Senate.

In addition, we can see no reason why successive terms for internal Board members, who are elected at McGill, should be restricted. These are often people with years of accumulated experience who have continued to maintain the confidence of their constituencies. McGill has allowed successive terms both at its Board and Senate, and there is no reason to depart from this successful practice.

It has sometimes been argued that university senates are unwieldy bodies and perhaps it is the goal of Bill 38 to diminish their significance in relation to boards. However, Glen Jones writes the following of university senates in Canada:

While some might argue that the basic problem of many academic senates relates to the size of these deliberative bodies, our findings suggest that there are other possible difficulties, including a limited role in providing the governing board with advice on financial priorities. While it is commonly argued that the senate should play a significant role in academic decision-making, our findings suggest that some university senates do not play a major role in terms of research policy, establishing fundraising and development priorities or long-range institutional planning. Approximately 64% of senate members responding in this study indicated that the senate is an important forum for discussing issues, but less than half of respondents indicated that the senate is an ‘effective’ decision-making body.¹⁵

McGill’s Senate, though facing its own challenges, remains a critical and effective forum for the debate of academic issues. We strongly resist any effort to diminish the role of our Senate as the body having academic oversight at McGill and to transfer power to the Board.

¹³ *Act on Educational Institutions*, *supra* note 10 at s. 4.0.19, 4.0.22(5 &18) respectively.

¹⁴ Statutes of McGill University Relating to the Senate, s. 6.3.2, online: <http://www.mcgill.ca/senate/senaterulesandprocedures/statutes/>. Enacted by the Board of Governors May 1, 1972; Amended as to June 1, 2005.

¹⁵ Glen Jones et al, *supra* note 8 at 145.

Recommendation 8: *Section 4.0.18 should be amended to state that “subject to governance rules established by the institution's constituting Act, charter, statutes, by-laws or letters patent,” the board of directors shall exercise the powers there enumerated. This is meant to clarify that since McGill's statutes give general powers over academic activities to our Senate, any board decisions touching academic activities are subject, first, to Senate debate and approval.*

Recommendation 9: *Section 4.0.14 should be amended to state that external members may be reappointed twice to serve in that capacity, for consecutive or non-consecutive terms, but no such restriction on reappointment applies to internal members.*

5. A FLOURISHING UNIVERSITY CULTURE OF LEARNING, RESEARCH AND COMMUNITY SERVICE CANNOT SIMPLY BE MEASURED ACCORDING TO STANDARDS OF EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS.

Bill 38 would task the board to adopt “measures to evaluate the institution's effectiveness, efficiency and performance.” This threatens to harm the collective fiduciary responsibility of the university community, and society at large, for its academic direction. Indeed, if the board is given an overarching power to decide what makes the university “efficient and effective,” academic freedom can be rendered fragile. This is true because universities are places where knowledge is sought without gain. If a science lab is unprofitable, if a Faculty of Arts is more expensive to run than a Business School or Law School, are these units inefficient and therefore expendable? Are we in fact to divide the university into two faculties – the faculty of profit and the faculty of loss?

The operation of a university entails more than achieving a balanced budget. University board and senate members have to contemplate a complex set of ethical, pedagogical, and academic objectives. International shifts in university governance have meant that a new form of ethics is appearing, one in which “a particular style of formalised accountability has now become the ruling principle.”¹⁶ The type of performance indicators sought by the Minister emanate from the financial sector. These indicators only made their way into the domains of greater professional and public life during the 1980's and 1990's.¹⁷ While many government officials and university administrators might be comfortable with the language of Bill 38 concerning performance indicators, it is important to note that these types of governance mechanisms have not traditionally been employed in the university domain, and their introduction into public structures is relatively new, and relatively untested.¹⁸ In

¹⁶ Cris Shore & Susan Wright, “Coercive Accountability: The Rise of Audit Culture in Higher Education” in Marilyn Strathern ed., *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics, and the Academy* (New York: Routledge, 2000) 57 at 61.

¹⁷ *Ibid* at 59.

¹⁸ Alan Hudson, “From Power Plays to Market Moves: The Standard in High Education” in Dennis Hayes & Robin Wynyard eds., *The McDonaldization of Higher Education* (Westport, CT: Bergin and Garvey, 2002) 103 at 103.

contrast, we have long experience with assuring high academic standards, for example through the oversight of CREPUQ, CVEP and CEP, which rely on peer review and program evaluation rather than on the mechanical application of performance indicators. If the government wishes independently to assess Québec universities, it is welcome to do so using these existing mechanisms.

