CE – 007M
C.G. – P.L. 44 et 38
Collèges et établissements
d'enseignement

Confédération des syndicats nationaux
CSN

Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux
présenté à la
Commission de l'éducation

**sur le projet de loi nº 38**
*(Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance)*

**et le projet de loi nº 44**
*(Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance)*

Septembre 2009

Confédération des syndicats nationaux (CSN)
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec)
Canada H2K 4M5
Téléphone : 514 598-2271
Télécopieur : 514 598-2052
Web : www.csn.qc.ca

# Table des matières

Introduction ..... 5
Le contexte de cette réforme ..... 7
La tendance est au modèle unique ..... 7
Les particularités des établissements d'enseignement supérieur ..... 8
La relativité de l'indépendance ..... 8
La qualité des administrateurs ..... 9
Les comités ..... 10
Conclusion ..... 11

## Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de plus de 2 100 syndicats qui regroupent près de 300 000 membres réunis sur des bases sectorielles ou professionnelles dans neuf fédérations et sur une base régionale dans treize conseils centraux, et ce, sur l'ensemble du territoire du Québec. Dans le cadre de l'actuel débat, elle représente plus spécifiquement les professeur-es de l'UQAM et des professionnel-les d'université affiliés à la Fédération des professionnèles (FP), la majorité des enseignantes et des enseignants de cégep et de chargé-es de cours d'université affilés à la Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec (FNEEQ) et la majorité du personnel de soutien de cégep et du personnel de soutien d'université affiliés à la Fédération des employées et employés de services publics (FEESP).

Les déboires de l'UQAM, dans la saga immobilière de l'îlot Voyageur et du Complexe des sciences, sont la principale justification de cette réforme de la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur proposée par les projets de loi n° 38 et n° 44. Ces problèmes ont exigé que le gouvernement du Québec investisse des centaines de millions de dollars pour recapitaliser l'UQAM. On comprend aisément la volonté d'éviter la répétition de tels événements, mais nous mettons en doute les moyens envisagés pour y arriver.

La CSN appuie cet objectif d'assurer la mise en place de mécanismes de gouvernance qui garantissent la capacité de ces institutions de remplir leur mission. Un certain nombre de considérations s'imposent cependant dans ce débat.

La CSN croit qu'une cause importante des problèmes vécus demeure l'impact des compressions budgétaires sur une période prolongée pour toutes ces institutions et, dans le cas de l'UQAM, l'effet combiné du sous-financement chronique avec le manque structurel d'équipements. De l'avis de la CSN, ces conditions imposées à nos institutions d'enseignement sont au moins aussi dangereuses pour leur capacité à remplir leur mission que les déficiences constatées. Nous continuerons à répéter qu'il est urgent d'assurer le réinvestissement en enseignement supérieur. Enfin, le fiasco de l'UQAM est aussi le fiasco d'une approche de partenariats public-privé. On constate d'ailleurs que le gouvernement a officiellement abandonné ce mode pour le projet de réfection de l'échangeur Turcot et que de plus en plus de voix dans la population se lèvent pour le remettre en question.

Nous partageons le principe qu'une institution qui dispose d'autonomie pour déterminer la manière de réaliser sa mission doit disposer d'une gouvernance d'autant plus forte (processus rigoureux, garde-fous efficaces, etc.) que son autonomie est grande. Nos institutions d'enseignement disposent d'une autonomie relative quant à la détermination de leurs revenus (les subventions et les frais de scolarité sont décidés à Québec). Elles ont cependant une autonomie assez grande pour disposer de budgets importants, elles ont aussi à assurer l'encadrement et la préservation

des libertés d'enseignement et de recherche. La gouvernance doit permettre d'assurer cette double responsabilité, sans étouffer ces libertés ou les soumettre à des intérêts externes.

Ces exigences plaident pour une gouvernance de qualité et une présence forte de la communauté universitaire ou collégiale dans le conseil d'administration. Elles plaident aussi pour une approche qui respecte les traditions et les diversités de ces institutions, une approche trop normative dans les structures à mettre en place ne nous semble donc pas appropriée.

Dans ce mémoire, nous insisterons sur les dispositions des projets de loi qui touchent la notion de l'indépendance des administrateurs. La FNEEQ dépose également un mémoire devant cette commission qui présente en complément une critique plus large qui tient compte de la dynamique essentielle à une gouvernance appropriée à un établissement d'enseignement supérieur, université ou cégep.

