



Résumé du Mémoire

La Loi 38 : Inefficace, opaque, inefficente

La Confédération des associations d'étudiants et d'étudiantes de l'Université Laval (CADEUL) a choisi, lors de l'écriture de son mémoire, de s'attarder au discours entourant la loi 38 pour en reprendre les trois valeurs clés, c'est-à-dire l'efficacité, la transparence et l'efficience. La CADEUL a ensuite entrepris une vérification systématique de la correspondance du discours avec le contenu de la loi. Suite à cette analyse, la conclusion faite par l'association est sévère : la loi 38 rate complètement ses objectifs. Le mémoire débute par une critique du rapport Toulouse.

Le rapport Toulouse

Cette section du mémoire fait état des nombreuses failles méthodologiques de ce que la CADEUL considère comme la base idéologique de la loi 38. C'est également dans cette section que des reproches sont formulés sur les dates de dépôt du mémoire et des consultations, l'été et la rentrée scolaire étant des moments difficiles pour informer les étudiantes et les étudiants.

Efficacité

Dans cette section, la CADEUL développe l'idée selon laquelle les modifications apportées aux méthodes de gestion de l'université l'éloignent de ses objectifs académiques. Des reproches sont également formulés quant aux conséquences négatives d'une gestion basée sur les résultats à court terme, en ce qui concerne l'autonomie de l'institution. Le mémoire mentionne que l'indépendance est fondamentale pour maintenir l'autonomie du savoir et que la loi 38 encourage une vision marchande de l'éducation à laquelle elle devient facultative à partir du moment où l'université atteint la rentabilité. Le mémoire soulève également la question du rôle politique du conseil d'administration.

À partir du moment où ce sont les administrateurs externes d'une université qui établissent les orientations stratégiques de l'établissement, comment peut-on espérer établir des orientations qui sont en harmonie avec la mission de l'université si l'on retire des conseils d'administration les membres internes, qui constituent le cœur des universités ?

Transparence

Une critique est élaborée contre la méthode de sélection du premier dirigeant; la CADEUL dénonce que la sélection se fasse en assurant la confidentialité des candidatures. Cela constitue un recul en ce qui a trait à la transparence pour l'Université Laval. La méthode de sélection des administrateurs y est aussi décriée étant donné que le mécanisme prévu de cooptation des membres du conseil d'administration s'accompagne du pouvoir d'établir les critères de sélection et d'évaluation de la performance des administrateurs. Finalement, le mémoire rappelle la faiblesse des nouveaux mécanismes censés assurer la transparence. En effet, bien que ceux-ci assurent que la communauté universitaire et la population puissent avoir accès à de l'information préparée par le conseil d'administration, ce dernier reste libre d'agir à sa guise et sans mécanisme de contrepouvoir. Une telle concentration des pouvoirs est à l'antipode de la notion de transparence.

Efficiencia

Dans cette dernière section, la CADEUL effectue une critique détaillée des conséquences négatives d'une gestion par indicateurs de performance. On y dénonce, entre autres, la compétition malsaine que ce genre d'évaluation entraîne, l'augmentation des risques pris par les administrations afin d'atteindre leurs objectifs et le gaspillage de ressources que ce type d'évaluation entraîne. L'implantation du logiciel de gestion des études à l'Université Laval est utilisée pour démontrer les conséquences négatives d'une gestion par les résultats. Cette section comprend également un passage sur la résistance au changement, dans lequel la problématique d'une communauté universitaire qui n'adhère pas au changement proposé, est soulevée.

Conclusion

En plus de demander le rejet du projet de loi 38 dans sa totalité, la CADEUL réclame des États généraux sur l'Éducation. Selon la CADEUL, une loi sur la gouvernance devrait, au contraire de celle présentée par la ministre,

- assurer la prépondérance du pouvoir des membres internes;
- assurer la transparence par des mécanismes de balance des pouvoirs;
- assurer une gestion collégiale basée sur les processus et non les résultats;
- assurer que les objectifs de l'université sont académiques avant d'être économiques;
- assurer une sélection du premier dirigeant et des administrateurs qui soit publique et inclusive;
- assurer l'indépendance de l'institution universitaire.



**CONFÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS D'ÉTUDIANTS
ET D'ÉTUDIANTES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL**

Mémoire présenté par la *Confédération des associations d'étudiants et étudiantes de l'Université Laval (CADEUL)* à la *Commission de l'éducation* dans le cadre des consultations générales sur la loi 38.

La loi 38 :

Inefficace

Opaque

Inefficiente

Août 2009

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
LE RAPPORT TOULOUSE	4
EFFICACITÉ.....	5
CARACTÈRE POLITIQUE DES CONSEILS D'ADMINISTRATION.....	5
OBJECTIFS DE L'UNIVERSITÉ.....	6
RESSOURCES HUMAINES ET RAPPORT SYNDICAL	8
UNE INDÉPENDANCE NÉCESSAIRE ET NON NÉGOCIABLE	10
TRANSPARENCE	11
LA SÉLECTION DES ADMINISTRATEURS	11
LA SÉLECTION DU PREMIER DIRIGEANT	12
OUVERTURE AU PUBLIC.....	12
EFFICIENCE	14
LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	14
DIVERSITÉ DU CONSEIL D'ADMINISTRATION.....	17
GESTION DU CHANGEMENT ORGANISATIONNEL.....	20
EFFICIENCE DE GESTION: L'EXEMPLE DE CAPSULE	21
CONCLUSION	22

Introduction

L'OCDE publiait en 1996 le document « L'économie fondée sur le savoir ». Il constitue un des piliers du discours de la rentabilisation du savoir. Suite à cette publication, il s'est développé, d'un point de vue international, une volonté de réorienter la mission des universités pour accroître la compétitivité économique de l'État. En vertu de ce nouveau paradigme économique, il ne fallut rien de plus que l'étincelle du scandale de l'îlot voyageur à l'UQAM pour que le gouvernement soit tenté de procéder à une réforme radicale des méthodes de gestion des universités. Cette loi est d'ailleurs en parfaite continuité avec la récente introduction d'une loi sur la gouvernance des sociétés d'État. C'est dans ce contexte que furent développés les projets de loi sur la gouvernance des universités et des cégeps.

Déposée le 30 octobre 2008, la loi 107 sur la gouvernance des universités était censée assurer les principes d'efficacité, d'efficience, de transparence et d'imputabilité au sein des universités. Dénoncée de toute part, elle fût retirée pour être présentée à nouveau, le 16 juin 2009, sous le titre de loi 38. Puisé directement des recommandations du rapport Toulouse, ce projet de loi est grandement inspiré de la *Nouvelle Gestion publique* (NGP). Apparue durant les années 70, ce courant de pensée applique les techniques de gestion des entreprises privées au secteur public en privilégiant une rupture entre ceux qui dirigent et ceux qui exécutent, une gestion par les résultats, une négation des intérêts divergents et une épuration des méthodes de gestion par la compétition (processus de « benchmarking » et autres)¹. Du point de vue du monde de l'éducation, les principes défendus par la *Nouvelle Gestion publique* constituent l'outil servant aux institutions du savoir à entrer de plein pied dans le paradigme d'économie du savoir. La loi 38 constitue alors une réponse idéologique aux critiques faites dans le rapport Toulouse sur la gouvernance actuelle des universités québécoises.

À travers ce mémoire, la CADEUL reprendra les grands principes sur lesquels se base la loi et analysera si les différentes propositions du projet de loi correspondent effectivement aux intentions déclarées. Plus précisément, le mémoire s'attardera aux questions de l'efficacité, de la transparence et de l'efficience. Avant de débiter cette réflexion, nous procéderons à une courte critique du document qui constitue, à notre avis, la base idéologique de l'actuel projet de loi 38 : le rapport Toulouse.

