



Ensemble pour l'éducation !

Imputabilité, transparence et collégialité: trois priorités pour les universités québécoises !

*Mémoire de la FEUQ concernant le projet de loi 38 sur la gouvernance des
universités*

Adopté dans le cadre de la séance spéciale du Conseil d'administration
Le 13 août 2009
À Montréal

Fédération étudiante universitaire du Québec

La Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) est une organisation qui regroupe 15 associations étudiantes comptant plus de 120 000 étudiants de tous les cycles d'études et de toutes les régions du Québec. Établie depuis 1989, elle a pour principal mandat de défendre les droits et intérêts des étudiants auprès des gouvernements et des intervenants du domaine de l'éducation. Tout au long de ses vingt années d'existence, elle s'est employée à défendre une éducation humaniste comme choix de société. Elle s'attarde particulièrement à défendre ses membres avant, pendant et après leur passage à l'université en revendiquant, en particulier, une éducation accessible et de qualité.

Fédération étudiante universitaire du Québec

210, rue Sainte-Catherine Est
Suite 300
Montréal (Québec)
H2X 1L1
Téléphone : (514) 396-3380
Télécopieur : (514) 396-7140

| | |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Supervision | Jean Grégoire, président |
| Analyse et rédaction | Louis-Philippe Savoie, vice-président aux affaires universitaires Laurent Viau, attaché aux affaires universitaires |
| Révision linguistique | Mathieu Le Blanc, attaché de presse |
| Mise en page | Louis-Philippe Savoie, vice-président aux affaires universitaires |

Les associations étudiantes membres de la FEUQ



ADEESE-UQAM : Association des étudiantes et des étudiants de la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université du Québec à Montréal



AECSP : Association des étudiants des cycles supérieurs de Polytechnique



AEENAP : Association étudiante de l'École nationale d'administration publique



AEP : Association des étudiants de la Polytechnique



AEUCS : Association des étudiants de l'INRS Urbanisation Culture et Société



AGECALE : Association générale des étudiants et étudiantes du Campus de Lévis



AGECAR : Association générale des étudiants du campus à Rimouski



AGEIAF : Association générale étudiante de l'Institut Armand-Frappier



AGEUQAT : Association générale étudiante de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue



AGEUQO : Association générale des étudiants de l'Université du Québec en Outaouais



AGEUQTR : Association générale des étudiantes et étudiants de l'Université du Québec à Trois-Rivières



CSU : Concordia Student Union



FAÉCUM : Fédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal



FEUS : Fédération étudiante de l'Université de Sherbrooke



MAGE-UQAC : Mouvement des associations générales étudiantes de l'Université du Québec à Chicoutimi

Sommaire

Le 16 juin 2009, après la fin des sessions régulières au postsecondaire, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a déposé le projet de loi 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*. Ce projet de loi, extrêmement similaire au projet de loi 107 qui avait été déposé le 30 octobre 2008, comprend plusieurs dispositions qui viendront remodeler de manière importante les instances décisionnelles des universités et implanteront de nouvelles mesures de transparence et d'imputabilité. Ces projets de loi ont été accueillis au mieux avec scepticisme par les membres de la communauté universitaire. De son côté, la FEUQ a réservé un accueil mitigé aux deux projets de loi. D'une part, nous saluons les mesures visant à accroître le degré d'imputabilité et de transparence de nos institutions universitaires, mais d'autre part, nous tenons à dénoncer vigoureusement le « fétichisme de l'administrateur "indépendant" » dont le projet de loi témoigne. Dans le cadre de la commission parlementaire étudiant le projet de loi 38, la FEUQ présente donc sa vision du système universitaire québécois : un réseau où les universités sont imputables de leur utilisation des fonds publics, agissent de manière transparente et où les membres de la communauté universitaire sont fortement impliqués dans le développement de leur établissement.

Le présent mémoire se divise en trois grandes sections, qui correspondent aux principales parties du projet de loi 38.

Imputabilité et transparence

La première section de notre mémoire touche l'imputabilité, l'autonomie universitaire et la transparence. Nous présenterons en premier lieu un bref tour d'horizon des concepts d'imputabilité et d'autonomie universitaires. Selon la FEUQ, **le fait que les universités soient majoritairement financées par les fonds publics et par les étudiants implique nécessairement qu'elles doivent rendre des comptes devant ces acteurs**. Cette imputabilité doit toutefois se jouer dans un cadre d'autonomie universitaire. L'autonomie est essentielle pour préserver la mission de l'université en tant que lieu de développement du savoir et de transmission de la connaissance. **Nous tenons à saluer l'initiative générale visant à accroître l'imputabilité et la transparence. Certains moyens retenus sont toutefois inadaptés**. Nous proposons donc des bonifications au projet de loi qui correspondent à un renforcement de l'imputabilité et de la transparence, le tout dans le respect de l'autonomie des universités.

Pour ce qui est des améliorations que nous proposons au projet de loi, notons que plusieurs informations transmises au ministre devraient être rendues publiques, dans le but d'améliorer la transparence des universités envers la population, mais aussi envers la communauté universitaire dans son ensemble. De plus, la FEUQ voit d'un bon œil la création d'indicateurs de qualité pour les universités : elle craint toutefois que le travail ne reflète pas les véritables préoccupations de la communauté universitaire. En ce sens, nous croyons que pour que cet exercice soit véritablement efficace, la communauté universitaire devrait être consultée dans l'élaboration de ces indicateurs – les

regroupements nationaux devraient être consultés dans l'élaboration des indicateurs généraux et les instances représentatives locales, dans l'élaboration des indicateurs particuliers. Le contraire mènerait à l'élaboration d'indicateurs qui ne susciteraient pas une large adhésion de la communauté universitaire et qui, par conséquent, ne seraient pas d'une grande utilité.

Dans un autre ordre d'idée, une des composantes essentielles de l'imputabilité des universités québécoises sont les audiences des dirigeants d'établissements devant la commission de l'Éducation. Le projet de loi 38 étant muet sur cette dimension de l'imputabilité des universités, nous proposons des modifications à la loi qui vont dans le sens d'un renforcement de cet exercice crucial. Nous croyons aussi que dans les cas de mauvaise gestion grave, le recours aux services du Vérificateur général devrait être facilité. Finalement, nous croyons que le nombre de fonctions supplémentaires données au MELS par le projet de loi 38, ainsi que le criant besoin d'une meilleure concertation entre les établissements universitaires, nécessitera, à plus ou moins brève échéance, que la création d'un organisme d'évaluation des universités soit au moins étudiée.

Le conseil d'administration et ses comités

L'analyse et la critique des modifications proposées aux conseils d'administration des universités constitueront le deuxième volet de ce mémoire. **La FEUQ rejette la proposition de la ministre d'imposer une majorité de 60% de membres « indépendants » au sein des conseils d'administration, ainsi qu'une majorité au sein des comités du Conseil.** Tant l'expérience que la littérature disponible démontrent que les personnes les mieux placées pour administrer les universités efficacement et de manière indépendante sont celles qui y consacrent une partie significative de leur vie : étudiants, employés, professeurs et chargés de cours. Même dans les entreprises privées, l'imposition d'une majorité de membres indépendants n'a pas eu les résultats escomptés – **elle a mené à des conseils d'administration cooptés et dociles, qui reprennent sans trop questionner les propositions des cadres**, contrevenant ainsi à la première fonction d'un conseil d'administration.

Dans un autre ordre d'idée, la FEUQ s'inquiète de ne pas voir de garanties concernant la présence d'étudiants sur les conseils d'administration des universités. Nous croyons fermement que la présence d'étudiants au sein des instances décisionnelles des universités a apporté de nombreux changements positifs au sein des universités, et qu'une place doit leur être garantie.

La question des comités du conseil d'administration sera aussi examinée. L'idée d'instaurer des comités n'apparaît pas en soi mauvaise : toutefois, en évacuer les membres issus de la communauté universitaire apparaît néfaste, et nous croyons que ceux-ci devraient aussi être composés d'une majorité de membres internes, tout comme le conseil d'administration.

La nomination du premier dirigeant

La dernière section du présent mémoire s'attardera à la nomination du recteur, du principal ou du directeur général des établissements universitaires. **La FEUQ s'inquiète des modifications proposées par la ministre.** Elle est d'avis que, sans imposer un modèle unique de nomination du premier dirigeant, des exigences minimales de transparence doivent être imposées étant donné le rôle de leader de la communauté universitaire que doit exercer le premier dirigeant de l'université. Si sa nomination se produit dans le secret le plus complet, son travail sera rendu extrêmement ardu et il ne pourra exercer son rôle convenablement au sein de l'université – et c'est alors toute la communauté qui en sort perdante.

En guise de conclusion

Des universités **plus transparentes, imputables devant la population et la communauté universitaire** – voilà l'essentiel des réformes que les étudiants universitaires québécois proposent pour renforcer nos institutions et leur permettre d'assurer leur leadership. Le projet de loi actuel ne clora pas les débats sur la gouvernance des universités : de nombreuses questions sont soulevées sur le fonctionnement du système universitaire. En ce sens, une réflexion d'envergure où tous les acteurs du réseau universitaire sont conviés apparaît plus que jamais nécessaire pour que tous puissent dégager une vision claire du rôle que l'université doit jouer dans la société québécoise.

Liste des recommandations

1. Que les procès-verbaux du conseil d'administration ainsi que la documentation qui s'y rapporte et qui seront transmis au ministre soient aussi publiés sur le site Internet de l'université.
2. Que les représentants des regroupements nationaux représentatifs et reconnus des étudiants, du personnel, des professeurs et des chargés de cours soient consultés préalablement à l'élaboration des indicateurs généraux quantitatifs et qualitatifs prévus à l'article 4.0.45.
3. Que l'instance représentative de la communauté universitaire définie à l'article 4.0.21 soit consultée dans le cadre de l'élaboration des indicateurs particuliers prévus à l'article 4.0.45.
4. Que le ministre dépose le rapport triennal sur la performance du système universitaire prévu à l'article 4.0.46 préalablement à la présentation des administrations universitaires à la commission permanente de l'Éducation.
5. Que le ministre dépose le rapport triennal sur la performance du système universitaire prévu à l'article 4.0.46 préalablement à la présentation des administrations universitaires à la commission permanente de l'Éducation.
6. Que préalablement à la comparution des dirigeants d'une université en vertu de la *Loi 95*, les représentants syndicaux et étudiants de la communauté universitaire qui en effectuent la demande puissent se voir accorder le droit de comparaître devant la commission permanente de l'Éducation de l'Assemblée nationale.
7. Que soit insérée dans le projet de loi 38 une disposition autorisant le Vérificateur général à enquêter sur la gestion des administrations universitaires sous recommandation du ministre ou de la Commission permanente de l'éducation.
8. Que soit envisagée la création d'un organisme indépendant d'évaluation des universités du Québec, avec notamment pour mandat d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés et l'utilisation des fonds publics par les universités.
9. Qu'une majorité des sièges au sein des conseils d'administration des universités québécoise soit réservée aux membres de la communauté universitaire non-issus de la direction.
10. Qu'une place soit réservée sur chacun des conseils d'administration des universités québécoises à minimalement un étudiant par groupe distinct d'accréditation reconnu en vertu l'article 2.1., alinéa 2 de la *Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants* (L.R.Q. c.-A-3.01).
11. Que les comités du conseil d'administration soient majoritairement constitués de membres issus de la communauté universitaire, en révisant pour ce faire la formulation de l'article 4.0.34.