## Le contexte de cette réforme

D'abord, cette réforme s'inscrit dans la foulée de profondes remises en question engendrées par les scandales dans les grandes entreprises comme *Enron* et *Worldcom* au début des années 2000. Ces scandales ont illustré l'incapacité des structures ou des mécanismes en place à déceler les problèmes et à contrôler les directions d'entreprises. L'encadrement légal s'est révélé insuffisant et les procédures de contrôle internes et externes des entreprises inadéquates.

On s'est fortement préoccupé depuis de l'enjeu majeur que constitue la gouvernance dans la capacité d'une organisation ou d'une entreprise de bien remplir sa mission. Ainsi, de nombreux gouvernements ou autorités réglementaires ont modifié les législations ou règlements pour assurer une plus grande intégrité et accroître la fiabilité de l'information financière. Ils ont cherché à rendre imputables les directions des sociétés et à rendre indépendants de celles-ci les conseils d'administration et leurs comités ; ceci afin de mieux les contrôler et éviter que des décisions soient prises en fonction des intérêts de ces sociétés.

## La tendance est au modèle unique

Cependant, la tendance lourde est à implanter un modèle unique dans les entreprises et les institutions faisant fi des études et des recherches faites depuis plusieurs années en science des organisations qui considèrent qu'il n'existe pas de règles universelles de gouvernance[1]. En effet, la grande variété des entreprises et d'organisations publiques et privées, leur contexte, leur mission, leur finalité, leurs enjeux, leur financement, leur complexité, leur culture, la composition de leur personnel, etc., ont engendré dans l'histoire de nombreux modèles de pratiques de gouvernance qui ont le plus souvent favorisé leur fonctionnement. Il s'avère extrêmement réducteur de n'en promouvoir qu'un seul, particulièrement dans les établissements d'enseignement supérieur.

En outre, le modèle proposé dans les projets de loi favorise une dynamique hiérarchique au détriment d'une approche collégiale. Il prône, entre autres, une concentration des décisions à un conseil d'administration composé majoritairement de personnes de l'extérieur considérées d'emblée comme indépendantes.

Pourtant, dans la presque totalité des scandales auxquels on réfère pour justifier les réformes, les conseils d'administration étaient composés majoritairement d'administrateurs externes. Presque toujours, ce sont les dirigeants qui ont trompé les conseils, étant ceux qui fournissaient l'information fausse ou tronquée. Dans le cas de l'entreprise privée, la vision à court terme, la recherche de profits rapides

[1] Dupuis, Alain, *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM (version révisée)*, Cahier de recherche du Centre de recherche sur la gouvernance 2008-03, Téluq UQAM, 2008

pour les actionnaires et la perspective de faramineux bonis pour les dirigeants ont également installé une dynamique malsaine sur le long terme.

## Les particularités des établissements d'enseignement supérieur

Les institutions publiques, en particulier les établissements d'enseignement supérieur, sont infiniment différentes des entreprises privées. Ce sont des organisations complexes. Elles ne produisent pas de biens, ne cherchent pas les profits et ont peu de pouvoir de décision sur leurs revenus. Les universités et les cégeps produisent et transmettent des savoirs à travers leurs trois missions d'enseignement, de recherche et de service aux collectivités. À cet égard, la CSN est heureuse de voir que la mission des cégeps a été précisée et enrichie dans le projet de loi n° 44 pour affirmer leur appartenance à l'enseignement supérieur et leur rôle important dans la formation continue. Cependant, plusieurs questions restent sans réponse quant aux moyens que le gouvernement entend mettre à la disposition des cégeps pour leur permettre de se développer dans le sens de cette mission élargie.

Les savoirs sont multiples, regroupés dans de nombreuses disciplines et ce sont les personnels, notamment les professeur-es, les enseignantes et les enseignants et les chargé-es de cours qui les alimentent, les font évoluer, etc. Pour ce faire, l'autonomie est primordiale de même que les échanges continus entre personnes, entre disciplines, avec la direction, avec les étudiantes et les étudiants, les professionnel-les, les employé-es de soutien, etc. C'est ce qui compose la communauté universitaire ou cégépienne, complexe, grouillante, qui prend parfois du temps à parvenir à certaines décisions visant ainsi une plus grande adhésion et dont la réalité est souvent bien difficile à saisir de l'extérieur. À cela s'ajoute la culture organisationnelle qui, édifiée au fil de l'histoire de l'organisation, lui confère son caractère propre, oriente sa nature et mobilise son énergie.