¹ François-Xavier Merrien, « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique » *Lien social et Politiques*, no 41, p. 96.

Le rapport Toulouse

Le lien qui unit le rapport produit par l'*Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques* (IGOPP) du HEC Montréal et de l'École de gestion John-Molson et la loi 38 sur la gouvernance est clair. En reprenant de manière quasi intégrale les conclusions du rapport, le gouvernement prend appui sur ce travail de recherche pour justifier l'introduction de mesures encadrant la gouvernance des universités. La population aurait été en droit de s'attendre à plus de rigueur intellectuelle de la part du gouvernement, en ce qui concerne la véracité des conclusions du rapport, étant donné les nombreuses failles méthodologiques du document. Dans un deuxième temps, il faut souligner que même les auteurs du rapport, avec qui nous divergeons largement d'opinion sur les moyens à utiliser pour assurer une bonne gouvernance des universités, émettent des réserves par rapport au contenu de la loi proposée sur la gouvernance des universités². Il y aura retour sur les commentaires provenant de l'IGOPP plus loin dans ce mémoire.

En premier lieu, en ce qui concerne le rapport, l'échantillonnage des personnes consultées offre une très faible diversité. En effet, aucun étudiant, syndicat, citoyen, chargé de cours, employé universitaire, membre du gouvernement et aucun organisme communautaire n'a eu le droit de se prononcer. Sur les 39 personnes consultées, nous y retrouvons uniquement quatre professeurs, dont un seul qui n'est pas issu d'une faculté d'administration. Une place démesurée est accordée au personnel de direction et aux administrateurs professionnels ce qui influence inmanquablement les conclusions du rapport pour une certaine vision de l'éducation. Cette vision réductrice du processus de consultation se reflète également dans les consultations publiques qui auront lieu cet automne. En effet, nous tenons à mentionner qu'il aurait été cohérent pour un gouvernement voulant une plus grande diversité de représentation et une gestion plus transparente de l'argent public que des consultations larges se fassent dès le début de la réflexion sur la gouvernance des universités plutôt que de se faire près d'un an plus tard sur une deuxième version à peine modifiée de la loi. La CADEUL tient également à souligner le manque de transparence qu'entraîne l'annonce d'une telle loi au cours de l'été pour le mouvement étudiant étant donné la plus grande difficulté à informer et consulter les étudiants.

En deuxième lieu, on constate, à la lecture du rapport, un fort biais en faveur de la vision de l'OCDE; organisation qui milite depuis longtemps pour les principes « d'économie du savoir » et de l'université comme moteur de développement du « capital humain ».

² AFESH-UQAM, *L'IGOPP prend ses distances de la ministre Courchesne*, Internet.

Ces théories économiques orthodoxes ne font pas l'unanimité et se doivent d'être abordées avec un esprit beaucoup plus critique que l'opinion présentée dans le rapport Toulouse. Nous nous devons également de souligner l'absence de recherches empiriques sur la gouvernance dans ce rapport de l'IGOPP. Cela affecte d'autant plus la crédibilité scientifique du rapport.

Finalement, il est inquiétant de savoir que le rapport de l'IGOPP aborde la question de l'efficacité de la gestion sans s'attarder aux objectifs de l'université. L'administration et la gouvernance ne sont pas des fins en soi. Une réflexion doit être faite sur les objectifs de l'université avant de pouvoir se prononcer sur l'efficacité de la gouvernance plutôt que d'essayer de s'en départir comme s'il s'agissait d'un procédé apolitique. Il aurait donc été normal et sain de voir apparaître une dissidence à l'intérieur du rapport étant donné la forte opposition aux conclusions existant à l'extérieur de l'IGOPP.

Efficacité

Le premier volet de ce mémoire portera sur l'efficacité. Ce principe se rapporte à la notion « d'atteinte des objectifs ». C'est donc dans ce chapitre que nous aborderons les questions du rôle des conseils d'administration, des objectifs de l'université, de la gestion des ressources humaines ainsi que la question de l'indépendance des universités. Nous débutons notre réflexion sur l'efficacité, car cet enjeu permet de mieux saisir la globalité et les intentions réelles du projet de loi. Nous raffinerons ensuite notre réflexion en plongeant dans les mécanismes de la loi.

Caractère politique des conseils d'administration

L'un des fondements de la loi 38 s'appuie sur la croyance que le manque d'efficience provient des membres internes, étant donné qu'ils défendent immanquablement les intérêts du groupe qu'ils représentent. Selon cette logique, il serait préférable de voir siéger des individus n'ayant aucun lien direct avec les universités pour s'occuper de la gestion et, plus particulièrement, des orientations stratégiques. De cette manière de faire naît l'espérance de retirer tout caractère politique des conseils d'administration pour en faire une instance purement administrative.

Afin de pouvoir effectuer une analyse juste de la problématique de la gouvernance des universités, il est important de se départir de cette fausse idée selon laquelle un conseil d'administration peut être une instance purement administrative. Les pouvoirs du conseil d'administration excèdent la simple gestion,

la vérification financière et la supervision du fonctionnement des universités.

Le conseil d'administration, en tant que responsable des orientations stratégiques, du budget et de l'évaluation du premier dirigeant est investi d'un pouvoir politique.

Non seulement le conseil d'administration possède une volonté politique, mais il a également le pouvoir de l'imposer aux membres de la communauté universitaire. À l'Université Laval, le conseil d'administration, avant la venue des restrictions du ministère en matière de frais institutionnels obligatoires, imposait une augmentation de 102 \$ en 2008-2009, malgré un référendum où cette hausse était rejetée à 80 % par les étudiantes et les étudiants³.

Le caractère politique du conseil d'administration est d'ailleurs confirmé par la volonté même du gouvernement de vouloir éliminer les membres internes de ce lieu de décisions. Pourquoi chercherait-on à représenter « les différentes composantes de la collectivité⁴ » si un administrateur devient un être apolitique et anhistorique? Il est vrai que chaque individu qui siège au conseil d'administration se doit, en vertu de la loi, d'agir en son nom personnel pour le meilleur intérêt de l'institution. Par contre, cette définition de « meilleur intérêt » est lourdement influencée par le passé, l'expérience et la connaissance de l'institution de l'administrateur. Si un membre interne ne peut faire totalement abstraction de ce qu'il est, il en va de même pour un membre externe.

Maintenant que nous avons déterminé que les conseils d'administration, sous leur forme actuelle, ne peuvent être des organes purement administratifs, il faut maintenant savoir quelle est la structure de conseil d'administration qui permet la plus grande efficacité.

Objectifs de l'Université

L'article 4.0.18 détermine que la mission de l'université est « l'enseignement, la recherche et les services à la collectivité ». Il met également sur un pied d'égalité le « respect de la mission universitaire » et le « respect des principes de gouvernance reconnus ». Le terme « principes reconnus » utilisé ici fait explicitement référence à l'école de la Nouvelle Gestion publique. Il se dessine alors une vision des objectifs de l'université qui est contraire à celle qui est traditionnellement défendue par la communauté universitaire. En appliquant un ensemble de mesures issues de l'entreprise privée, la loi 38 met en péril l'autonomie du savoir critico-réflexif pour mettre de l'avant une plus forte compétitivité

³ Isabelle Mathieu, 2008, « L'Université Laval défie la ministre », *Le Soleil*, 23 janvier 2008,

⁴ *Projet de Loi 38*, article 4.0.2

dans une économie du savoir.