12. Que l'exigence de confidentialité des candidatures au poste de premier dirigeant soit rayée des articles 4.0.22 et 4.0.26.
13. Que le profil de compétences du premier dirigeant soit approuvé par l'instance représentative de la communauté prévue à l'article 4.0.21 plutôt que par le comité des ressources humaines.
14. Que le conseil d'administration invite le ou les candidats retenus à se présenter devant celui-ci préalablement à toute décision concernant la nomination du premier dirigeant.

Note au lecteur

Pour faciliter la lecture du mémoire, deux types de propositions sont présentées. Les recommandations présentées ici sont d'ordre plus générales. Les modifications au projet de loi sont de nature plus techniques et viennent directement proposer des modifications au projet de loi ou, dans certains cas, à la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire. Les modifications au projet de loi sont présentes dans la version complète de notre mémoire, ce document-ci n'étant qu'un bref résumé de la teneur des idées s'y retrouvant.



Ensemble pour l'éducation !

***Imputabilité, transparence et
collégialité: trois priorités pour
les universités québécoises !***

*Mémoire de la FEUQ concernant le projet de loi 38 sur la gouvernance des
universités*

Adopté dans le cadre de la séance spéciale du Conseil d'administration
Le 13 août 2009
À Montréal

Fédération étudiante universitaire du Québec

La Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) est une organisation qui regroupe 15 associations étudiantes comptant plus de 120 000 étudiants de tous les cycles d'études et de toutes les régions du Québec. Établie depuis 1989, elle a pour principal mandat de défendre les droits et intérêts des étudiants auprès des gouvernements et des intervenants du domaine de l'éducation. Tout au long de ses vingt années d'existence, elle s'est employée à défendre une éducation humaniste comme choix de société. Elle s'attarde particulièrement à défendre ses membres avant, pendant et après leur passage à l'université en revendiquant, en particulier, une éducation accessible et de qualité.

Fédération étudiante universitaire du Québec

210, rue Sainte-Catherine Est
Suite 300
Montréal (Québec)
H2X 1L1
Téléphone : (514) 396-3380
Télécopieur : (514) 396-7140

| | |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Supervision | Jean Grégoire, président |
| Analyse et rédaction | Louis-Philippe Savoie, vice-président aux affaires universitaires Laurent Viau, attaché aux affaires universitaires |
| Révision linguistique | Mathieu Le Blanc, attaché de presse |
| Mise en page | Louis-Philippe Savoie, vice-président aux affaires universitaires |

Les associations étudiantes membres de la FEUQ



ADEESE-UQAM : Association des étudiantes et des étudiants de la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université du Québec à Montréal



AECSP : Association des étudiants des cycles supérieurs de Polytechnique



AEENAP : Association étudiante de l'École nationale d'administration publique



AEP : Association des étudiants de la Polytechnique



AEUCS : Association des étudiants de l'INRS Urbanisation Culture et Société



AGECALE : Association générale des étudiants et étudiantes du Campus de Lévis



AGECAR : Association générale des étudiants du campus à Rimouski



AGEIAF : Association générale étudiante de l'Institut Armand-Frappier



AGEUQAT : Association générale étudiante de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue



AGEUQO : Association générale des étudiants de l'Université du Québec en Outaouais



AGEUQTR : Association générale des étudiantes et étudiants de l'Université du Québec à Trois-Rivières



CSU : Concordia Student Union



FAÉCUM : Fédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal



FEUS : Fédération étudiante de l'Université de Sherbrooke



MAGE-UQAC : Mouvement des associations générales étudiantes de l'Université du Québec à Chicoutimi

Sommaire

Le 16 juin 2009, après la fin des sessions régulières au postsecondaire, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a déposé le projet de loi 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*. Ce projet de loi, extrêmement similaire au projet de loi 107 qui avait été déposé le 30 octobre 2008, comprend plusieurs dispositions qui viendront remodeler de manière importante les instances décisionnelles des universités et implanteront de nouvelles mesures de transparence et d'imputabilité. Ces projets de loi ont été accueillis au mieux avec scepticisme par les membres de la communauté universitaire. De son côté, la FEUQ a réservé un accueil mitigé aux deux projets de loi. D'une part, nous saluons les mesures visant à accroître le degré d'imputabilité et de transparence de nos institutions universitaires, mais d'autre part, nous tenons à dénoncer vigoureusement le « fétichisme de l'administrateur "indépendant" » dont le projet de loi témoigne. Dans le cadre de la commission parlementaire étudiant le projet de loi 38, la FEUQ présente donc sa vision du système universitaire québécois : un réseau où les universités sont imputables de leur utilisation des fonds publics, agissent de manière transparente et où les membres de la communauté universitaire sont fortement impliqués dans le développement de leur établissement.

Le présent mémoire se divise en trois grandes sections, qui correspondent aux principales parties du projet de loi 38.

Imputabilité et transparence

La première section de notre mémoire touche l'imputabilité, l'autonomie universitaire et la transparence. Nous présenterons en premier lieu un bref tour d'horizon des concepts d'imputabilité et d'autonomie universitaires. Selon la FEUQ, **le fait que les universités soient majoritairement financées par les fonds publics et par les étudiants implique nécessairement qu'elles doivent rendre des comptes devant ces acteurs**. Cette imputabilité doit toutefois se jouer dans un cadre d'autonomie universitaire. L'autonomie est essentielle pour préserver la mission de l'université en tant que lieu de développement du savoir et de transmission de la connaissance. **Nous tenons à saluer l'initiative générale visant à accroître l'imputabilité et la transparence. Certains moyens retenus sont toutefois inadaptés**. Nous proposons donc des bonifications au projet de loi qui correspondent à un renforcement de l'imputabilité et de la transparence, le tout dans le respect de l'autonomie des universités.

Pour ce qui est des améliorations que nous proposons au projet de loi, notons que plusieurs informations transmises au ministre devraient être rendues publiques, dans le but d'améliorer la transparence des universités envers la population, mais aussi envers la communauté universitaire dans son ensemble. De plus, la FEUQ voit d'un bon œil la création d'indicateurs de qualité pour les universités : elle craint toutefois que le travail ne reflète pas les véritables préoccupations de la communauté universitaire. En ce sens, nous croyons que pour que cet exercice soit véritablement efficace, la communauté universitaire devrait être consultée dans l'élaboration de ces indicateurs – les

regroupements nationaux devraient être consultés dans l'élaboration des indicateurs généraux et les instances représentatives locales, dans l'élaboration des indicateurs particuliers. Le contraire mènerait à l'élaboration d'indicateurs qui ne susciteraient pas une large adhésion de la communauté universitaire et qui, par conséquent, ne seraient pas d'une grande utilité.

Dans un autre ordre d'idée, une des composantes essentielles de l'imputabilité des universités québécoises sont les audiences des dirigeants d'établissements devant la commission de l'Éducation. Le projet de loi 38 étant muet sur cette dimension de l'imputabilité des universités, nous proposons des modifications à la loi qui vont dans le sens d'un renforcement de cet exercice crucial. Nous croyons aussi que dans les cas de mauvaise gestion grave, le recours aux services du Vérificateur général devrait être facilité. Finalement, nous croyons que le nombre de fonctions supplémentaires données au MELS par le projet de loi 38, ainsi que le criant besoin d'une meilleure concertation entre les établissements universitaires, nécessitera, à plus ou moins brève échéance, que la création d'un organisme d'évaluation des universités soit au moins étudiée.

Le conseil d'administration et ses comités

L'analyse et la critique des modifications proposées aux conseils d'administration des universités constitueront le deuxième volet de ce mémoire. **La FEUQ rejette la proposition de la ministre d'imposer une majorité de 60% de membres « indépendants » au sein des conseils d'administration, ainsi qu'une majorité au sein des comités du Conseil.** Tant l'expérience que la littérature disponible démontrent que les personnes les mieux placées pour administrer les universités efficacement et de manière indépendante sont celles qui y consacrent une partie significative de leur vie : étudiants, employés, professeurs et chargés de cours. Même dans les entreprises privées, l'imposition d'une majorité de membres indépendants n'a pas eu les résultats escomptés – **elle a mené à des conseils d'administration cooptés et dociles, qui reprennent sans trop questionner les propositions des cadres**, contrevenant ainsi à la première fonction d'un conseil d'administration.

Dans un autre ordre d'idée, la FEUQ s'inquiète de ne pas voir de garanties concernant la présence d'étudiants sur les conseils d'administration des universités. Nous croyons fermement que la présence d'étudiants au sein des instances décisionnelles des universités a apporté de nombreux changements positifs au sein des universités, et qu'une place doit leur être garantie.

La question des comités du conseil d'administration sera aussi examinée. L'idée d'instaurer des comités n'apparaît pas en soi mauvaise : toutefois, en évacuer les membres issus de la communauté universitaire apparaît néfaste, et nous croyons que ceux-ci devraient aussi être composés d'une majorité de membres internes, tout comme le conseil d'administration.

La nomination du premier dirigeant

La dernière section du présent mémoire s'attardera à la nomination du recteur, du principal ou du directeur général des établissements universitaires. **La FEUQ s'inquiète des modifications proposées par la ministre.** Elle est d'avis que, sans imposer un modèle unique de nomination du premier dirigeant, des exigences minimales de transparence doivent être imposées étant donné le rôle de leader de la communauté universitaire que doit exercer le premier dirigeant de l'université. Si sa nomination se produit dans le secret le plus complet, son travail sera rendu extrêmement ardu et il ne pourra exercer son rôle convenablement au sein de l'université – et c'est alors toute la communauté qui en sort perdante.

En guise de conclusion

Des universités **plus transparentes, imputables devant la population et la communauté universitaire** – voilà l'essentiel des réformes que les étudiants universitaires québécois proposent pour renforcer nos institutions et leur permettre d'assurer leur leadership. Le projet de loi actuel ne clora pas les débats sur la gouvernance des universités : de nombreuses questions sont soulevées sur le fonctionnement du système universitaire. En ce sens, une réflexion d'envergure où tous les acteurs du réseau universitaire sont conviés apparaît plus que jamais nécessaire pour que tous puissent dégager une vision claire du rôle que l'université doit jouer dans la société québécoise.