The proposed performance indicators will include monitoring of “the utilization of human, physical, financial and information resources,” and also “the results for the year measured against the strategic directions adopted by the board.”¹⁹ This blend of outright marketization of university resources, as well as seemingly broad powers for a small group of individuals and the Minister to be able to decide whether universities are meeting benchmarks, perhaps with financial consequences, is disturbing. It is also disturbing that Bill 38 characterizes universities as purveyors of services.²⁰ There is a great distinction between offering services, and serving the community. The university is designed to do the latter. Any attempt to commoditize a university experience as a branded product is a mistake.

Recommendation 10: *Section 4.0.18 should be amended to clarify that the mission of the university includes “service to the community” rather than providing “services to the community.”*

Recommendation 11: *Sections 4.0.22(18) and 4.0.45 should be dropped entirely from the legislation.*

Recommendation 12: *Section 4.0.22 (11) should be amended to clarify, consistent with 4.0.18, that it is within the board’s power to ensure “the effective and efficient management of the institution’s human, physical, financial and information resources, consistent with the university’s higher purpose of pursuing knowledge, learning and community service.”*

6. WORRISOME TRENDS IN OTHER JURISDICTIONS

Similar pieces of legislation have had mixed effects in similar jurisdictions worldwide. The tendency of over-reacting to problems of university governance should be avoided at all costs in Québec, as such a trend has led to some poor results for European universities:

... the pace and reach of the changes now taking place raise the distinct possibility that policymakers are fixing one problem by creating another. Markets breed ‘market failures’ and economists are quick to point out that universities are fundamentally different from the textbook firms that shape standard theories (Winston, 1999). If Europe is to succeed in its efforts to create both a Higher Education and Research Area that will drive its

¹⁹ *Act on Educational Institutions*, *supra* note 10 at Chapter IV, Division I, s4.0.45 (1-2).

²⁰ *Ibid* at s. 4.0.18.

economy in the years ahead then striking a balance between these extremes will be crucial.²¹

Most universities today make forays into the marketplace, by offering services, having controlling shares in business operations, and through tight links to large employers who may be searching for a specific type of graduate. Etzkowitz and Leydesdorff write:

The new social contract between the university and the larger society is being negotiated in much more specific terms than the old one. The former contract was based on a linear model of innovation, presuming only long-term contributions of academic knowledge to the economy. Now both long- and short-term contributions are seen to be possible.²²

These short-term contributions are relatively new pursuits for universities, ones not as tested by time as the obvious long-term contributions universities make to societies globally. We briefly review reforms in three countries: France, the United Kingdom and Australia. In general, it is hard to gauge the effectiveness of these reforms as they are in their infancy in all three of these jurisdictions. Yet, all of them seem to be part of the same trends of increased managerialism described above.

France

In August of 2007 the French government enacted “*La loi relative aux Libertés et Responsabilités des Universités*” (LRU). The act expanded the power of university board structures, and in particular the governing power of university presidents in France. The passing of the law was sharply rebuked by university students, professors and unions across France.²³ French university government structures have become increasingly “executive” in orientation, something that concerns European Commission officials.²⁴

United Kingdom

Two generations ago, virtually all matters of university governance in the UK were in the hands of university senates.²⁵ However, increasing “managerialist” tendencies over the

²¹ Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) University of Twente, “The extent and impact of higher education governance reform across Europe: Final Report for the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission” (2006) at 10, online: European Commission, Education and Training <http://ec.europa.eu/education/pdf/doc236_en.pdf>.

²² Henry Etzkowitz & Loet Leydesdorff, “Universities in the Global Knowledge Economy” in Henry Etzkowitz & Loet Leydesdorff eds., *Universities and the Global Knowledge Economy* (Washington: Pinter, 1997) 1 at 1.

²³ “French students protest reforms” *The Boston Globe* (6 November 2007) online: The Boston Globe <www.boston.com>.

²⁴ *Supra* note 21 at 17.

²⁵ Oliver Fulton, “Higher Education Governance in the UK: Change and Continuity” in Alberto Amaral, Glen A. Jones & Brit Karseth eds., *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 2002) 187 at 201.

previous several decades mean that “academic authority has been ... seriously challenged by the changing environment and its implications for university management.”²⁶ In the UK “there has been over the past two decades a sustained movement, particularly driven by government, to assert the primacy in governance of governing boards, and to shift the locus of authority from academics to externally-dominated, and generally smaller, councils.”²⁷ These smaller councils have been unable to provide adequate oversight in UK universities, which has led to “major financial problems,” and “ill-considered ventures.”²⁸ In general, out of touch boards of directors have not been able to be in a position to address critically the policies they implement.²⁹ In response to this problem, there has been a call for “greater dialogue between governing bodies and the academic community.”³⁰ Yet, a top down approach has been enacted, whereby the British Government created the Quality Assurance Agency for Higher Education in 1997, an oversight body which reviews the progress of universities in Britain.³¹ Frank Furedi wrote that bureaucratization of the British university system has led to “the erosion of organizational flexibility” needed to provide innovative educational experiences for students.³²