Il s'agit de deux façons radicalement distinctes de concevoir la mission universitaire d'enseignement, de recherche et de services à la collectivité. Amélie Descheneau-Guay, doctorante en sociologie à l'UQAM, s'attarde, dans une recherche récente, à la description de cette conception du savoir et aux liens qu'il faut tisser entre les objectifs d'une université entrée dans le paradigme d'économie du savoir et son mode de gouvernance :

Dans cette perspective, le savoir valorisé est précisément celui qui crée de la valeur. Les finalités de l'institution se voient donc dissoutes dans des objectifs marchands et organisationnels. Dans la vision managériale, le savoir évolue mécaniquement dans l'évidence, conformément à une logique purement managériale et selon les lois du marché; c'est précisément pourquoi il est jugé non nécessaire de s'encombrer de procédures de type collégial de régulation.⁵

La CADEUL soutient que le type collégial de régulation est le plus approprié pour gouverner une institution telle qu'une université étant donné ses objectifs prioritairement académiques. Pour cette raison, nous retenons que l'université, en tant que lieu de développement et de transmission du savoir, doit avoir comme cœur les principaux concernés par le développement et la transmission du savoir : les professeurs et les étudiants. Dès que nous considérons que le cœur de l'université est le corps professoral et les étudiants, nous devons également considérer que l'appareil administratif est un outil à leur service. En accordant des pouvoirs supplémentaires au conseil d'administration et en limitant la représentation des professeurs et des étudiants, la loi 38 accorde une importance prépondérante à l'administration au détriment des objectifs académiques qu'est censée défendre l'université. Tel que mentionnait Amélie Descheneau-Guay :

L'administration est un moyen et non une fin, car la mission première de l'université consiste en l'élaboration et la transmission d'un savoir critique et réflexif et non la performance organisationnelle en vue de s'intégrer dans une économie du savoir compétitive, dont les postulats mêmes sont à réinterroger.⁶

La surreprésentation des membres externes prévue dans la loi 38 et les nombreuses autres pratiques d'encadrement de la gestion issues de l'entreprise privée assurent l'hégémonie d'une conception marchande de l'éducation, ce qui va à l'encontre du rôle des institutions du savoir. Cette dérive se

⁵ Amélie Descheneau-Guay, *Démystifier la gouvernance universitaire dans une «économie du savoir» : les discours de légitimation de la restructuration managériale de l'Université*, Internet

⁶ *Ibid.*

reflète par une perte flagrante d'autonomie de l'université. Celle-ci se voit alors contrainte à remplir une série d'objectifs pour assurer sa survie, contrainte à accumuler les partenariats externes qui, trop souvent, briment la liberté des chercheurs, limitant par le fait même la recherche fondamentale, puisque celle-ci est considérée comme non rentable. C'est donc à travers ces diverses actions que les paramètres financiers prennent le dessus sur la mission académique de l'université.

Ressources humaines et rapport syndical

Étant donné la mission académique de l'université, nous nous devons d'accorder une attention particulière à l'encadrement du personnel. Le développement du savoir critico-réflexif dépend des gens qui peuplent la communauté universitaire. Ce qui les affecte a une influence beaucoup plus considérable sur l'efficacité de l'université que les règles qui entourent la gestion du capital. La loi 38, à travers le sous-comité des ressources humaines, s'attaque à la logique des rapports collectifs de travail et cette atteinte ne peut passer sous silence.

L'idée selon laquelle les membres issus de la communauté universitaire sont placés en conflit d'intérêts lorsqu'ils sont appelés à siéger sur le conseil d'administration de leur université sous-tend la création des comités aux ressources humaines. Par exemple, à l'article 4.0.41 alinéa 5, il est mentionné que le comité aux ressources humaines soumettra au conseil d'administration les politiques, normes, barèmes de rémunération et autres conditions de travail pour approbation. D'emblée, cet article peut sembler caduc, puisque les éléments dont il est question sont d'ores et déjà encadrés dans les universités par des conventions collectives, lesquelles ont été négociées en vertu d'autres lois du Québec, sans compter qu'elles ont fait l'objet d'une entente entre les parties.

Malgré ce que laissent entendre des articles comme celui mentionné précédemment, ces conventions ont force légale en vertu du Code du travail du Québec et il n'appartient pas à des comités composés de membres externes de déterminer des politiques de ressources humaines, affectant les conditions de travail des personnes syndiquées. De plus, selon l'alinéa 8 de l'article 4.0.41, il est proposé que ledit comité aux ressources humaines révise les mandats de négociation donnés par le recteur, afin de le rendre compatible avec les disponibilités budgétaires du moment. Si l'on suit ce paradigme, il semble facile de subordonner la négociation des conditions de travail à la rentabilité de l'institution. Il s'agit là d'une attitude bien peu compatible avec la mission de l'université.

Il apparaît malsain de voir ce type de comités s'immiscer en tierce partie entre un employeur et un syndicat. Il n'est pas exagéré de croire que, ce faisant, les universités pourraient endurcir les négociations collectives. En effet, il est plus que probable que les membres externes de ces comités profitent de leur absence de relation avec l'université afin d'inférer une pression à la baisse sur les salaires et conditions de travail. Les salaires des employés et professeurs sont versés à partir des fonds de fonctionnement général des universités, lesquels sont majoritairement financés par le gouvernement du Québec. Cependant, les sommes qui ne sont pas utilisées dans les postes budgétaires de rémunérations peuvent être réutilisées pour d'autres frais de fonctionnement. Dans un contexte de sous-financement, la possibilité de voir les mandats de négociation s'endurcir, afin de rapatrier des fonds de fonctionnement, est plus que plausible.

La principale caractéristique attribuée aux membres externes est leur détachement face à la gestion interne de l'Université. Il est évident que le comité composé de membres externes n'aura pas à vivre avec les conséquences des conditions de travail qui seront imposées à l'issue de ses recommandations, ni avec les séquelles qui pourraient rester suite à des conflits comme la grève lors des négociations collectives. La gestion des ressources humaines ne devrait pas être abstraite à la seule condition financière des universités. S'il s'agit d'un souci important lors des négociations, il n'est pas le seul, et nous doutons que des membres externes à la communauté universitaire puissent saisir la complexité des relations entre tous les membres d'une communauté à laquelle ils n'appartiennent pas. En somme, au Québec, l'entente qui se conclut entre un employeur et un syndicat fait foi du maintien ou du rétablissement de la paix industrielle entre les parties suite aux négociations. Cette tierce partie qui n'aura ni à trouver une entente, ni à en faciliter une, ni à vivre avec les conséquences des conflits résultant de ses conditions, ne trouve aucune légitimité à s'immiscer dans les rapports employeur-syndicat. Finalement, dans le cas présent qui traite des disponibilités budgétaires, il ne faudrait pas oublier que les salaires du personnel ne constituent pas qu'un coût, mais bien aussi l'investissement par lequel la mission de l'université peut se réaliser au travers le travail des individus.

Dans le milieu universitaire, les conditions de travail des différents corps d'emploi s'imbriquent de diverses manières afin d'arriver à remplir les objectifs de l'organisation, si bien que les conditions de travail des uns influencent celles des autres. Cela est vrai en particulier pour les employés étudiants, qui font tour à tour de la recherche, de l'enseignement et bien d'autres tâches en support à différents

corps d'emplois sur les campus.