Liste des recommandations

1. Que les procès-verbaux du conseil d'administration ainsi que la documentation qui s'y rapporte et qui seront transmis au ministre soient aussi publiés sur le site Internet de l'université.
2. Que les représentants des regroupements nationaux représentatifs et reconnus des étudiants, du personnel, des professeurs et des chargés de cours soient consultés préalablement à l'élaboration des indicateurs généraux quantitatifs et qualitatifs prévus à l'article 4.0.45.
3. Que l'instance représentative de la communauté universitaire définie à l'article 4.0.21 soit consultée dans le cadre de l'élaboration des indicateurs particuliers prévus à l'article 4.0.45.
4. Que le ministre dépose le rapport triennal sur la performance du système universitaire prévu à l'article 4.0.46 préalablement à la présentation des administrations universitaires à la commission permanente de l'Éducation.
5. Que soit maintenue la tenue de séances d'information et de consultations publiques annuelles prévue à l'article 4.0.47.
6. Que préalablement à la comparution des dirigeants d'une université en vertu de la *Loi 95*, les représentants syndicaux et étudiants de la communauté universitaire qui en effectuent la demande puissent se voir accorder le droit de comparaître devant la commission permanente de l'Éducation de l'Assemblée nationale.
7. Que soit insérée dans le projet de loi 38 une disposition autorisant le Vérificateur général à enquêter sur la gestion des administrations universitaires sous recommandation du ministre ou de la Commission permanente de l'éducation.
8. Que soit envisagée la création d'un organisme indépendant d'évaluation des universités du Québec, avec notamment pour mandat d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés et l'utilisation des fonds publics par les universités.
9. Qu'une majorité des sièges au sein des conseils d'administration des universités québécoise soit réservée aux membres de la communauté universitaire non-issus de la direction.
10. Qu'une place soit réservée sur chacun des conseils d'administration des universités québécoises à minimalement un étudiant par groupe distinct d'accréditation reconnu en vertu l'article 2.1., alinéa 2 de la *Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants* (L.R.Q. c.-A-3.01).
11. Que les comités du conseil d'administration soient majoritairement constitués de membres issus de la communauté universitaire, en révisant pour ce faire la formulation de l'article 4.0.34.

12. Que l'exigence de confidentialité des candidatures au poste de premier dirigeant soit rayée des articles 4.0.22 et 4.0.26.
13. Que le profil de compétences du premier dirigeant soit approuvé par l'instance représentative de la communauté prévue à l'article 4.0.21 plutôt que par le comité des ressources humaines.
14. Que le conseil d'administration invite le ou les candidats retenus à se présenter devant celui-ci préalablement à toute décision concernant la nomination du premier dirigeant.

Note au lecteur

Pour faciliter la lecture du mémoire, deux types de propositions sont présentées. Les recommandations sont d'ordre plus générales. Les modifications au projet de loi sont de nature plus techniques et viennent directement proposer des modifications au projet de loi ou, dans certains cas, à la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire. Les ajouts sont en **gras** alors que les retraits sont ~~barrés~~.

La liste qui précède ne fait l'inventaire que des recommandations.

Table des matières

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. INTRODUCTION..... | 1 |
| 2. IMPUTABILITÉ ET TRANSPARENCE | 3 |
| 2.1. AUTONOMIE ET IMPUTABILITÉ : UN TOUR D’HORIZON | 3 |
| 2.1.1. <i>L’autonomie universitaire.....</i> | 3 |
| 2.1.2. <i>L’imputabilité des universités : un état des lieux</i> | 4 |
| 2.2. IMPUTABILITÉ ET TRANSPARENCE | 4 |
| 2.2.1. <i>Divulgateion obligatoire au ministre</i> | 5 |
| 2.2.2. <i>Divulgateion obligatoire sur le site Internet</i> | 6 |
| 2.2.3. <i>Indicateurs et performance du système.....</i> | 6 |
| 2.2.4. <i>Consultations publiques annuelles</i> | 9 |
| 2.3. AU-DELÀ DU PROJET DE LOI..... | 9 |
| 2.3.1. <i>La présence de tierces parties aux audiences de la Loi 95</i> | 9 |
| 2.3.2. <i>Le Vérificateur général du Québec (VGQ) et les universités</i> | 11 |
| 2.3.3. <i>La création d’une organisation responsable de l’imputabilité des universités?</i> | 12 |
| 3. LE CONSEIL D’ADMINISTRATION ET SES COMITÉS | 13 |
| 3.1. LA COMPOSITION DES CONSEILS D’ADMINISTRATION | 13 |
| 3.1.1. <i>L’indépendance des membres du CA, de quoi parle-t-on au juste?</i> | 14 |
| 3.1.2. <i>Pour une gouvernance collégiale</i> | 16 |
| 3.1.3. <i>Pour l’inclusion explicite des étudiants au sein du conseil d’administration</i> | 17 |
| 3.1.4. <i>La parité hommes-femmes</i> | 18 |
| 3.2. LES COMITÉS DU CA | 19 |
| 4. LA NOMINATION DU PREMIER DIRIGEANT | 21 |
| 5. CONCLUSION | 25 |
| 6. BIBLIOGRAPHIE | 27 |

1. Introduction

Le 16 juin 2009, après la fin des sessions régulières au postsecondaire, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Michelle Courchersne, a déposé le projet de loi 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*. Ce projet de loi, extrêmement similaire au projet de loi 107 qui avait été déposé le 30 octobre 2008, comprend plusieurs dispositions qui viendront remodeler de manière importante les instances décisionnelles des universités et implanteront de nouvelles mesures de transparence et d'imputabilité des établissements d'enseignement universitaire. Ces projets de loi ont été accueillis au mieux avec scepticisme par les membres de la communauté universitaire. De son côté, la FEUQ a réservé un accueil mitigé aux deux projets de loi. D'une part, nous saluons les mesures visant à accroître le degré d'imputabilité et de transparence de nos institutions universitaires, mais d'autre part, nous tenons à dénoncer vigoureusement le « fétichisme de l'administrateur "indépendant" » dont le projet de loi témoigne. Dans le cadre de la commission parlementaire étudiant le projet de loi 38, la FEUQ présente donc sa vision du système universitaire québécois : un réseau où les universités sont imputables de leur utilisation des fonds publics, agissent de manière transparente et où les membres de la communauté universitaire sont fortement impliqués dans le développement de leur établissement.

La FEUQ s'est fréquemment penchée sur la question de la gouvernance des universités et du fonctionnement du réseau universitaire. Elle s'oriente résolument en faveur d'un réseau mieux concerté, où les établissements agissent en partenaires dans le développement du savoir, et non en tant que concurrents féroces pour s'accaparer des parts de marché. Elle voit l'université comme un service public qui doit contribuer à la société québécoise dans son ensemble. Elle partage aussi les préoccupations de nombreux acteurs qui se sont penchés sur les problèmes de gestion des universités québécoises, et fait partie de ceux qui pensent qu'une imputabilité renforcée et qu'une gouvernance plus transparente sont garantes d'un fonctionnement plus sain pour nos établissements d'enseignement universitaires.

Le présent mémoire se divise en trois grandes sections, qui correspondent aux principales parties du projet de loi 38.

La première section de notre mémoire touche l'imputabilité, l'autonomie universitaire et la transparence. Nous présenterons en premier lieu un bref tour d'horizon des concepts d'imputabilité et d'autonomie universitaires. Selon la FEUQ, **le fait que les universités soient majoritairement financées par les fonds publics et par les étudiants implique nécessairement qu'elles doivent rendre des comptes devant ces acteurs**. Cette imputabilité doit toutefois se jouer dans un cadre d'autonomie universitaire. L'autonomie est essentielle pour préserver la mission de l'université en tant que lieu de développement du savoir et de transmission de la connaissance. **Nous tenons à saluer l'initiative générale visant à accroître l'imputabilité et la transparence. Certains moyens retenus sont toutefois inadaptés**. Nous proposons donc des bonifications au projet de loi qui correspondent à un renforcement de l'imputabilité et de la transparence

qui s'exerce dans le respect de l'autonomie des universités. Une des composantes essentielles de l'imputabilité des universités québécoises ce sont les audiences des dirigeants d'établissements devant la commission de l'Éducation. Le projet de loi 38 étant muet sur cette dimension de l'imputabilité des universités, nous proposons des modifications à la loi qui vont dans le sens d'un renforcement de cet exercice crucial.

L'analyse et la critique des modifications proposées aux conseils d'administration des universités constitueront le deuxième volet de ce mémoire. **La FEUQ rejette la proposition de la ministre d'imposer une majorité de 60% de membres « indépendants » au sein des conseils d'administration, ainsi qu'une majorité au sein des comités du Conseil.** Tant l'expérience que la littérature disponible démontre que les personnes les mieux placées pour administrer les universités efficacement et de manière indépendante sont celles qui y consacrent une partie significative de leur vie : étudiants, employés, professeurs et chargés de cours. Même dans les entreprises privées, l'imposition d'une majorité de membres indépendants n'a pas eu les résultats escomptés – **elle a mené à des conseils d'administration cooptés et dociles, qui reprennent sans trop contester les propositions des cadres.** De plus, la FEUQ s'inquiète de ne pas voir de garanties concernant la présence d'étudiants sur les conseils d'administration des universités.

La dernière section du présent mémoire s'attardera à la nomination du recteur, du principal ou du directeur général des établissements universitaires. **La FEUQ s'inquiète devant les modifications proposées par la ministre.** Elle est d'avis que, sans imposer un modèle unique de nomination du premier dirigeant, des exigences minimales de transparence doivent être imposées étant donné le rôle de leader de la communauté universitaire que doit exercer le premier dirigeant de l'université.

Des universités **plus transparentes, imputables devant la population et la communauté universitaire** – voilà l'essentiel des réformes que les étudiants universitaires québécois proposent pour renforcer nos institutions et leur permettre d'assurer leur leadership.

2. *Imputabilité et transparence*

La question de l'imputabilité des universités est au cœur du projet de loi 38 (Éditeur officiel du Québec, 2009). En ce sens, il nous apparaît important de nous pencher sur les notions d'équilibre entre autonomie et imputabilité, sur la nature des liens d'imputabilité entre les universités et le gouvernement et sur la façon d'assurer une plus grande transparence avant d'aborder d'autres éléments du projet de loi. Selon la FEUQ, l'autonomie universitaire est cruciale à la réalisation de la mission de l'université – cette autonomie doit toutefois se réaliser dans un cadre où l'imputabilité et la transparence des administrations universitaires doivent être renforcés, autant envers le ministère, la population que la communauté universitaire.

2.1. *Autonomie et imputabilité : un tour d'horizon*

Discuter d'imputabilité, d'autonomie universitaire et de transparence exige de se doter de définitions communes des divers concepts utilisés. Explorons-les brièvement.

2.1.1. L'autonomie universitaire

Pour la FEUQ, la notion d'autonomie doit être entendue comme « *étant la prérogative pour les établissements de décider des moyens à mettre en œuvre en vue de l'accomplissement de leur mission, de choisir leurs champs disciplinaires d'enseignement et de recherche, d'imposer leurs conditions d'admission et de diplomation* » (FEUQ 2008a, 5-6).

Qu'en est-il de l'autonomie des universités québécoises aujourd'hui ? Sur les nombreuses dimensions de l'autonomie universitaire, le Québec offre aux universités un cadre assez libre : les établissements peuvent déterminer leurs objectifs académiques (avec certaines contraintes gouvernementales), déterminer les conditions d'embauche et choisir les modes de gouvernance interne qui paraissent les plus appropriés. Toutefois, nos établissements disposent d'un budget fixé par l'État et d'une faible capacité à générer des revenus autonomes, conséquence logique et nécessaire d'un financement important en provenance de l'État. Ce financement public doit être maintenu et accru entre autres dans le but d'assurer l'accessibilité la plus large que possible aux études universitaires – ce n'est toutefois pas le sujet du présent mémoire.

Cela étant dit, nous croyons que pour être en mesure de remplir sa mission fondamentale de création et de diffusion du savoir, **l'institution universitaire se doit d'avoir une autonomie pleine et entière en ce qui a trait à l'enseignement et à la recherche**. Cette autonomie est une garantie nécessaire pour permettre aux chercheurs et aux étudiants de déployer les moyens nécessaires pour développer des connaissances uniques, une nécessité absolue dans une société du savoir. Par conséquent, **l'État ne doit donc pas s'immiscer dans la gestion quotidienne d'un établissement universitaire**. L'impact d'une telle ingérence serait de réduire de manière importante et durable la qualité de nos universités. Étant donné que nous croyons que l'autonomie financière des établissements doit rester limitée, il est tout à fait naturel que l'État québécois exige une certaine reddition de comptes de la part des universités. Comment opérer cette reddition de comptes ?