Australia

In Australia there has been sharp concern over the increasing role universities take in the private sector.³³ There has been intense pressure to limit the size of governing boards in that country. While this means decisions are made more quickly, it does not mean that the decisions reached are sounder.³⁴ The tendency to centralize governing board decision-making powers via the 2007 Australia Department of Education, Science and Technology National Protocols and related changes “are not based on empirical research on the effectiveness of different forms of university governance.”³⁵

²⁶ *Ibid* at 204.

²⁷ Peter Coaldrake, Lawrence Stedman & Peter Little, “Issues in Australian University Governance: A report of the Queensland University of Technology Office of the Chancellor” (2003), online: <www.chancellery.qut.edu.au/vc/governancefinal.pdf> at 12.

²⁸ *Ibid* at 13.

²⁹ *Ibid*.

³⁰ *Ibid*. at 14.

³¹ For more information, consult the QAA website at <<http://www.qaa.ac.uk/>>.

³² Frank Furedi, “The Bureaucratization of the British University” in Dennis Hayes & Robin Wynyard eds., *The McDonaldization of Higher Education* (Westport, CT: Bergin and Garvey, 2002) 33 at 33.

³³ *Supra* note 27 at 14.

³⁴ *Ibid* at 18.

³⁵ *Ibid* at 20.

CONCLUSION

The introduction of Bill 38 should come as no surprise to the astute observer of international university governance trends. Yet, there can be no mistake that increased managerialism in universities goes against the traditional notion of university governance. Collegial governance, and not a top-down, market-driven system of governance, has successfully characterized universities since the Middle Ages. As Paul Gibbs points out, “the mantra of efficiency in managerialism has found a receptive home in those who wish to control the development of institutions under the ... notion of focus, cost advantage and differentiation.”³⁶ However, this phenomenon “does nothing to hide the essential desire to shift the project of higher education to the production of measurable knowledge. This ... is nothing more than an enframement of higher education.”³⁷ In the Canadian context, Paul Axelrod points to the “most serious threat to liberal education: recent government policies that privilege certain academic ventures over others, namely, applied sciences, high technology, business, selected professions, and mission-oriented research, all at the expense of the social sciences and humanities, the fine arts, and basic scholarly inquiry.”³⁸ Derek Bok describes how commercialization of higher education “threatens... educational principle[s], because the profit motive shifts the focus from providing the best learning experience that available resources allow toward raising prices and cutting costs as much as possible without losing customers.”³⁹ All of these criticisms describe the common trend of equating higher education with a consumer good, one that has a dollar value for the public and private sector.

Alain Dupuis has revealed the absence of evidence to support the notion that smaller, ‘managerially’ focused boards are more able to run universities than are the collegial processes that have governed them for centuries.⁴⁰ In fact, recent efforts to minimize the number of decision-makers on university boards are arguably connected to the record of poor financial decisions. Rather, the Government of Québec should seek to widen the range of stakeholder input in creating a strategic direction for universities. Unfortunately, Bill 38 threatens to dilute the role of university senates in Québec, which in turn compromises the academic integrity of our entire provincial educational system. A small, expeditious and “efficient” board will not necessarily yield sound decisions.

³⁶ Paul T. Gibbs, *Trusting in the University: The Contribution of Temporality and Trust to a Praxis of Higher Learning* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 2004) at 41.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Paul Axelrod, *Values on Conflict: The University, the Marketplace, and the Trials of Liberal Education* (Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2002) at 86.

³⁹ Derek Bok, *Universities in the Marketplace: the Commercialization of Higher Education* (Princeton, Princeton University Press, 2003) at 108.

⁴⁰ Alain Dupuis, “Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l’UQAM” (2008) 3 Cahier de recherche du Cergo at 31-35 & 41-46.

Bill 38 represents a shot in the dark that over-reacts to the narrow problem that prompted the review of university governance in the first place: rendering Québec's universities financially accountable to Québec society. We support that specific and important goal. But we cannot fathom the purpose of restricting the role of internal constituencies in university governance, dramatically expanding the oversight of the board with respect to university academic planning, and introducing the increasingly discredited benchmarking and performance indicator approach when peer review and external evaluation have worked well.