La spécificité du personnel embauché dans les universités est assez importante pour qu'on se questionne sur la capacité de compréhension des enjeux de négociation d'administrateurs externes et sur leur capacité d'élaborer des mandats réalistes. Puisque tous les corps d'emplois participent à la mission des universités et que les conditions de travail des uns influent sur celles des autres, il est nécessaire que les membres de la communauté s'expriment sur les mandats de négociation des conventions collectives des autres et sur la façon dont le travail se réalise à différents niveaux à l'université.

Une indépendance nécessaire et non négociable

Afin de pouvoir développer un savoir critique respectueux de la démarche scientifique, l'université se doit de garder son indépendance autant par rapport au secteur public que par rapport au secteur privé. L'autonomie de l'université doit être préservée, car toute forme de dépendance à une autre institution pourrait affecter son développement ou ses choix en matière de recherche et d'enseignement. Cette indépendance du savoir constitue la base même de l'université. Le maintien d'une institution autonome, qui assure l'autonomie du savoir, est la raison pour laquelle les membres internes se doivent d'être prépondérants dans l'ensemble des instances décisionnelles. En effet, étant donné que les orientations stratégiques de l'université sont déterminées par son conseil d'administration, il nous semble périlleux pour l'autonomie de l'institution que ces choix soient assurés par des individus détachés de l'université. On ne doit pas tolérer que les universités s'orientent en fonction des enjeux politiques du moment ou d'une quelconque mode managériale. Tel que le mentionnait Drew Gilpin Faust, présidente de Harvard :

L'Université, ce n'est pas seulement les résultats financiers du prochain trimestre. Ce n'est même pas ce qu'un étudiant est devenu au moment de la remise de son diplôme. Il s'agit d'un enseignement qui modèle à vie, un enseignement qui transmet l'héritage des millénaires, un enseignement qui façonne l'avenir [...]. Les universités sont en vérité responsables. Mais nous, dans l'enseignement supérieur, nous avons besoin d'avoir l'initiative de la définition de ce dont nous sommes responsables⁷.

Cette réalité peut être difficile à accepter, mais il est impératif de maintenir l'indépendance de la

⁷ Drew Gilpin Faust, *Le discours de Harvard*, Internet.

communauté universitaire pour assurer la qualité de l'éducation. Seule cette indépendance peut permettre la critique impartiale du savoir qui peut faire progresser les sociétés.

Le constat de ce chapitre est que la loi 38 s'écarte largement des objectifs que doit atteindre l'université en favorisant des objectifs de rendement au lieu d'objectifs académiques. La loi 38 est donc inefficace.

Transparence

Le second thème qui sera abordé dans le cadre de ce mémoire est la transparence. Cette valeur se doit d'encadrer l'entièreté du processus de gouvernance et plus particulièrement la sélection du premier dirigeant et des administrateurs. Le recul sur ces points est considérable et les quelques améliorations qui sont faites, pour que le public ait accès à l'information sur les universités, ne pallient en rien au pouvoir que cette même loi fait perdre aux acteurs internes. Le détail du processus de sélection des administrateurs, le processus de sélection du premier dirigeant ainsi que l'ouverture du processus décisionnel seront abordés dans cette section.

La sélection des administrateurs

En ayant un conseil d'administration majoritairement composé de membres externes et en suivant le mode de nomination de l'article 4.0.5, les universités se retrouvent avec une majorité d'administrateurs cooptés, n'ayant des comptes à rendre qu'au président du conseil d'administration, lui-même externe et coopté. Étant donné que les critères de sélections des administrateurs (incluant la définition de « diversité ») sont également déterminés par ces mêmes administrateurs⁸, les possibilités de favoritisme s'en trouvent exacerbées. À l'opposé, les administrateurs internes sont sélectionnés par des mécanismes démocratiques internes et ouverts; les risques de favoritisme s'en trouvent diminués. De plus, étant donné que les administrateurs internes sont délégués par différents groupes aux intérêts différents, il serait surprenant qu'un groupe d'individu aux intérêts identiques réussisse à prendre le contrôle de l'instance s'il y avait une majorité de membres internes.

La combinaison des articles 4.0.3 et 4.0.5 font des conseils d'administration des universités des instances beaucoup plus opaques que s'ils étaient formés majoritairement de membres internes. Il n'est

⁸ *Projet de Loi 38, article 4.0.22 – 7.*

pas vrai qu'une vérification *a posteriori* des candidatures, à travers le site Internet des institutions, permet d'accroître la transparence du mode de sélection des membres du conseil d'administration.

Le pouvoir d'évaluation des administrateurs reste également entre les mains du conseil d'administration. Bien que le public puisse savoir le nombre d'absences d'un administrateur, il n'a aucun recours possible contre celui-ci. Tant que le pouvoir reste concentré entre les mains d'une poignée administrateurs externes, il est présomptueux, voire insultant, de prétendre que l'on a augmenté la transparence du processus de sélection des administrateurs.

La sélection du premier dirigeant

Du point de vue de l'Université Laval, les modifications apportées par la loi 38, en ce qui concerne le choix du recteur, constituent un important recul. En effet, la traditionnelle campagne électorale, précédant le collège électoral, devra être abolie à cause de l'article 4.0.26 qui mentionne que le conseil d'administration se doit d'assurer que la procédure permette « l'égalité des chances des candidats de l'externe et de l'interne, ainsi que l'examen des candidatures de façon indépendante et confidentielle ». Bien que ce mécanisme permette à plus de candidats externes de se présenter au rectorat sans compromettre leur position dans leurs entreprises respectives, la protection du statut de ces quelques individus vient, du même coup, priver l'ensemble de la population d'un droit de regard sur les intentions des différents candidats au rectorat. Les responsabilités du premier dirigeant d'une université sont considérables et le fait qu'un individu inconnu puisse accéder à la tête d'une université sans même annoncer ses intentions, sa vision ou ses projets ne correspond absolument pas à la définition du principe de transparence. En retirant le public et la communauté du débat entourant le choix du recteur, la loi 38 encourage l'instauration d'un pouvoir sans contrepoids du conseil d'administration en y ajoutant, en plus, un voile de secrets.

Une loi sur la gouvernance qui chercherait réellement à rendre les universités plus transparentes favoriserait plutôt un système obligeant une campagne électorale pour accéder au rectorat, la mise en ligne des programmes des différents recteurs et un élargissement de la base électorale, tout en assurant la prépondérance de la communauté universitaire, afin de limiter les possibilités de favoritisme des membres du conseil d'administration. Cet élargissement devrait également, selon les positions prises par la CADEUL lors de la course au rectorat de 2007, voir à augmenter le nombre de voix des étudiants pour que ceux-ci disposent du tiers des votes.

Ouverture au public

Dans le discours de la ministre, la loi 38 est censée assurer une plus grande transparence de la gestion des universités auprès du public étant donné que ce dernier est le principal fournisseur financier des universités. À la lecture de la loi, on constate que la réalité est toute autre. Un des principaux mécanismes censés assurer l'information du public est la consultation publique prévue à l'article 4.0.47. Selon cet article, le conseil d'administration doit s'assurer de tenir au moins une fois par année une séance d'informations et de consultations auprès de la collectivité. Une instance de ce genre est déjà tenue annuellement par l'Université Laval et les résultats sont décevants. En effet, l'audience est peu publicisée et ne permet pas l'échange d'idées, ni de remises en question des orientations de l'Université. Il s'agit donc d'un ajout futile pour encadrer la gestion de nos universités.