2.1.2. L'imputabilité des universités : un état des lieux

Les universités sont déjà soumises à un certain nombre de mécanismes d'imputabilité. Nous retiendrons une définition assez simple de l'imputabilité : *la capacité et l'obligation de l'établissement de rendre compte de ses activités envers des acteurs donnés*. Les mécanismes de reddition de compte sont donc au cœur de toutes les formes d'imputabilité. Deux types de mécanismes d'imputabilité existent : les mécanismes *externes* et les mécanismes *internes*.

- Par *mécanismes externes*, nous entendons les mécanismes qui rendent l'université imputable de ses décisions envers les acteurs qui ne sont pas directement liés à l'établissement. Nous pensons ici à deux acteurs en particulier : le Ministère de l'Éducation et la population québécoise. Le mécanisme le plus visible actuellement en place reste les audiences des dirigeants d'établissement devant la commission permanente de l'éducation, tenues dans le cadre de la *Loi 95*¹. Divers modèles d'imputabilité externe existent de par le monde : nous en identifions trois, soit les *mécanismes de marché* (OCDE, 2008 : 89), les *agences de contrôle* (OCDE, 2008 : 266) ainsi que la *transparence*. Le dernier point s'avère particulièrement important et est indissociable de toute démarche d'imputabilité – la FEUQ a dénoncé à maintes reprises le manque de transparence chez les établissements universitaires (FEUQ, 2008).
- Les *mécanismes internes* d'imputabilité se résument aux moyens mis en place pour que l'administration universitaire rende des comptes face à la communauté universitaire. Les instances internes de l'université en sont la principale incarnation.

Le rôle de l'État tient plutôt à superviser les gestionnaires universitaires pour s'assurer qu'ils administrent les fonds publics de façon responsable. Cela renvoie à la notion d'imputabilité et à la transparence. En cela, il est important de savoir que les universités tirent environ 71% de leurs revenus de fonctionnement de la subvention de l'État québécois et que les 16% relatifs aux droits de scolarité sont également fixés par l'État (CRÉPUQ 2006, 87). Il en découle l'obligation de rendre compte publiquement de cette gestion.

2.2. *Imputabilité et transparence*

Afin d'accroître l'imputabilité et la transparence des administrations universitaires face à la population, le projet de loi 38 contient un certain nombre de dispositions sur lesquels nous nous attarderons ici. De prime abord, **nous tenons à saluer l'initiative générale visant à accroître l'imputabilité et la transparence**. À notre avis, s'il importe de conserver intacte l'autonomie académique de l'institution universitaire, nous croyons toutefois que l'importance d'une gestion collégiale et la nécessaire reddition de compte comme corollaire du financement public des universités rendent impératifs

¹ En référence au *Projet de loi 95 modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* adopté en 1995 par l'Assemblée nationale. Ce projet de loi introduisait notamment l'obligation pour les dirigeants universitaires de comparaître périodiquement devant la commission permanente de l'Éducation de l'Assemblée nationale pour rendre compte de leur administration.

l'amélioration des mécanismes en place. Cela dit, nous croyons également qu'il y a lieu de bonifier les dispositions contenues dans le projet de loi 38. Le chapitre IV du projet de loi contient cinq éléments principaux ayant trait à l'imputabilité et la transparence : les renseignements à divulguer au ministre de l'Éducation (§ 4.0.42. et 4.0.43.); la divulgation de renseignements sur le site Internet des universités (§ 4.0.44.); la compilation d'indicateurs (§ 4.0.45.); le dépôt d'un rapport sur la performance du système universitaire à l'Assemblée nationale (§ 4.0.46.); et la tenue de consultations publiques annuelles (§ 4.0.47.). Dans cette section, nous examinerons chacun de ces articles en détail.

2.2.1. Divulgateion obligatoire au ministre

L'article 4.0.42 fait en sorte que les établissements transmettent au ministre un rapport annuel de leurs activités, dans les quatre mois suivant la fin de leur exercice financier. Cet article permet ainsi de formaliser et de systématiser la publication des rapports annuels des établissements universitaires. Nous croyons que cette pratique pourra avoir comme effet d'accroître la vigilance du ministre concernant la gestion des sommes investies dans les universités et la gouvernance de chacune des institutions, d'autant plus qu'il devra déposer les rapports devant l'Assemblée nationale, s'exposant ainsi aux critiques de l'opposition.

D'autre part, l'article 4.0.43 rend nécessaire la transmission des procès-verbaux et autres documents présentés en conseil d'administration. Encore une fois, cette pratique permettra au ministre d'être au fait plus rapidement des décisions prises par les administrations universitaires, ce qui permettra de corriger le tir plus rapidement en cas de décisions controversées. Nous ne ferons pas la recension complète des événements où cela aurait pu être nécessaire. Nous nous contenterons de souligner le cas de l'Université de Montréal qui a contrevenu à maintes reprises à la réglementation sur les frais institutionnels obligatoires au cours des deux dernières années. Cela dit, si la vigilance du ministre responsable est de mise, nous croyons qu'il faudrait franchir un pas de plus et rendre ces documents disponibles à l'ensemble de la communauté universitaire, en y ajoutant l'obligation de les publier sur les sites Internet des universités ou sur celui du MELS.

Recommandation 1

Que les procès-verbaux du conseil d'administration ainsi que la documentation qui s'y rapporte et qui seront transmis au ministre soient aussi publiés sur le site Internet de l'université.

Modification au projet de loi²

4.0.43. L'établissement doit transmettre au ministre les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration tels qu'approuvés et la documentation qui s'y rapporte. Ces documents sont par la suite rendus publics sur le site Internet de l'établissement.

2

2.2.2. Divulgation obligatoire sur le site Internet

Cet article va tout à fait dans le sens d'une transparence accrue de la part des administrations universitaires. Outre l'élément mentionné plus tôt concernant les procès-verbaux et la documentation afférente des conseils d'administration qui devraient s'ajouter à la liste, nous sommes tout à fait d'accord avec ces dispositions.

Modification au projet de loi

4.0.44. Le conseil d'administration rend publics, sur le site Internet de l'établissement, les renseignements suivants :

[...]

11° les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration tels qu'approuvés et la documentation qui s'y rapporte.

Les renseignements prévus au présent article doivent par ailleurs pouvoir être consultés sur place, au sein de l'établissement, par tout moyen que le conseil juge approprié. Ils doivent en outre être tenus à jour.

2.2.3. Indicateurs et performance du système

Comme nous le mentionnions précédemment, la FEUQ a souligné à maintes reprises la nécessité d'établir un ensemble d'indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs afin de mesurer la performance du réseau universitaire québécois, et dénoncé le manque de rigueur des audiences de la *Loi 95* et le manque de transparence des administrations universitaires (FEUQ 1999, 2003, 2005, 2007a, 2007b, 2008a). Le CSE donnait d'ailleurs raison à la FEUQ lorsqu'il mentionnait dans un avis paru en 2008 qu'« *il s'agit d'un mécanisme limité dans les objets sur lesquels porte la reddition de comptes* » (CSE 2008, 19) étant donné la relative pauvreté des informations qui sont exigées des universités. Quant à la FEUQ, nous soulignons récemment que

la Loi n'est pas appliquée à la lettre, les recteurs utilisent les audiences pour faire entendre leurs revendications plutôt que pour rendre des comptes, les parlementaires sont peu formés et (...) peu intéressés par un autre processus de reddition de comptes, les informations fournies par les universités, lorsqu'elles en fournissent, sont fragmentaires et ne sont pas vérifiées par un tiers indépendant. (FEUQ 2008, 4)

Le processus d'imputabilité des universités vis-à-vis la population que doit être les audiences des dirigeants d'établissement devant la Commission de l'éducation n'apparaît pas efficace à l'heure actuelle. Les audiences tenues en 2006-2007 apparaissent comme un bon exemple : plusieurs recteurs, plutôt que de parler du bilan de leur université, avaient plutôt choisi de réclamer des hausses de frais de scolarité, ce que est un détournement important de la mission première des audiences. Le renforcement du processus des audiences passe, selon la FEUQ, par une **information claire, comparable, présentée uniformément d'une université à une autre** et comprenant des **indicateurs quantitatifs et qualitatifs appropriés et bien conçus**.

Cela dit, **les indicateurs de performance devraient permettre aux universités d'améliorer leurs pratiques plutôt que d'accentuer la mainmise de l'État sur leur**

gestion. À ce titre, il est utile de rappeler que le gouvernement avait instauré des contrats de performance aux universités à partir de 2000, rendant ainsi une partie de leur financement conditionnel à l'atteinte de cibles contraignantes. Ce mécanisme avait alors été décrié par l'ensemble des acteurs du monde universitaire qui y voyaient ainsi une atteinte à leur autonomie académique. Nous pouvons voir dans les subventions conditionnelles, qui permettent au MELS de retenir une partie de la subvention des universités qui sont en situation de déficit tant et aussi longtemps qu'un plan de retour à l'équilibre n'est pas présenté, une sorte de successeur des contrats de performance. Ces sommes, qui peuvent atteindre près de 250 M\$ en 2008-2009 (MELS, 2008), entraînent rien de moins, en situation de sous-financement, qu'un risque de « mener à des plans de redressement à répétition » (FEUQ 2007a, 52).

Revenons aux articles 4.0.45 et 4.0.46. Ils concernent la mise en place d'indicateurs de performance dont la diffusion publique est assurée par l'article 4.0.44. Nous estimons que plus nous disposerons d'informations précises sur l'évolution du réseau universitaire, mieux nous serons en mesure d'ajuster le tir afin d'en rehausser la qualité et l'accessibilité et ce, en tenant également compte des particularités propres à la nature même de chaque établissement. Pensons, par exemple, aux universités en région dont le faible nombre d'étudiants ne permet pas de profiter des mêmes économies d'échelle que dans le cas des universités des grands centres. Nous croyons que l'élaboration et l'utilisation de ces indicateurs permettront d'améliorer le travail effectué lors des audiences devant la commission permanente de l'Éducation.

La méthode préconisée pour l'élaboration des indicateurs apparaît toutefois problématique : en effet, tels que projetée, le ministre élabore une série d'indicateurs suite à la consultation des présidents des conseils d'administration. Pour assurer que le travail effectué permette d'établir un portrait fidèle des universités, la FEUQ considère qu'il est nécessaire que les organismes nationaux représentatifs de la communauté universitaire soient eux aussi consultés dans l'élaboration des indicateurs généraux et que les organismes représentatifs locaux le soient pour l'élaboration des indicateurs particuliers. Comme le démontre périodiquement les palmarès des écoles secondaires, des comparatifs basés sur des indicateurs fautifs ne donnent pas de résultats valables.

Recommandation 2

Que les représentants des regroupements nationaux représentatifs et reconnus des étudiants, du personnel, des professeurs et des chargés de cours soient consultés préalablement à l'élaboration des indicateurs généraux quantitatifs et qualitatifs prévus à l'article 4.0.45.