La gouvernance d'une organisation publique, notamment d'un établissement d'enseignement supérieur, exige une transparence et une implication particulière des parties prenantes. C'est cette implication qui garantit le sentiment d'appartenance et une prise de décision plus favorable à l'institution dans son ensemble qu'aux intérêts particuliers. Cette implication est reconnue de longue date par la présence des étudiantes et étudiants et du personnel dans les structures de gouvernance et, spécifiquement, dans les conseils d'administration.

## La relativité de l'indépendance

Dans la réforme proposée, on fait le postulat que les membres du conseil d'administration provenant de l'interne sont en position de faiblesse par rapport au dirigeant (recteur ou directeur général) et ne peuvent donc pas se qualifier comme indépendants. C'est à partir de ce postulat qu'on prône une majorité de membres externes. De plus, en donnant au conseil le pouvoir de nommer le dirigeant principal, on considère que les pouvoirs seront ainsi mieux exercés. Or, on peut

également considérer que les membres externes, qui ont tous des occupations autres et bien souvent peu de temps, souffrent aussi d'une forme de dépendance en ce qu'ils doivent compter sur la direction pour comprendre l'organisation et ce qui s'y passe.

Dans ce contexte, la CSN affirme que les salarié-es, autres que les cadres, membres des conseils d'administration, doivent être considérés comme des administrateurs indépendants. Leur situation est évidemment liée intimement à celle de l'institution, mais dans la mesure où la situation financière et la fonction dans l'organisation des salarié-es administrateurs ne dépendent pas de la direction, ceux-ci peuvent agir de façon indépendante.

Cette position est contraire à la philosophie développée depuis quelques années au Québec qui veut que le lien d'emploi entache irrémédiablement l'indépendance. Nous ne retenons pas cette approche et nous dénonçons la diminution de l'importance des personnels et des membres des communautés des institutions dans les conseils d'administration.

La CSN croit en la nécessité d'un équilibre de nombre entre les administrateurs internes et externes. Cet équilibre favorise une meilleure compréhension de la situation et des enjeux à l'interne pour les membres de l'extérieur qui peuvent ainsi mieux utiliser leurs compétences et apporter leur contribution. Il permet à la communauté de l'institution de participer pleinement aux décisions stratégiques de l'établissement, la gestion ne pouvant être isolée de la mission dans un établissement voué à la production et à la diffusion des savoirs. Tous les groupes doivent participer. À titre d'exemple, la CSN s'inquiète de constater que le projet de loi limite à un seul représentant le personnel non enseignant, ce qui risque d'exclure presque assurément le personnel de soutien.

De plus, il ne faudrait pas que les membres externes, dits indépendants, proviennent tous d'une classe d'administrateurs issus du monde des affaires qui ont une vision semblable des rapports sociaux et une connaissance limitée des réalités des institutions d'enseignement collégial et universitaire. Il est donc essentiel que la législation prévoie explicitement que les administrateurs externes aux institutions aient non seulement des compétences et des expériences diverses, mais reflètent aussi la diversité sociale, la prise en compte de visions variées des enjeux sociaux, culturels et économiques.

## La qualité des administrateurs

Certes, nous appuyons les exigences de compétence et d'intégrité pour les administrateurs de même que la mise en place de mécanismes précis pour traiter des conflits d'intérêts. Les personnels des établissements d'enseignement supérieur possèdent de grandes compétences dans des domaines très variés. Ils ont évidemment des intérêts dans l'institution et sont susceptibles de se retrouver en conflit d'intérêts

lorsque différents sujets sont débattus, les plus évidents étant les questions de relations de travail. Il importe que les conseils d'administration se donnent des règles claires pour gérer ces conflits d'intérêts de façon à ne pas entacher l'indépendance des administrateurs. Une telle politique de gestion des conflits d'intérêts est d'ailleurs essentielle pour tous les administrateurs, salarié-es ou non, qui sont tous susceptibles de se retrouver dans une telle situation. Rappelons à cet effet que la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance contient déjà des dispositions claires sur cette question.