Dans un second ordre d'idée, les mesures prévues à l'article 4.0.44 sont intéressantes, mais très limitées. En effet, bien que le public puisse avoir accès à plus d'informations relatives aux conseils d'administration, elle ne lui accorde pas de pouvoir supplémentaire pour influencer l'orientation des universités. Il faut également se rappeler qu'il s'agit de documents qui seront produits par le conseil d'administration pour décrire ses propres agissements : le conflit d'intérêts est évident. Une réflexion similaire s'applique dans le rôle que prend le gouvernement. L'ensemble des documents, qui doivent servir au ministre et à l'Assemblée nationale pour évaluer les conseils d'administration, est fourni par les conseils d'administration⁹. Cette confiance aveugle envers les conseils d'administration ne permet pas au public de pouvoir porter un jugement critique, en ayant une diversité d'opinions sur la gouvernance des universités.

La loi 38 ne prend aucune action pour limiter la dépendance des universités aux partenaires extérieurs alors qu'il s'agit d'un des problèmes centraux de transparence. Les effets néfastes qu'elle engendre sont surtout visibles lorsque l'on aborde le sujet de la recherche. Trop souvent, ce domaine est orienté en fonction de ses retombées marchandes. On retarde même parfois la diffusion de recherches, car elles contiennent des secrets commerciaux précieux. Le public est pourtant en droit d'avoir accès au savoir le plus large possible. Cette façon d'aborder la recherche se doit d'être éradiquée et, malheureusement, en mettant de l'avant les intérêts de l'industrie privée à travers la loi sur la gouvernance, le gouvernement vient confirmer que ce genre de pratique lui est acceptable.

⁹ *Projet de Loi 38, 4.0.42 et 4.0.43.*

À travers ce chapitre, il est démontré que les mesures proposées dans la loi 38 nuisent à la transparence de nos établissements universitaires. La loi 38 favorise donc l'opacité.

Efficiencia

Lorsque l'on aborde le thème de l'efficiencia, il importe de se rapporter à la maximisation des ressources. Cette idée ne prend pas en compte l'atteinte de l'objectif, mais seulement du gaspillage des ressources matérielles, humaines et temporelles. Il faut donc inclure dans la critique de l'efficiencia les possibilités de dérapages, les mécanismes de vérification ainsi que la balance des pouvoirs. Afin d'avoir une vision complète de ce principe, les éléments suivants seront abordés: les indicateurs de performance, la diversité du conseil d'administration, la balance du pouvoir, la gestion du changement organisationnel ainsi que l'analyse particulière du projet de changement de technologie pour la gestion des études à l'Université Laval.

Les indicateurs de performance

Au cœur de la loi 38 et de la Nouvelle Gestion publique, se retrouve le principe des indicateurs de performances. Ceux-ci sont censés fournir au gouvernement et aux institutions une vision d'ensemble des universités, à la manière d'un tableau de bord, en plus de permettre une évaluation sur des critères prédéfinis. Cette façon de juger la gouvernance des universités force l'évaluation *a posteriori* des décisions stratégiques des établissements. Ce mode d'évaluation permet peut-être de savoir si une institution a atteint ses « objectifs », mais n'est d'aucune utilité pour savoir si les méthodes utilisées permettront une gestion efficiente. Seule une gouvernance basée sur des mécanismes de surveillance interne, telle la gestion collégiale, permet d'assurer l'efficiencia à toutes les étapes de la gestion, car les contrôles ont lieu dans l'ensemble du processus. Étant donné que la seule mesure d'encadrement supplémentaire exigée par le gouvernement concerne ces indicateurs de performances, il faudra également se questionner sur l'importance que le gouvernement et les universités accorderont à ces critères. S'il est vrai que dans de nombreuses entreprises privées le « tableau de bord » peut être un outil de gestion intéressant, la gouvernance universitaire se doit d'explorer au-delà du cadre de ce tableau de bord pour s'assurer de poursuivre son rôle pédagogique et social. Aucun paramètre ne sera suffisant pour saisir la diversité de la mission universitaire.

Il est choquant que le gouvernement choisisse d'orienter la gouvernance des universités vers ce mode

d'évaluation, en sachant les méfaits que cette gestion a provoqués. En effet, les scandales immobiliers du réseau universitaire (gare de triage d'Outremont à l'UDM¹⁰, Îlot voyageur à l'UQAM¹¹) ne sont pas étrangers à cette façon de gouverner. Les directions, se sentant forcées d'atteindre rapidement leurs objectifs, ont été beaucoup moins vigilantes sur les méthodes de contrôle, causant les pertes financières que l'on connaît et le mécontentement chez les universités et les contribuables. C'est également le principe de gestion par les résultats qui a provoqué la crise des « subprimes » avec les conséquences désolantes que l'on connaît aujourd'hui. Ces exemples sont la preuve criante qu'une évaluation *a posteriori* est insuffisante pour administrer de manière efficiente une organisation. Les indicateurs de performance ne peuvent servir qu'à évaluer l'ampleur des dégâts. Une gestion efficiente passe inévitablement par une gestion basée sur le processus.

Dans le contexte actuel où les universités souffrent d'un sous-financement chronique et où il est de plus en plus difficile pour celles-ci de boucler leur budget, mettre de l'avant des méthodes de gestion basées sur des indicateurs compromet sérieusement l'indépendance des institutions universitaires. En effet, en mettant l'accent sur l'atteinte d'objectifs, tous les incitatifs seront mis en place pour que les universités élaborent des partenariats de financement qui affectent inmanquablement leur autonomie. De plus, en combinant une compétition entre les universités et l'atteinte d'objectifs précis, la loi 38 favorise une gestion à court terme où le risque prend une place plus importante. Cette pratique de « benchmarking », inscrite à l'article 4.0.46, constitue d'ailleurs une incitation claire à une compétition malsaine entre les universités québécoises pour obtenir le meilleur pointage sur les paramètres gouvernementaux.

Il est vrai que la loi 38 prévoit à l'article 4.0.38.5 que le comité de vérification appliquera un processus de gestion des risques. Cependant, ce genre de politique est trop souvent insuffisant, comme l'a démontré le cas de la Caisse de Dépôt et de placement du Québec¹², et peut être tout simplement ignoré par le conseil d'administration. La situation décrite dans la loi 38 est d'autant plus problématique que la politique d'encadrement des risques serait écrite par quelques administrateurs externes, également en charge des affaires du conseil d'administration. Rien ne pourrait alors les empêcher d'élaborer les règles de gestion des risques en fonction de leurs besoins ou de prévoir des mécanismes de contournement.

¹⁰ SGPUM, 2006. *La gare de triage d'Outremont : l'UdeM a-t-elle raison de l'acquiescer ?*, Internet.

¹¹ Kathleen Lévesque. 2007. *UQAM : Courchesne intervient*, Internet.

¹² Radio-Canada, 2009, « *Un risque connu des dirigeants* », Internet.

Ce danger d'accumulation des pouvoirs se répète en ce qui concerne les critères d'évaluation. Cette pratique apparaît dans l'article 4.0.45. Il détermine que la ministre établit ses critères d'évaluation pour les universités, après consultation des présidents de conseil d'administration. Le conseil d'administration aurait ensuite le rôle d'évaluer la performance de son établissement à partir de ces critères et de transmettre les résultats au ministre. Être à la fois juge, partie et législateur représente une forme de concentration des pouvoirs excessive qui ouvre la voie à de nombreux abus, à une opacité de la gestion et à des dérapages financiers incontrôlés.

Il faut se questionner sur ce qu'il adviendrait des universités qui ne « performeraient » pas selon les attentes exigées, puisque les conséquences ne sont pas mentionnées dans la loi 38. S'agirait-il d'un retour déguisé des contrats de performance dans les universités ? Si tel était le cas, le risque de division du réseau d'éducation augmenterait en flèche. D'un côté, les universités performantes auraient accès aux ressources tandis que les universités moins performantes seraient condamnées à rester moins performantes, puisqu'elles seraient privées de ressources.