Recommandation 3

Que l'instance représentative de la communauté universitaire définie à l'article 4.0.21 soit consultée dans le cadre de l'élaboration des indicateurs particuliers prévus à l'article 4.0.45.

Modification au projet de loi

4.0.45 Le ministre, après consultation des présidents des conseils d'administration d'établissement **et des regroupements nationaux représentatifs et reconnus des étudiants, du personnel, des professeurs et des chargés de cours des établissements,**

établit des indicateurs généraux qualitatifs et quantitatifs et leurs définitions communes à utiliser dans le cadre de la reddition de comptes des établissements.

L'application des indicateurs généraux porte sur :

1° l'utilisation des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles ;

2° les résultats de l'année liés aux orientations stratégiques adoptées par le conseil ;

3° au regard des éléments précisés aux paragraphes 1° et 2°, les résultats de l'année ainsi que ceux des deux années précédentes comparés aux résultats d'autres établissements déterminés par l'établissement pour fins d'étalonnage ;

4° les résultats de l'année en regard de la mission, des valeurs et des objectifs de l'établissement, ainsi que des principes mentionnés à l'article 4.0.18.

Un établissement peut également convenir avec le ministre de certains indicateurs particuliers de manière à rendre compte de ses spécificités, notamment au regard de la qualité de l'enseignement et de la performance en matière de recherche. **L'instance représentative de la communauté universitaire définie à l'article 4.0.21 doit être consultée préalablement à l'élaboration de ces indicateurs.**

L'établissement doit annuellement transmettre au ministre, au moment déterminé par ce dernier, le résultat de l'application des indicateurs généraux, ainsi que celui de l'application des indicateurs particuliers.

En ce qui concerne plus précisément l'article 4.0.46, il oblige le ministre de l'Éducation à déposer un rapport sur la performance du système universitaire contenant les données relatives à l'application des indicateurs généraux et particuliers tous les trois ans devant l'Assemblée nationale. À l'heure actuelle, les institutions universitaires sont tenues de comparaître une fois aux trois ans devant la commission permanente de l'Éducation de l'Assemblée nationale afin de rendre compte de leur gestion. Les dispositions de cet article visent certainement à combler ces failles en partie. Cela dit, l'imprécision de l'article en question ne permet pas d'associer ces dispositions à celles sur les comparutions en commission parlementaire. Nous recommandons en conséquence que le dépôt du rapport triennal s'effectue préalablement aux audiences de la *Loi 95*.

Recommandation 4

Que le ministre dépose le rapport triennal sur la performance du système universitaire prévu à l'article 4.0.46 préalablement à la présentation des administrations universitaires à la commission permanente de l'Éducation.

Modification au projet de loi

4.0.46. Le ministre doit, tous les trois ans **et préalablement aux présentations des dirigeants d'établissements universitaires prévues à l'article 4.2**, soumettre un rapport à l'Assemblée nationale sur la performance du système universitaire. Ce rapport tient compte notamment des données d'étalonnage que les conseils d'administration des établissements doivent rendre publiques.

2.2.4. Consultations publiques annuelles

Avec l'actuel projet de loi, le gouvernement avance un élément nouveau avec lequel devront composer les administrations universitaires. En effet, l'article 4.0.47 amène l'obligation de tenir une fois par année

une séance d'information et de consultation publique auprès de la collectivité desservie par l'établissement, afin de rendre compte de ses activités, des services fournis, des résultats atteints, de ses priorités, des orientations adoptées, de sa situation financière et de sa gestion, ainsi qu'afin de répondre aux questions.

La FEUQ a souligné à plusieurs reprises l'importance des liens entre les universités et leur milieu (FEUQ 2006, 2008b, 2009). Cette proximité permet ainsi à l'institution universitaire de contribuer au développement de sa région, que ce soit par le biais des services à la collectivité, l'utilisation publique de ses installations ou encore, avec un certain arrimage entre les besoins en termes de recherche et d'enseignement de l'université et ceux de sa région d'attache. La solution mise de l'avant par cet article permettra ainsi un rapprochement mutuel entre les acteurs régionaux et les membres de la communauté universitaire.

Recommandation 5

Que soit maintenue la tenue de séances d'information et de consultations publiques annuelles prévue à l'article 4.0.47.

2.3. Au-delà du projet de loi...

Au cours des dernières années, la FEUQ a longuement étudié les questions relatives à l'autonomie, l'imputabilité et la transparence des administrations universitaires. Un certain nombre d'éléments de réflexion et de propositions en sont ressorties. Certaines d'entre elles ont d'ores et déjà été mentionnées dans ce mémoire. Nous tenons par contre à profiter de l'occasion de participer à cette consultation pour évoquer quelques éléments s'ajoutant au cadre strict du présent projet de loi. Certaines peuvent être facilement mises en place dès maintenant, d'autres nécessitant assurément une meilleure préparation. Nous en évoquerons trois :

2.3.1. La présence de tierces parties aux audiences de la Loi 95

Tout d'abord, comme le mentionnait récemment l'OCDE, il existe plusieurs niveaux de gouvernance et d'imputabilité (OCDE 2008). Les instances décisionnelles au sein des universités sont des mécanismes internes de gouvernance et d'imputabilité qui permettent d'effectuer un suivi serré sur la gestion de l'institution de façon régulière. Nous avons souligné l'importance d'une gestion collégiale de l'institution universitaire et nous entrerons plus tard dans les détails. Cette gestion collégiale amène chacune des parties prenantes à s'impliquer au meilleur de ses capacités pour aider au développement de l'établissement et à demeurer vigilant face à la gestion administrative de l'université. En ce sens, nous croyons que les membres de la communauté universitaire sont bien placés pour critiquer le travail de l'administration et en souligner les failles.

L'autre palier de gouvernance et d'imputabilité dont il a été question est celui des mécanismes externes de reddition de comptes. La *Loi 95* a été conçue pour donner la chance aux administrations universitaires de justifier la saine gestion des sommes qui leur sont confiées par l'État. À l'heure actuelle, seuls les dirigeants universitaires sont tenus de comparaître devant la commission permanente de l'Éducation une fois aux trois ans. L'actuel projet de loi précise que les administrations devront soumettre un rapport annuel, contenant notamment les rapports des comités statutaires du conseil d'administration, ainsi qu'un rapport contenant une série d'indicateurs généraux et spécifiques permettant d'évaluer la performance du système universitaire. Ces exigences introduites par le projet de loi 38 sont à notre avis un pas en avant afin de rendre les audiences triennales en commission parlementaire plus efficaces et plus à même de constituer un exercice de reddition de comptes.

Cela dit, et c'est là l'objet de notre recommandation, les membres de la communauté universitaire, de par leur rôle dans la gestion collégiale de leur institution, devraient avoir leur mot à dire lors des audiences de la *Loi 95*. À l'heure actuelle, les associations étudiantes et les différents syndicats de professeurs, chargés de cours et employés de soutien ont pris l'habitude de commenter la présentation de leurs dirigeants sur la place publique. Ils ne peuvent cependant pas faire bénéficier les membres siégeant à la commission permanente de l'Éducation de leur vision et des critiques constructives relative à la gestion de leur établissement. Nous croyons que les membres de la commission permanente de l'Éducation gagneraient beaucoup en connaissances sur les réalités vécues au sein des universités s'ils étaient confrontés à différents points de vue potentiellement divergents sur les qualités et les défauts des gestionnaires universitaires. En ce sens, nous recommandons donc que, préalablement à la comparution des dirigeants d'une université, les représentants syndicaux et étudiants de la communauté universitaire qui en effectuent la demande puissent se voir accorder le droit de partager leur point de vue devant les membres siégeant à la commission permanente de l'Éducation.

Recommandation 6

Que préalablement à la comparution des dirigeants d'une université en vertu de la *Loi 95*, les représentants syndicaux et étudiants de la communauté universitaire qui en effectuent la demande puissent se voir accorder le droit de comparaître devant la commission permanente de l'Éducation de l'Assemblée nationale.

Modification à la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire

4.2. Le ministre dépose les états financiers, incluant les états de traitement et les rapports sur la performance et les perspectives de développement, devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de leur réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

La commission parlementaire de l'Assemblée nationale compétente en la matière examine au moins une fois par année ces états et entend les dirigeants de chaque établissement au moins une fois à tous les trois ans. Dans le cas des établissements mentionnés au deuxième alinéa de l'article 4.1, la commission entend aussi, pour chacun d'eux, les dirigeants de l'Université du Québec. **Les représentants des regroupements représentatifs et reconnus des étudiants, du personnel, des chargés de cours et des**

professeurs des établissements, s'ils en font la demande, peuvent être invités à commenter les audiences de leur dirigeant d'établissement.

2.3.2. Le Vérificateur général du Québec (VGQ) et les universités

Les scandales financiers qui ont secoué l'UQAM au cours des dernières années ont mis à mal la crédibilité de l'administration universitaire qui en a été éclaboussée dans son ensemble. Pour notre part, nous ne croyons pas que la mauvaise gestion soit généralisée à travers le réseau. Cela dit, des cas surviennent à l'occasion et nous ne serons jamais assez vigilants pour les détecter à temps et empêcher que les missions essentielles de l'institution n'en souffrent. Pour cette raison, nous croyons que le Vérificateur général du Québec (VGQ) doit pouvoir à l'occasion faire enquête sur les pratiques des administrations universitaires.

Les établissements universitaires, incluant ceux du réseau de l'Université du Québec, ne sont pas directement soumis à la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q. c.-V-5.01). L'article 6 de cette loi stipule d'ailleurs explicitement que l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures « *ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens* » de cette loi (*Ibid.*, §6). Cela dit, l'article 30.2 de la *Loi sur le Vérificateur général* spécifie que le VGQ peut procéder à la vérification d'organismes bénéficiant de subventions de la part du gouvernement et n'étant pas visés par les articles 4 et 5 de cette loi, dont au moins la moitié des revenus proviennent directement du fonds consolidé du revenu ou d'autres fonds administrés par le gouvernement (*Ibid.*, §30.2). Ainsi, malgré que les universités ne fassent pas partie du périmètre régulier du VGQ, ce dernier peut y enquêter à sa guise. Il nous semble qu'il serait utile de formaliser les mécanismes permettant l'emploi d'une vérification de la part du VGQ afin d'en faciliter l'utilisation. De cette façon, nous recommandons l'ajout de dispositions à l'intérieur de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* (L.R.Q. c.-E-14.1) stipulant que le VGQ doive faire enquête sur la gestion des administrations universitaires sous recommandation du ministre ou de la commission permanente de l'Éducation.

Recommandation 7

Que soit insérée dans le projet de loi 38 une disposition autorisant le Vérificateur général à enquêter sur la gestion des administrations universitaires sous recommandation du ministre ou de la Commission permanente de l'éducation.

Modification à la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire

Que soit ajouté un alinéa après l'article 4.7

4.7.1. À défaut pour un établissement de se conformer aux dispositions des articles 4.2 à 4.7, ou si le ministre, à sa discrétion ou sur recommandation de la commission compétente prévue à l'article 4.2 ou sur recommandation du rapport d'appréciation de la gestion interne prévue à l'article 4.0.42 de la présente Loi, peut demander au Vérificateur général du Québec de procéder à un examen des pratiques de l'établissement et de fournir toute recommandation qu'il jugera pertinente.