La CSN partage également l'objectif de parité hommes-femmes aux conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur et son inscription dans la loi. En effet, la réalité de la place des femmes dans les postes de pouvoir étant encore extrêmement déficiente, il est absolument nécessaire de continuer à rappeler et à imposer cet objectif.

## Les comités

Les projets de loi prévoient que les conseils d'administration doivent former trois comités soit les comités de vérification, d'éthique et gouvernance et de ressources humaines. Ces comités doivent être composés de membres externes dits indépendants et d'au plus une personne de l'interne, ce qui veut dire qu'il pourrait n'y avoir personne de l'interne sur ces comités. Encore ici, on calque le modèle utilisé dans les entreprises privées sans plus de réflexion et pour la CSN, nous le répétons, dans les établissements d'enseignement supérieur, les salarié-es autres que les cadres doivent être considérés comme indépendants.

Faut-il le rappeler, il y avait un comité de vérification à l'UQAM, composé de membres de l'extérieur, mais il n'a rien fait pour empêcher le désastre. En fait, il semble qu'il n'était jamais réuni. Ce qui illustre, encore une fois, qu'il ne suffit pas de constituer une structure et des règles, il faut également réfléchir aux moyens pour assurer leur fonctionnement (formation, exigence de calendrier de rencontres, information, transparence, etc.).

Les mandats confiés au comité sur l'éthique et la gouvernance nous semblent appropriés ; cependant, nous questionnons le rôle du comité sur les ressources humaines dans ce type d'établissement quant aux salarié-es qui ne sont pas de la haute direction. D'une part, la détermination des conditions salariales et de travail du personnel fait déjà l'objet d'un encadrement très normé. D'autre part, il ne faudrait pas que les travaux de ce comité entrent en conflit avec ceux de structures déjà existantes dans les cégeps et les universités. Quel partage des responsabilités serait fait, par exemple, entre les services actuels de ressources humaines et les prérogatives de ce comité ? Il faudrait que ce partage soit clair entre ceux qui font les politiques des ressources humaines et ce comité dont le rôle devrait être de s'assurer que les choses soient faites correctement.

Par ailleurs, nous avons quelques préoccupations sur la faisabilité d'une telle structure passablement lourde dans les petits établissements, c'est le cas de quelques cégeps en région.

## Conclusion

La CSN n'est pas contre le fait d'apporter des améliorations aux règles de gouvernance des institutions publiques, dont les établissements d'enseignement supérieur. Elle considère cependant que plusieurs des changements proposés n'empêcheront pas les dérives comme celle survenue à l'UQAM et qu'à cet égard, une réelle consultation préalable serait nécessaire pour mieux cerner les changements qui pourraient être apportés. Y a-t-il d'ailleurs un système parfait qui peut garantir toute malversation ?

Nous croyons qu'une volonté de faire vite dans ce dossier devant une opinion publique secouée à juste titre, a favorisé une orientation qui va dans le sens du courant actuel de centralisation du pouvoir de décision, de renforcement de l'imputabilité et des mécanismes de reddition de comptes. Ces systèmes de gouvernance sur le modèle des entreprises privées permettent certainement d'identifier plus facilement des coupables en cas de dérapages, mais ils ne garantissent certainement pas que les décisions prises soient les meilleures quand on s'adresse à des organisations qui ont des missions complexes dont les finalités sont difficiles à évaluer comme les établissements d'enseignement supérieur. En l'occurrence, les bouleversements des structures actuelles nous semblent inappropriés et potentiellement dangereux.

La CSN croit qu'il y a place à une réflexion plus profonde pour trouver un modèle de gouvernance qui soit adapté à la réalité et à la particularité des organisations vouées à la production et à la diffusion des savoirs où les personnels jouissent d'une grande autonomie et où les échanges entre toutes les composantes sont essentiels. Ce modèle ne devrait pas considérer les personnels comme des administrateurs dépendants. La participation de la communauté universitaire aux décisions stratégiques est primordiale pour l'accomplissement de la mission des universités et des cégeps. De plus, il est essentiel que les administrateurs externes aux institutions reflètent la diversité sociale et la prise en compte de visions variées des enjeux sociaux, culturels et économiques.