L'application de critères et d'objectifs à atteindre pour évaluer de manière globale la « performance » des institutions universitaires se reflètera invariablement pour l'évaluation des facultés, des programmes, des projets de recherche et des cours. Il serait incohérent que la mesure ne produise pas ce phénomène de glissement. De ce fait, le pilotage des universités, à travers un tableau de bord, constitue une rupture majeure et inefficace avec le principe de collégialité. Le désir qu'a le gouvernement de vouloir implanter ces mesures de gestions, issues de l'école de la nouvelle gestion publique, est d'autant plus inquiétant, puisqu'elles se sont avérées inefficaces sur plusieurs aspects d'un point de vue international. En effet, comme le soulève Annie Vinokur, dans un article récent à propos des professeurs-chercheurs :

Mais leur pilotage à flux tendu par des incitations et des sanctions qui sont étrangères à leur propre culture, et en fonction des besoins immédiats des intérêts économiques et politiques est à courte vue. Est-ce un hasard si c'est dans les pays qui ont les premiers appliqué dans ce domaine les outils du NPM [New Public management] que l'on retrouve la plus forte pénurie de candidats nationaux à ces emplois et le plus fort recours à l'immigration d'enseignants-chercheurs étrangers ?¹³

Dans une perspective d'efficience, il est d'ailleurs incompréhensible que la communauté universitaire

¹³ Annie Vinokur, 2008. « La loi relative aux libertés et responsabilités des universités : essai de mise en perspective », *Revue de la régulation*, p. 16.

soit d'office exclue de la création des critères d'évaluation de la performance des universités. Si nous dénonçons le calquage des pratiques du secteur privé pour les appliquer dans le secteur public, il est d'autant plus dangereux de calquer les mauvaises pratiques du secteur privé. En effet, lorsque l'on cherche à appliquer des principes de « gestion de la qualité totale » dans une entreprise, on doit se baser sur une plus forte et plus saine participation des employés si l'on veut améliorer la productivité et le climat de travail¹⁴. En ayant des présidents de conseil d'administration obligatoirement externes¹⁵ et majoritairement constitués d'administrateurs externes, on favorise l'adoption de critères d'évaluations de type économétriques, inspirés de ceux utilisés dans le secteur privé. Ce type de critères empêche de saisir l'essence même de la réussite d'une université. Dans l'état actuel des choses, étant donné les pouvoirs conférés au conseil d'administration, une évaluation à 360 degrés des institutions qui inclurait l'ensemble des parties prenantes des universités et qui permettrait de toucher un large éventail de questions académiques, pédagogiques économiques et sociales est exclu d'office. En retirant l'influence de la communauté universitaire, la loi 38 provoque un gaspillage de ressources intellectuelles et conditionne une résistance au changement organisationnel.

Diversité du conseil d'administration

Tous les intervenants du monde de l'éducation semblent d'accord sur le fait qu'un large éventail d'intérêts doit être représenté dans un conseil d'administration afin d'être le plus représentatif possible. Cependant, le terme « diversité » ne semble pas être interprété de la même façon par tous les acteurs. Bien que l'article 4.0.2 indique que « la composition doit représenter les différentes composantes de la collectivité desservie par l'établissement », d'autres aspects doivent être pris en considération.

Premièrement, il n'est pas vrai que tous ont l'intérêt, les connaissances ou les ressources nécessaires pour pouvoir siéger sur un conseil d'administration. En effet, les individus issus du monde des affaires sont beaucoup plus propices à se qualifier. Les lourdes responsabilités qui incombent à un administrateur font qu'un individu doit disposer de temps libres et d'un intérêt particulier pour vouloir siéger sur un conseil d'administration. Donc, même si les critères de sélection accordent un avantage aux candidats externes ne provenant pas du monde des affaires, rien ne nous porte à croire qu'ils seront nombreux à répondre à l'appel.

¹⁴ Jacques Bélanger, 2001. « L'influence de la participation des employés sur la productivité : état de la recherche ». *Gazette du travail*, p. 72-88.

¹⁵ *Projet de Loi 38*, article 4.0.23.

Cette prépondérance d'administrateurs, provenant du monde des affaires, est problématique étant donné que les méthodes de gestion efficaces dans le secteur privé ne sont pas aisément transférables dans le milieu académique, puisque les missions des organisations sont considérablement différentes. À ce titre, Yvan Allaire, président du conseil d'administration de l'IGOPP, a même déclaré, lors d'une journée de réflexion à l'UQAM, que les gens d'affaires ne sont pas les plus crédibles pour siéger à un conseil d'administration universitaire¹⁶.

Deuxièmement, il est nécessaire de comprendre que tous n'ont pas le même intérêt dans les universités. L'opinion d'un professeur a plus de valeur que celle d'un banquier dans les orientations que l'on doit donner aux institutions du savoir. En considérant que l'apport des différents membres externes est essentiel pour saisir l'entièreté des enjeux que soulève l'université, nous devons nous rappeler que le rôle des membres externes est, d'abord et avant tout, d'enrichir les réflexions des membres internes. Ces derniers possèdent une compréhension plus juste de leur milieu. Ils constituent donc, à juste titre, le cœur de l'université. En considérant aussi que les intérêts entre les groupes peuvent être divergents et que le conseil d'administration est une instance politique, la diversité des intérêts représentés doit être encadrée pour assurer la prépondérance des professeurs et des étudiants, au lieu de créer un système de règles qui assure, volontairement ou non, l'hégémonie du monde des affaires sur les conseils d'administration universitaires.

L'article le plus choquant de la loi 38 est sans contredit l'article 4.0.3 qui stipule qu'« au moins 60 % des membres doivent se qualifier comme membres indépendants ». Tout d'abord, la distinction effectuée entre les membres internes et les membres dit indépendants nous semble complètement débalancée. Les membres de la communauté universitaire sont traités comme une sous-classe d'individus incapables de prendre une décision neutre et critique. D'un autre côté, la loi 38 permet aux membres externes d'entretenir des relations philanthropiques avec l'université et de se retrouver « de façon ponctuelle » en conflit d'intérêts¹⁷. Comment peut-on justifier une telle rigidité envers les membres internes et un tel laxisme envers les membres externes autrement que par acharnement idéologique ?

Les membres indépendants sont définis à l'article 4.0.7 comme étant des individus n'ayant « pas de manière directe ou indirecte, de relations ou d'intérêts, par exemple de nature financière, commerciale

¹⁶ AFESH-UQAM. 2009. *L'IGOPP prend ses distances de la ministre Courchesne*, Internet.