2.3.3. La création d'une organisation responsable de l'imputabilité des universités?

Dans le cadre des études exploratoires effectuées par la FEUQ au cours des dernières années (FEUQ 2007a, 2008a), un modèle a émergé permettant d'améliorer les mécanismes d'imputabilité des universités, ainsi que leur coordination. L'OCDE faisait état récemment de la tendance mondiale visant à faire valider certaines dimensions du travail des universités par des agences de contrôle afin de favoriser la qualité de l'enseignement et de la recherche universitaires tout autant que celle de leurs modes de gouvernance, sans pour autant en restreindre leur autonomie (OCDE 2008, chapitre 5).

Au Québec, nous connaissons un précédent, soit celui de la Commission de l'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC)³. Cet organisme a notamment pour mandat d'évaluer la qualité et la mise en œuvre des programmes d'études, des politiques institutionnelles d'évaluation des apprentissages et leur application, les politiques institutionnelles d'évaluation des programmes et leur application, ainsi que les plans stratégiques des cégeps incluant leur plan de réussite (CEEC 2009). Au palier universitaire, le Conseil des universités (1968-1993) tenait un rôle ambigu, à cheval entre les mandats définis par la CEEC et celui du Conseil supérieur de l'éducation (CSE). Certains diront que la CREPUQ joue un rôle similaire au Conseil des universités et qu'il serait par conséquent redondant de créer une nouvelle structure. Nous croyons que l'absence de redevabilité de la CREPUQ envers la population ainsi que son rôle de lobby lui empêche d'avoir l'indépendance requise pour accomplir ces fonctions. D'autre part, le réseau collégial s'accommode bien de la cohabitation entre la Fédération des Cégeps et la CEEC.

Évidemment, la création d'une telle organisation ne se fait pas à la légère. La création de la CEEC a notamment nécessité la création d'une loi particulière. Un travail de réflexion plus poussé doit également être entamé concernant les mandats, la composition et les processus de travail d'une organisation de contrôle de ce type, ce qui va au-delà du cadre de la présente consultation. Cela dit, nous croyons qu'étant donné les modifications législatives en cours eu égard à l'imputabilité des universités et les besoins répétés d'une meilleure coordination et complémentarité des institutions universitaires entre elles, il s'agit d'une voie à envisager à moyen terme.

Recommandation 8

Que soit envisagée la création d'un organisme indépendant d'évaluation des universités du Québec, avec notamment pour mandat d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés et l'utilisation des fonds publics par les universités.

³ Nous ne jugerons pas de l'action de la CEEC dans le cadre de ce document.

3. Le conseil d'administration et ses comités

Les mécanismes de gouvernance internes constituent la première ligne de reddition de compte en matière d'imputabilité. À ce titre, le conseil d'administration est d'une grande importance, que ce soit pour entériner les décisions stratégiques ou pour relever les failles de la gestion quotidienne de l'institution universitaire. C'est dans cette optique que le projet de loi 38 fait une place importante à la question des conseils d'administration.

La FEUQ considère que le gouvernement fait fausse route en proposant de modifier la composition des conseils d'administration des universités pour qu'ils soient majoritairement composés de membres supposément « indépendants ». Le renforcement de la gouvernance des institutions passe plutôt par une augmentation de la participation des membres de la communauté universitaire, qui sont les personnes les mieux placées pour comprendre et analyser les réalités vécues au sein des universités et y proposer des remèdes efficaces et fonctionnels. La FEUQ ne nie pas l'apport que peuvent avoir les membres externes à l'université aux délibérations du conseil d'administration : toutefois, nous considérons qu'ils ne doivent pas détenir la majorité de ses sièges.

Nous traiterons donc ici des différents aspects relatifs aux conseils d'administration et notre avis sur les dispositions afférentes contenues dans le projet de loi. Tout d'abord, il sera question de la composition des conseils d'administrations, puis des comités statutaires du CA.

3.1. La composition des conseils d'administration

L'élément central du projet de loi 38 a trait à la composition et au rôle du conseil d'administration et de ses comités. Parmi les éléments prépondérants relatifs aux changements à apporter à la structure de gouvernance des universités se retrouve l'obligation de voir au moins 60% des membres du CA se qualifier comme « indépendants ». Qu'entend-on par indépendance et pourquoi favoriser une majorité « d'indépendants » sur les CA universitaires? L'indépendance est un concept bien relatif, teinté idéologiquement, auquel il nous semble nécessaire de nous attarder.

La recommandation de doter les conseils d'administration universitaires d'une majorité de membres dits « indépendants » vient directement du rapport Toulouse (IGOPP 2007a). Ce rapport, qui pose des questions mais n'apporte aucune réponse, semble suggérer qu'une majorité de 60% ou 2/3 des membres du CA d'une université permettrait d'améliorer grandement la gouvernance des établissements universitaires québécois. Aucun élément rationnel ne vient étayer l'argumentation si ce n'est que « *les personnes [interrogées par l'IGOPP] ont exprimé en majorité une nette préférence pour un conseil composé très majoritairement de membres indépendants* » (IGOPP 2007a, 28). Notons que les opinions des dirigeants des établissements sont largement surreprésentées dans le rapport Toulouse.

Si aucune argumentation n'est fournie par l'IGOPP, l'idéologie sous-jacente se résume généralement par les points suivants (OCDE 2008, 129) :

- L'apport de membres « indépendants » permet d'élargir le champ d'expertise du conseil en termes de gestion administrative, l'expertise universitaire étant de prime abord de nature académique ;
- Resserrer les liens entre l'université et sa communauté (acteurs régionaux de divers milieux) afin d'apporter un point de vue extérieur sur les besoins du milieu immédiat de l'université, en d'autres mots, il s'agit de sortir l'administration universitaire de sa « tour d'ivoire » (Laidler *ed.* 2002) ;
- Éviter que l'administration universitaire ne soit sclérosée par des luttes corporatives internes à l'institution ;
- Découpler la fonction exécutive assumée par l'équipe rectorale de la prise de décision en matière de gestion stratégique et de développement de l'institution notamment.

Nous souscrivons à la plupart de ces arguments, malgré le fait que les interprétations qui en sont faites sont néfastes pour les universités. Nous sommes d'avis que **l'université gagne à rechercher l'expertise où elle se trouve**, notamment en s'adjoignant le travail de gestionnaires compétents provenant de l'extérieur du milieu universitaire. Nous croyons à **une université ouverte sur son milieu** où les missions de recherche fondamentale, d'enseignement et de services à la collectivité sont équilibrées entre elles, tenant compte de l'évolution des besoins de la société dans laquelle elle prend racine. Nous sommes convaincus que les conseils d'administration des universités doivent **refléter la diversité** des fonctions et des points de vue. Enfin, nous considérons que le conseil d'administration doit servir de chien de garde face à l'administration universitaire au sein de l'université, ce qui rend nécessaire de **découpler la gestion de l'administration**.

Cela dit, notre opposition à la conception amenée par l'IGOPP et reprise au vol par le gouvernement tient à trois éléments essentiels : la compréhension qu'il faut avoir du concept d'indépendance, la notion d'équilibre au sein du conseil d'administration et l'importance de la gestion collégiale de l'institution universitaire.

3.1.1. L'indépendance des membres du CA, de quoi parle-t-on au juste?

L'IGOPP, grand défenseur de l'apport d'administrateurs indépendants au sein des administrations universitaires a repris la notion de l'entreprise privée. Auparavant, il était question de membres « *externes* » au sein de conseils d'administration. Quant à lui, le concept d'indépendance suppose un élément de vertu intrinsèque, un détachement qui nous ramène au dessus de la mêlée, ce qui rendrait la prise de position nécessairement plus éclairée. Toutefois, il ne faut pas se tromper, et même l'IGOPP (citant Clarke, 2006) nous met en garde :

Malgré le rôle crucial de l'indépendance du conseil dans la quête d'une « bonne gouvernance », le concept reste vague et se prête à plusieurs définitions. Il devient parfois pratiquement synonyme de « désintéressé », d'« administrateur externe », de « non relié », de « non membre de la direction ». (IGOPP 2008a, 3)

En effet, l'indépendance d'un membre de conseil d'administration dépend de la définition qu'on y accole. La distinction entre différentes visions du statut d'indépendant est également fort utile pour comprendre les éléments rationnels justifiant la plus grande place qu'on veut lui accorder au sein des conseils. Sans faire la nomenclature complète des formes que peut prendre l'indépendance, nous nous contenterons de reprendre l'idée de l'IGOPP lorsqu'il affirme que « *le concept d'indépendance signifie d'abord et avant tout l'indépendance vis-à-vis de la direction* » (IGOPP 2008a, 12).

Ainsi, les membres indépendants de la direction se sont imposés sur les conseils d'administration des entreprises privées cotées en bourse suite à une série de scandales financiers tels qu'Enron et WorldCom où l'on a reproché le « *peu de contrôle exercé par les conseils dociles et cooptés sur les agissements de la direction* » (Idem). Depuis quelques années, plusieurs organismes règlementaires et places boursières exigent ainsi qu'une majorité de membres indépendants soit présente au sein des conseils d'administration des entreprises qui y transigent. Chaque organisme a ainsi mis de l'avant sa propre définition d'indépendance, généralement reliée à la part des actions détenues par l'administrateur et à son lien d'emploi ou contractuel face à l'entreprise duquel conseil il siège.

L'IGOPP prévient administrateurs et décideurs publics par rapport à ces règles concernant la notion d'indépendance. D'une part, **l'IGOPP nous met en garde contre le « fétichisme » de l'indépendance :**

Les règles actuelles, exigeant l'indépendance, comme « outsider status », de façon majoritaire se fient trop sur le concept d'indépendance et transforment une qualité essentiellement négative (absence de liens avec la compagnie) en une vertu positive, en une fin en soi, ainsi fétichisant l'indépendance alors que le but de la gouvernance devrait être plutôt d'encourager la nomination d'administrateurs loyaux et compétents. (IGOPP 2008b, 18)

Ainsi, plusieurs ont reproché au concept d'indépendance de rimer avec un trop grand détachement, qui mène à **l'approbation aveugle des propositions de la direction**. Nombreux ont été ceux qui ont fait observer que ce sont les membres de la communauté universitaire qui ont mis la puce à l'oreille concernant les scandales de l'UQAM, les membres externes dits « indépendants » en vertu du projet de loi 38, arrivant souvent en réunion non préparés, leur enveloppe toujours cachetée (Élie, 2008). Pour sa part, Warren Buffet, célèbre homme d'affaires américain, a déjà affirmé que la présence de membres indépendants au sein des divers conseils d'administration sur lesquels il a siégé au cours de sa carrière aurait en général apporté « *une contribution minimale au mieux et, trop souvent, négative* » (Buffet 2002, traduction de l'auteur). De plus, nous dit l'IGOPP, « *certaines études, dont celle de Baghat et Black (2001), constatent que l'indépendance du conseil peut s'avérer négative, alors que la présence d'actionnaires importants – c'est-à-dire qui possèdent plus de 5% des actions en circulation et qui selon certaines définitions, ne sont pas indépendants – contribue significativement à l'efficacité du conseil* » (IGOPP 2008a, 4).

D'autre part, selon l'institut, il importe de recadrer les règles d'indépendance dans le secteur privé pour favoriser les actionnaires importants, ceux qui détiennent des intérêts à long terme dans l'entreprise, afin de favoriser une vision de développement à long terme et non pas seulement la rentabilité à court terme (IGOPP 2008a). Cela nous ramène à la notion d'indépendance face aux gestionnaires de l'entreprise plutôt qu'à un

détachement total. Appliqué au monde universitaire, cette vision de l'indépendance des administrateurs nous permet d'associer l'idée d'actionnaire à long terme aux membres de la communauté universitaire. En effet, ces derniers ne sont pas partie prenante de l'administration au quotidien de leur institution. Cependant, ils sont nécessairement intéressés par l'université dans laquelle ils évoluent et ont à cœur son développement à long terme. Cela devrait suffire à les qualifier de « membres indépendants vis-à-vis la direction » (« non-management directors »).

Nous sommes donc d'avis que le gouvernement doit abandonner toutes les références à « l'indépendance » dans son projet de loi telle qu'elle est actuellement conçue. Au contraire, ce dernier devrait recentrer les articles ayant trait à la composition du conseil d'administration pour plutôt spécifier la place des membres de la direction, celle des membres de la communauté universitaire non-issus de la direction et enfin, celle des membres externes. Nous ne proposons pas de définir précisément quelle devrait être la composition des conseils d'administration. Chaque institution ayant une histoire et une culture institutionnelle lui étant propre, elle devrait avoir la marge de manœuvre pour déterminer la taille de son conseil et sa composition à l'intérieur de certaines balises. Par contre, comme nous le verrons plus tard, **nous croyons qu'une majorité de sièges devrait être réservés aux membres de la communauté universitaire non-issus de la direction** afin de favoriser une gouvernance collégiale de nos universités.

3.1.2. Pour une gouvernance collégiale

Nous croyons que la plus grande diversité de points de vue possible est nécessaire afin de faire progresser l'institution universitaire, lui donner une vision des stratégies de développement à entreprendre et en contrôler les diverses facettes de sa gestion. Cela signifie un apport intéressant pouvant provenir des milieux socioéconomiques environnants, mais aussi et surtout de la communauté universitaire dans son ensemble. **Les membres de la communauté universitaire ont en commun le fait d'avoir à cœur l'avenir de leur établissement.** Il existe par contre des différences fondamentales entre l'expérience vécue à l'intérieur de l'université entre un professeur, un chargé de cours, un employé de soutien ou professionnel et un étudiant. Évidemment, on ne peut élargir le conseil d'administration à l'infini. Des choix doivent donc être faits à l'intérieur de la communauté universitaire. Nous croyons que les différentes catégories que nous venons d'énumérer constituent celles à privilégier pour représenter cette diversité des points de vue et l'expertise du milieu universitaire.

Pour ce qui est de l'importance d'une gestion collégiale des universités, plusieurs auteurs ont mis l'emphase sur la gestion interne des conflits à la source, la responsabilisation par l'intégration aux structures décisionnelles et la facilitation de l'implantation des changements et réformes pour justifier ce mode de gouvernance (Dill et Helm 1989; Fiske 1996; Johnstone *et al.* 1998; Corrales 1999; Bleiklie 2000; Sporn 2001; Lindell 2004). Ainsi, comme le soulignait récemment l'OCDE, « *les systèmes où la nature de la conception des politiques est consensuelle font face à de meilleures conditions de succès lors de leur implantation* » (OCDE 2008, 316, traduction de l'auteur). À l'opposé, selon Hardy, « *les leaders qui contournent les procédures et travaillent derrière la scène pour implanter le changement risquent d'en subir les contrecoups de la part de facultés ou d'administrateurs qui se sentent exclus du processus* » (Hardy 1996, 193). En ce sens, une gouvernance où les principaux acteurs affectés par les décisions administratives de l'université ne seraient

pas partie prenante à ces décisions fait fausse route. De la même façon, nous croyons que si nous tentons de noyer les membres de la communauté universitaire parmi une majorité de membres dits « indépendants », nous risquons d'en arriver à une collégialité de façade, les conflits internes en étant d'autant exacerbés.

Recommandation 9

Qu'une majorité des sièges au sein des conseils d'administration des universités québécoise soit réservée aux membres de la communauté universitaire non-issus de la direction.

Modification au projet de loi

~~4.0.3. Au moins 60 % des membres du conseil d'administration doivent se qualifier comme membres indépendants. Au moins 25 % des membres doivent être issus de la communauté universitaire.~~ Au moins 50% des membres du conseil d'administration doivent être issus de la communauté universitaire, tels que définie à l'article 4.0.4.

3.1.3. Pour l'inclusion explicite des étudiants au sein du conseil d'administration

Nous venons de le voir, l'opinion de la FEUQ concernant la composition des conseils d'administrations des universités québécoise penche pour une majorité de membres internes à l'université et externes à sa direction. Voici maintenant comment nous entrevoyons la question plus spécifique de la participation étudiante au sein des conseils d'administration.

Comme le mentionnait récemment l'OCDE, les étudiants sont de plus en plus impliqués dans la gestion administrative de leur établissement universitaire (OCDE 2008, 127). Cette participation est vue comme étant utile à l'institution universitaire pour deux raisons principales : en tant qu'utilisateurs principaux des services d'enseignement, les étudiants sont des acteurs clefs favorisant la reddition de compte, ils sont également les mieux en mesure pour définir leurs besoins et leurs attentes en terme de conditions d'études et de qualité d'enseignement (*idem*). Selon plusieurs auteurs, cette participation aux instances universitaires est une expression d'un certain idéal démocratique en termes d'imputabilité et contribue au développement personnel de l'étudiant. Après tout, l'éducation universitaire aura un impact direct sur eux et ils sont dans une position privilégiée pour rendre compte de l'organisation et des pratiques d'enseignement. C'est aussi une façon de promouvoir un climat organisationnel positif et ouvert, la communication, la solidarité et la confiance à l'intérieur de l'institution (McGrath 1970; Lee 1987; Wood 1993).

À l'inverse, la représentation étudiante a souvent été mal connotée. À cet effet, on mentionne généralement les arguments d'une connaissance et d'une expérience limitée relative à l'institution universitaire, un manque d'intérêt par rapport aux questions d'ordre académiques et un potentiel impact négatif sur le parcours universitaire étant donné la charge de travail supplémentaire reliée à leur rôle de gouvernance (Wood 1993; Zuo et Ratsoy 1999). Nous considérons que ces allégations sont farfelues à maints égards, principalement en contexte québécois. En effet, les étudiants présents sur les instances universitaires sont généralement nommés ou élus par leur association étudiante, laquelle peut fournir un support à la prise de décision. D'autre part, le

mouvement étudiant universitaire s'est en quelque sorte professionnalisé au cours des dernières décennies : une part significative du travail des associations étudiantes a trait aux questions d'ordre académiques, ce qui exige une implication importante menée avec sérieux et diligence. Enfin, des corrélations négatives ont généralement été observées entre la réussite et la persévérance aux études et le travail hors campus (Motte et Schwartz 2009). Le contraire semble toutefois vrai par rapport à l'implication bénévole et au travail sur le campus. Ces derniers permettant de renforcer le lien d'appartenance face à l'institution universitaire et à diminuer la distance socio-culturelle entre la culture première ou familiale de l'étudiant et sa culture seconde, soit le monde universitaire, pour reprendre la conception de Fernand Dumont (Dumont 1968).

En somme, nous souscrivons aux arguments favorisant la participation étudiante au sein des conseils d'administrations universitaires. Le Québec est à cet égard à l'avant-garde étant donné que toutes les universités comptent des étudiants sur leur conseil d'administration. Cela dit, nous tenons à profiter de l'opportunité de réformer la législation afférente à la composition des instances décisionnelles au sein des universités pour formaliser le rôle étudiant à l'intérieur de ces instances. Ainsi, nous considérons que chaque bassin d'accréditation reconnu en vertu de la *Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants* (L.R.Q. c. A-3.01) devrait se voir accorder un minimum d'un siège au conseil d'administration de l'université. Ces représentants devraient être nommés par les représentants étudiants en fonction de règles et de mécanismes qui leurs sont propres. Par ailleurs, nous tenons à saluer la modification en cours de route, entre le projet de loi 107 (Éditeur officiel du Québec, 2008) et le projet de loi 38 voulant que les mandats étudiants sur les conseils d'administration soient de deux ans plutôt que d'une année, permettant ainsi une plus grande stabilité et maîtrise des dossiers, ce qui place les représentants étudiants sur un pied d'égalité avec les autres membres du Conseil d'administration.

Recommandation 10

Qu'une place soit réservée sur chacun des conseils d'administration des universités québécoises à minimalement un étudiant par groupe distinct d'accréditation reconnu en vertu l'article 2.1., alinéa 2 de la *Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants* (L.R.Q. c.-A-3.01).

Modification au projet de loi

Ajout d'un article 4.0.3a

4.0.3a Le conseil d'administration doit comporter au moins un étudiant provenant de chacun des bassins d'accréditation reconnus au sein de l'établissement aux fins de l'application de la *Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves et d'étudiants* (LRQ c. A-3.01)

3.1.4. La parité hommes-femmes

L'article 4.0.2 du présent projet de loi, spécifie l'obligation d'arriver à terme à une parité hommes-femmes au sein du conseil d'administration. Nous ne pouvons que louer l'initiative du gouvernement à cet effet. Tout comme nous croyons que le conseil d'administration doit être le reflet des différentes composantes de la communauté

universitaire et de son environnement, l'égalité homme-femme est un impératif au Québec. Cela, non seulement en termes de droit, mais également en termes d'influence et d'implication dans toutes les sphères de la société. En ce sens, nous recommandons au gouvernement de maintenir cette disposition ainsi que les mesures transitoires prévues par le projet de loi 38.

3.2. Les comités du CA

Une des nouveautés imposée aux universités dans le cadre du projet de loi 38 est la création de trois comités statutaires, soit le comité de gouvernance et d'éthique, de vérification et celui des ressources humaines. La création de ces comités découle certainement, encore une fois, des problèmes récents dont l'UQAM a été victime. S'agit-il d'une solution appropriée?

Michel Lespérance traçait récemment le portrait des structures de gouvernance des universités québécoises (IGOPP 2007b). À partir de ce document, on note que la grande majorité des universités se sont déjà dotées de comités de vérification et de comité d'éthique et de déontologie. L'UQAM détenait d'ailleurs de tels comités. En fait, le plus grand changement apporté par de telles dispositions concerne la création du comité des ressources humaines. Seules les universités Concordia, Laval et McGill disposent d'un tel comité à l'heure actuelle.

Outre l'obligation faite par la loi de créer ces comités, c'est toutefois dans la définition de leurs mandats, leur composition et leurs devoirs que le législateur risque d'apporter un changement plus substantiel. Il existe de nombreuses variantes à cet égard entre institutions. Par exemple, le comité de vérification de l'Université Concordia

assiste le Conseil dans l'exercice de ses responsabilités relatives à l'information financière, au contrôle interne et à la gestion des risques ainsi qu'à la conformité aux droits; recommande au Conseil l'adoption des états financiers; recommande la nomination des vérificateurs externes; et est composé du vice-recteur aux finances et d'au moins 6 membres du Conseil (IGOPP 2007b, 12).