¹⁷ *Projet de Loi 38*, articles 4.0.7 et 4.0.10.

ou professionnelle, susceptible de nuire à la qualité de ses décisions eu égard aux intérêts de l'établissement ». Or, est-il souhaitable qu'une majorité des administrateurs n'ait pas d'intérêts envers l'université ? Dans une entreprise privée, les administrateurs sont généralement actionnaires et ont donc un intérêt dans la rentabilité de l'entreprise. Tel que le mentionnait Daniel Clapin-Pépin, professeur à l'école de gestion de l'UQAM, dans une lettre ouverte publiée dans *Le Devoir*, ce concept d'indépendance n'est pas applicable au secteur public :

Lorsque transposée et appliquée au secteur public et aux universités, cette même règle de l'indépendance (sans lien personnel) pourrait tout aussi bien, en pratique, aller à l'encontre de la bonne gouvernance d'une quelconque entité « publique » puisque si la majorité des membres n'a aucun lien « personnel » avec ladite organisation, ils n'auront probablement guère d'intérêts « personnels » non plus à y investir « personnellement » les nombreuses heures de lecture et de discussions et de délibérations.¹⁸

Cette réflexion est d'ailleurs appuyée par l'attitude des administrateurs externes dans le scandale de l'Îlot voyageur à l'UQAM, puisque ceux-ci ont réussi à cumuler un taux d'absentéisme de 62 % entre 2002 et 2006. De plus, ils se sont avérés beaucoup moins alertes concernant les dangers potentiels de ce projet que les membres internes. Un phénomène similaire a pu être constaté à l'Université Laval en 2006-2007 avec le projet d'épicerie-école. La compagnie Sobey's avait demandé le 15 février 2006 carte blanche pour implanter un laboratoire épicerie sur le territoire de l'Université. Les failles évidentes du projet et la grossière marchandisation de l'éducation qui en découlait ont provoqué une vive réaction chez la communauté universitaire. Les administrateurs externes, encore une fois, se sont montrés peu vigilants face aux dérives que représentait le projet¹⁹.

Balance des pouvoirs

L'efficience d'une organisation se calcule par son utilisation maximale des ressources. La communauté universitaire ne doit pas être négligée en tant que ressource pour l'organisation, car elle constitue une source vitale d'informations. Malheureusement, les mesures d'implication de la communauté universitaire ne permettent pas à celle-ci d'avoir un pouvoir réel sur les décisions qui sont prises.

L'article 4.0.21, qui oblige la consultation d'une instance représentative de la communauté universitaire avant que le conseil d'administration prenne une décision portant sur les orientations stratégiques, financières ou sur le plan d'immobilisation, mériterait d'être précisé dans sa portée par le ministère. En

¹⁸ Daniel Clapin-Pépin, 2008. Une « fausse leçon » à tirer de l'épisode UQAM, *Le Devoir*, 4 juillet 2008.

¹⁹ AEES-ULAVL. 2007. *Université Sobey's Laval ?*, Internet.

effet, bien que d'entrée de jeu il s'impose de dénoncer le caractère consultatif de la mesure, il serait intéressant de savoir comment cet article sera appliqué par les conseils d'administration. L'interprétation que la CADEUL fait de cet article est que seule une modification majeure, touchant les orientations ou le plan d'immobilisation, se devra de faire l'objet d'une consultation préalable. Cet article laisse donc une très large marge de manœuvre au conseil d'administration pour interpréter ses orientations et son plan d'immobilisation.

La ministre Courchesne affirmait qu'il s'agissait d'un point majeur à l'avantage de la communauté universitaire. L'interprétation de cet article fait de celui-ci une mesure à faible portée. Si la communauté universitaire ne possède pas le pouvoir nécessaire pour effectuer un contrepoids, il serait étonnant de voir spontanément émerger des individus ou des groupes extérieurs pour critiquer les décisions qui sont prises par le conseil d'administration. Ce désintéressement populaire, poussé par un retrait du pouvoir politique de la communauté universitaire, va à contresens des intentions annoncées par la ministre, en attaquant l'efficience et la transparence de la gouvernance universitaire.

Gestion du changement organisationnel

Pour qu'un changement aussi drastique que celui proposé par la loi 38 apporte des résultats positifs dans l'efficience d'une organisation, il est important que les différents membres de l'organisation comprennent et adhèrent au changement. À l'heure actuelle, aucun regroupement étudiant et aucun syndicat ne supportent le projet de loi 38. Le problème ne se situe pas dans la compréhension du changement, mais bien dans son adhésion. Une consultation publique est nettement insuffisante pour calmer la gronde des membres internes face à l'introduction d'une loi qui cherche à détruire le mode de gestion collégial traditionnel des universités. Il serait également faux de croire que cette opposition constitue une simple « résistance naturelle au changement » et que le temps réglera les choses. L'opposition à un projet est toujours justifiée par une rationalité qui peut être opposée à celle de ceux qui imposent le changement. Il faut d'abord accepter que les acteurs dans les institutions possèdent des intérêts divergents. Philippe Bernoux, sociologue des organisations, aborde la question de la « résistance au changement » de la manière suivante :

L'opposition aux décisions est à comprendre d'abord, non comme un problème de pouvoir, mais comme une volonté d'affirmer sa propre logique et rationalité. En approfondissant ainsi le débat, on fait du désaccord une controverse qui peut mieux permettre d'aboutir à un

compromis²⁰

L'attitude actuelle du gouvernement, dans la manière d'aborder le dossier de la gouvernance, démontre une incompréhension profonde des méthodes de gestion du changement. Plusieurs acteurs du monde de l'éducation perçoivent l'introduction de lois sur la gouvernance comme une réaction au scandale de l'Îlot voyageur à l'UQÀM. Or, les mesures proposées dans la loi 38 sont contraires à tout ce qui devrait être fait pour empêcher qu'un tel scandale se reproduise. Les arguments qui justifient l'introduction de telles lois sont dès lors réduits à « suivre le courant international » et « moderniser la gestion ». Ce constat est d'autant plus troublant que les auteurs du rapport Toulouse n'appuient pas d'emblée le dépôt des projets de loi²¹. Il est impératif que le gouvernement explique ce qui constitue, à son avis, les problèmes actuels de la gouvernance et ce que gagneront les universités par l'introduction de ce projet de loi. La CADEUL attend toujours de telles explications.

Dans le cas où le changement serait introduit de force, au mépris de l'opinion des syndicats et des étudiants, il est certain qu'une résistance s'organisera au sein des universités, entraînant des ralentissements, des contestations et un climat communicationnel malsain. Les conséquences négatives, que provoque un changement organisationnel raté, se doivent d'être prises en considération dans l'analyse de l'efficacité de la loi sur la gouvernance des universités.

Efficacité de gestion: L'exemple de Capsule

À l'Université Laval, l'implantation du nouveau système informatique de gestion des études a été l'occasion de constater les problématiques liées à un manque de participation de la communauté universitaire dans le processus décisionnel. En 2005, l'administration universitaire signa une entente avec la CADEUL, afin d'instaurer des frais technologiques lui permettant de financer l'achat du programme *Banners* (nommé *Capsule* pour l'interface étudiante). Le développement du logiciel a été principalement effectué en vase clos, une équipe de projet spécialement formée devant s'en charger. Le lancement eut lieu à l'été 2009 avec plus d'une session de retard.

Ce fut un échec retentissant: interface difficile d'utilisation, limitation dans la sélection des cours, embauche de personnel supplémentaire pour répondre aux demandes des étudiants, personnel

²⁰ Philippe Bernoux. 2004. *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*. Paris, Seuil, p. 250.

²¹ SÉTUE, 2009. *La communauté de l'UQAM rassemblée pour réfléchir à la gouvernance des universités*. Internet

administratif surchargé, retard du point de vue la facturation, etc.²²

Malgré ces nombreux problèmes, l'administration universitaire continue de jouer à l'autruche et soutient qu'il s'agit principalement d'un problème de résistance au changement et que ces résultats médiocres correspondent, en majeure partie, aux indicateurs qu'ils s'étaient fixés. Le fait de ne pas avoir inclus la diversité de la communauté universitaire et de ne pas avoir effectué une consultation approfondie avec les « utilisateurs » a entraîné un gaspillage de ressources scandaleux qu'une méthode de gestion par les résultats est incapable d'enrayer. Une gestion participative où les étudiants auraient eu une place prépondérante dans la prise de décision, tout au long de la création, aurait évité ce gaspillage massif de ressources, au moment de l'implantation du logiciel.

L'exemple de la modernisation de la gestion des études à l'Université Laval est emblématique des défauts inhérents au modèle de gestion proposé par la loi 38. Une simple consultation parallèle des membres de communauté universitaire est insuffisante pour saisir les besoins de cette communauté et il est nécessaire de l'inclure de manière prépondérante dans les instances décisionnelles. De plus, une gestion *a posteriori* basée sur des indicateurs ne résout pas le problème à la source et favorise la prise de décisions risquées.

Les dispositions prévues à la loi 38 nuisent à la maximisation de l'utilisation des ressources. La loi 38 est donc inefficace.

Conclusion

En persistant dans sa volonté de retirer le pouvoir des mains de la communauté universitaire pour le confier à une poignée d'administrateurs externes, le gouvernement ne règle aucun problème et s'engage dans la dangereuse voie de la marchandisation de l'éducation. La CADEUL réclame donc le rejet complet de la loi 38. Cette loi censée répondre à des idéaux d'efficacité, de transparence et d'efficacité échoue dans ses ambitions.

Une loi sur la gouvernance devrait, au contraire de celle présentée par la ministre :

²² CADEUL, *Rapport de campagne « Une Capsule dure à avaler »*.

- assurer la prépondérance du pouvoir des étudiants et des professeurs;
- assurer la transparence par des mécanismes de balance des pouvoirs;
- assurer une gestion collégiale basée sur les processus et non les résultats;
- assurer que les objectifs de l'université sont académiques avant d'être économiques;
- assurer une sélection du premier dirigeant et des administrateurs qui soit publique et inclusive;
- assurer l'indépendance de l'université.

Les problèmes qui touchent le système d'éducation sont beaucoup plus grands que la seule question de la gouvernance des universités. La question du sous-financement, qui affecte également l'indépendance de nos universités, se doit d'être abordée de manière pressante; l'atteinte difficile de l'équilibre budgétaire à l'Université Laval pour l'année 2009-2010 en témoigne. Dans cette perspective, nous croyons qu'il est primordial de tenir des États généraux sur l'Éducation, afin de déterminer quelles sont les problématiques réelles des universités et quelles sont les solutions qui se doivent d'être apportées. Cette réflexion générale doit être faite selon une reconnaissance du rôle prépondérant de la communauté universitaire tout en laissant une place à l'entière de la population.

Bibliographie

- AESS-ULaval. 2007. *Université Sobey's Laval ?*, <http://www.aess.asso.ulaval.ca/sobeys.htm>, Consulté le 11 août 2009.
- AFESH-UQAM. 2009. *L'IGOPP prend ses distances de la ministre Courchesne*, <http://www.afesh.uqam.ca/spip.php?article376>, Consulté le 2 août 2009.
- ASSÉ, 2001. « Les contrats de performance... », *L'acadégamique*, http://www.asse-solidarite.qc.ca/documents/fr/materiel_dinfo/acadegamiques/contperf.pdf, 2p. Consulté le 2 août 2009.
- BÉLANGER, Jacques. 2001. « L'influence de la participation des employés sur la productivité : état de la recherche ». *Gazette du travail*, vol.4 no. 4, p.72-88.
- CADEUL, 2009, *Rapport de campagne : Une capsule dure à avaler ?*, 11p.
- CLAPIN-PÉPIN, Daniel. 2008. « Une fausse « leçon » à tirer de l'épisode UQAM », *Le Devoir* <http://www.ledevoir.com/2008/07/10/197127.html>, 4 juillet 2008, Consulté le 2 août 2009.
- CPSU, 2008. *Vers une université par et pour le privé ?*, http://www.fneeq.qc.ca/FPCSN-fr/commentaires_rapport_gouvernance_universites_cpsu.pdf, 10p. Consulté le 2 août 2009.
- CREPUQ, 2002. *L'évaluation périodique des programmes d'études à l'Université Laval*, <http://www.crepuc.qc.ca/cvep/rapports/laval/laval.pdf>, 30p. Consulté le 2 août 2009.
- BERNOUX, Philippe. 2004. *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Paris : Seuil, 307p.
- DESCHENEAU-GUAY, Amélie. 2008. *Démystifier la gouvernance universitaire dans une « économie du savoir » : les discours de légitimation de la restructuration managériale de l'Université*, http://fqppu.org/assets/files/themes/organisation_gestion/rapport_final_gouvernance_adg.pdf, 56p, Consulté le 1 août 2009.
- FAUST, Drew Gilpin. 2007. *Le discours de Harvard*, <http://www.cairn.info/revue-du-mauss-2009-1-page-33.htm>. 3p. Consulté le 2 août 2009.
- IGOPP, 2007. *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires*,

http://www.igopp.ca/IMG/pdf/17_Rapport_de_recherche_sur_la_gouvernance_des_institutions_universitaires.pdf, 72p. Consulté le 2 août 2009.

- IGOPP, 2009. *La place des femmes au sein des conseils d'administration : pour faire bouger les choses*, http://www.igopp.ca/IMG/pdf/2009-07-22_IGOPP_Rapport_sur_la_mixite.pdf, 20p. Consulté le 2 août 2009.
- LÉVESQUE, Kathleen. 2007. « UQAM : Courchene Intervient », *Le Devoir*, mardi 01 mai 2007. <http://www.ledevoir.com/2007/05/01/141614.html>, Consulté le 7 août 2009.
- MATHIEU, Isabelle. 2008. « L'Université Laval défie la ministre », *Le Soleil*, 23 janvier 2008. <http://www.cyberpresse.ca/article/20080123/CPSOLEIL/80122280/6585/CPSOLEIL>, consulté le 1 août 2009.
- MERRIEN, François-Xavier. 1999. « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, no 41, p.95-103.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC. 2000. *Politique québécoise à l'égard des universités : Pour mieux assurer notre avenir collectif*, <http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/1410-28f.pdf>, 37p. Consulté le 1 août 2009.
- OCDE. 1996. *L'économie fondée sur le savoir*, <http://www.oecd.org/dataoecd/51/48/1913029.pdf>, Paris, 47p, Consulté le 2 août 2009.
- RADIO-CANADA. 2009. *Un risque connu des dirigeants*, http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2009/05/14/001-caisse_commission_jeudi.shtml. Consulté le 5 août 2009.
- SAUL, Samir. 2009. « Pour une vraie réforme de la gouvernance des universités », *Le Devoir*, http://fqppu.org/assets/files/babillard/des_profs_se_prononcent/pour_une_vraie_reforme_gouvernance_saul.pdf, Édition du lundi 05 janvier 2009, 3p. Consulté le 2 août 2009.
- SÉTUE. 2009. *La communauté de l'UQAM rassemblée pour réfléchir à la gouvernance des universités*, <http://www.setue.org/node/147>. Consulté le 2 août 2009.
- SGPUM, 2006. *La gare de triage d'Outremont : l'UdeM a-t-elle raison de l'acquiescer ?*, <http://www.sgpum.com/evenements/SGPUM%20Forum%20Outremont.pdf>, 5p, Consulté le 1 août 2009.

- UNIVERSITÉ LAVAL, 2001. *Contrat de performance de l'Université Laval*, <http://www.ulaval.ca/sg/greffe/Avis/Contrat.pdf>, 14p. Consulté le 2 août 2009.
- VINOKUR, Annie. 2008. « La loi relative aux libertés et responsabilités des universités : essai de mise en perspective », *Revue de la régulation*, numéro 2, janvier 2008, 18p.
- VINOKUR, Annie. 2008. *Pouvoirs et financement en éducation : Qui paye décide ?*, Paris : L'Harmattan, 322p.