De son côté, le mandat du comité de vérification de l'UQTR est un peu plus large et sa composition plus restreinte :

il assiste le Conseil dans l'accomplissement de ses responsabilités qui lui sont imparties par la loi et des règlements de l'Université; assure une communication directe entre le Conseil et les vérificateurs externes et les rencontre à cette fin chaque fois qu'ils en font la demande; étudie le programme de vérification des vérificateurs externes, en discute avec eux et recommande au Conseil l'adoption des états financiers; analyse les rapports financiers, les rapports des vérificateurs externes; recommande la nomination des vérificateurs externes; s'assure de la qualité et de l'efficacité des systèmes comptables et des systèmes de contrôle interne; et est composé de trois membres du Conseil y siégeant à titre de représentant des milieux sociaux, culturels, des affaires ou du travail, ou des cégeps de la région ou de diplômé, le vice-recteur à l'administration, aux finances et à la vie étudiante agit à titre de secrétaire du comité (IGOPP 2007b, 99).

Ainsi, les fonctions confiées à ces comités par les articles 4.0.36, 4.0.38 et 4.0.41 auront pour effet d'uniformiser les mandats de ces comités. Mentionnons également que l'article 4.0.34 fera en sorte que ces comités soient majoritairement composés de

membres externes, qu'au plus un membre de la communauté universitaire pourra y siéger et que leur président sera nécessairement un membre externe du conseil d'administration.

Le résultat de ces changements sera donc de donner plus de pouvoirs à ces comités qui relèveront très majoritairement de membres externes. De prime abord, nous croyons que la création de ces comités peut s'avérer utile en allégeant la charge du conseil d'administration. Par contre, en ne permettant pas à plus d'un membre de la communauté universitaire d'y siéger, on les écarte de pans importants du travail du conseil d'administration. L'administration de l'université doit être collégiale, mais non laxiste. À notre avis, les membres de la communauté universitaire peuvent très bien s'acquitter avec sérieux et diligence de leurs fonctions au sein des conseils d'administration dans toutes ses facettes, incluant aux comités statutaires du CA. La conception derrière les dispositions de l'article 4.0.34 du projet de loi est à notre avis les mêmes que nous mentionnions plus tôt, à savoir un certain « fétichisme » de l'indépendance. Nous comprenons l'idée de détacher la fonction de l'administrateur de celle du gestionnaire, afin d'éviter les conflits d'intérêts et le manque de transparence de la direction. Ainsi, encore une fois, nous tenons à rappeler l'importance de distinguer le concept « d'indépendance » de celui « d'indépendance face à la direction ». En ce sens, les membres de la communauté universitaire se qualifient très bien dans la seconde catégorie et **les mandats qui sont impartis aux comités sont trop importants pour en délester les membres de la communauté universitaire**. Pour le bon fonctionnement des conseils d'administration, nous croyons que les comités du conseil d'administration, tout comme le Conseil, doivent être composés à majorité de membres en provenance de la communauté universitaire.

Recommandation 11

Que les comités du conseil d'administration soient majoritairement constitués de membres issus de la communauté universitaire, en révisant pour ce faire la formulation de l'article 4.0.34.

Modification au projet de loi

4.0.34. Tout comité prévu au premier et au deuxième alinéas de l'article 4.0.33 est composé ~~de membres indépendants et d'au plus un membre issu de la communauté universitaire. Il ne peut être présidé que par un membre indépendant.~~ **d'une majorité de membres issus de la communauté universitaire au sens de l'article 4.0.4.**

4. La nomination du premier dirigeant

Le dernier aspect du projet de loi 38 qui mérite selon nous une attention particulière est celui de la nomination du premier dirigeant de l'établissement. À l'heure actuelle, les procédures de nomination du premier dirigeant sont assez disparates entre les institutions. Le rapport sur les *Structures de gouvernance des universités québécoises* de l'IGOPP fait état de cinq instances de nomination distinctes (IGOPP 2007b, 134) :

- Par le conseil d'administration (5 établissements) ;
- Par la Corporation (Université Bishop's) ;
- Par le gouvernement sur recommandation du conseil d'administration (3 établissements) ;
- Par le gouvernement sur recommandation de l'Assemblée des gouverneurs (8 établissements, toutes constituantes de l'Université du Québec) ;
- Par le gouvernement (Président de l'Université du Québec).

L'Institut fait aussi état de quatre processus de nomination ou d'élection :

- Comité de sélection formé selon les principes de composition prévus dans la charte, les statuts ou les règlements (3 établissements) ;
- Comité de sélection et rencontre du conseil d'administration et du Sénat avec le candidat retenu (Université Concordia) ;
- Comité de consultation, de nomination ou de sélection formé selon les principes de composition prévus dans la charte, les statuts ou les règlements et qui procède à des consultations diverses (11 établissements) ;
- Comité de candidature chargé de les susciter et d'en dresser la liste et vote auprès d'un collège électoral représentatif des diverses composantes et de la communauté (Université Laval et Université de Sherbrooke).

Si nous croyons que les processus et les modes de nomination dans leur ensemble doivent refléter la réalité propre à chaque institution, un aspect important devrait se voir généralisé. En effet, nous croyons que le processus de nomination du premier dirigeant d'une institution universitaire ne devrait pas impliquer simplement le conseil d'administration étant donné qu'il sera redevable de son administration non seulement devant le CA, mais également devant l'ensemble de la communauté universitaire. En conséquence, nous croyons qu'un processus de consultation de l'instance représentative de la communauté universitaire devrait être incontournable afin, minimalement, de recommander un profil de compétences et d'expériences pour la nomination du premier dirigeant. Par conséquent, nous estimons également que le comité des ressources humaines devrait être délesté de ce travail.

De plus les processus de nomination ayant eu lieu au cours des dernières années ont alimenté notre réflexion sur la question de la confidentialité des candidatures. En effet, il n'a parfois pas été donné la chance à des membres du conseil d'administration ou de la communauté universitaire de connaître l'ensemble des candidatures retenues par le comité de sélection ou par la firme engagée pour effectuer ce travail. Nous sommes conscients qu'un processus confidentiel permet une égalité des chances entre des candidatures internes et externes à l'université. La possibilité de sortir du cadre interne d'une institution offre la possibilité d'aller chercher du sang neuf, de faire le plein

d'expériences plus variées. Cela dit, comme nous le soulignons plus tôt, le premier dirigeant d'une institution devra assumer un leadership au sein de l'ensemble de la communauté. Nous évoquons également la nécessité d'une approche collégiale afin de faire progresser les réformes et changements au sein de l'institution. **Ainsi, se faire imposer un nouveau dirigeant sans même avoir pu le rencontrer avant sa nomination risque fort de créer des relations tendues au sein de l'université.** Il nous semble qu'il faut laisser la latitude nécessaire aux établissements pour déterminer le niveau de confidentialité ou de transparence qu'ils souhaitent appliquer dans la nomination du premier dirigeant, dans le respect des traditions internes des universités.

Recommandation 12

Que l'exigence de confidentialité des candidatures au poste de premier dirigeant soit rayée des articles 4.0.22 et 4.0.26.

Modifications au projet de loi

4.0.22. Le conseil d'administration exerce notamment les fonctions suivantes : [...] 6° s'assurer que la démarche de recherche de candidatures, au poste de premier dirigeant de l'établissement, accorde l'égalité des chances aux candidats de l'externe et de l'interne et que la procédure permet l'examen des candidatures de façon indépendante ~~et confidentielle~~;

[...]

4.0.26. Le premier dirigeant de l'établissement est nommé par le conseil d'administration pour la durée qu'il détermine ou, selon le cas, selon la procédure de nomination établie par la loi constitutive de l'établissement, sa charte, ses statuts, règlements ou lettres patentes, si le conseil estime que cette procédure permet l'égalité des chances des candidats de l'externe et de l'interne ainsi que l'examen des candidatures de façon indépendante ~~et confidentielle~~.

Toutefois, il nous semble que le seuil minimal requis de transparence doit être que les membres du conseil d'administration aient l'opportunité de rencontrer le candidat retenu avant de se prononcer favorablement. Le conseil d'administration, répétons-le, ne doit pas servir d'estampilleur de décisions prises en aval par un comité de sélection : ne se faire présenter qu'une lettre de motivation avant de procéder à un vote aussi crucial, comme cela s'est déjà vu, nous apparaît comme une insulte !

Recommandation 13

Que le profil de compétences du premier dirigeant soit approuvé par l'instance représentative de la communauté prévue à l'article 4.0.21 plutôt que par le comité des ressources humaines.

Recommandation 14

Que le conseil d'administration invite le ou les candidats retenus à se présenter devant celui-ci préalablement à toute décision concernant la nomination du premier dirigeant.

Modifications au projet de loi

« 4.0.22. Le conseil d'administration exerce notamment les fonctions suivantes : [...]

6° s'assurer que la démarche de recherche de candidatures, au poste de premier dirigeant de l'établissement, accorde l'égalité des chances aux candidats de l'externe et de l'interne et que la procédure permet l'examen des candidatures de façon indépendante et confidentielle ;

6°a approuver, après consultation de l'instance prévue à l'article 4.0.21, un profil de compétences et d'expérience pour la nomination du premier dirigeant de l'établissement;

6 °b entendre le ou les candidats retenus à titre de premier dirigeant de l'établissement selon la procédure déterminée en vertu de l'article 4.0.26 avant de statuer sur ladite candidature;

7° approuver les profils de compétence et d'expérience requis pour la nomination de ses membres ;

[...]

4.0.41. Le comité des ressources humaines a notamment pour fonctions : [...]

2° d'élaborer et de proposer un profil de compétence et d'expérience pour la nomination du premier dirigeant de l'établissement ;

[...]

5. Conclusion

Que retenir de la réflexion que nous vous présentons ?

D'une part, que le projet de loi 38, tel que déposé par la ministre de l'Éducation, ne répond pas aux attentes des étudiants ni de la communauté universitaire. Nous déplorons notamment l'entêtement de la ministre à vouloir imposer une vision réductrice et mésadaptée de la gouvernance des établissements aux universités québécoises. Ce mode de gestion qui est proposé remet la gestion de nos universités entre les mains d'administrateurs externes au milieu universitaire, qui n'ont pas démontré leur capacité à empêcher des dérapages majeurs comme ceux qui ont été vécus à l'UQAM.

Toutefois, certaines mesures – celles qui visent à améliorer la transparence et l'imputabilité – sont un pas dans la bonne direction et une nécessité pour que les universités québécoises remplissent leur mission de manière plus efficace. De plus, nous proposons un ensemble de nouvelles mesures pour améliorer la qualité de la gouvernance des établissements ainsi que du réseau universitaire dans son ensemble.

Quoi qu'il en soit, le projet de loi tel que déposé reste incomplet à plusieurs égards et imparfait sur bien d'autres. De plus – et c'est là quelque chose de normal – il ne clôturera pas les débats sur la gouvernance des universités, étant donné que de nombreuses questions se posent encore. Une réflexion d'envergure sur l'université québécoise s'avère plus que jamais nécessaire pour que les acteurs concernés, et au premier titre le gouvernement québécois, se dotent d'une vision globale d'un système encore imparfait !

6. Bibliographie

BAGHAT, S. et B.S. Black. (2001). « The Non-Correlation Between Board Independence and Long-Term Firm Performance ». *Journal of Corporation Law* 27 : 231-273.

BLEIKIE, I. (2000). « Policy Regimes and Policy Making », dans M. Morgan *et al.*, dir., *Transforming Higher Education: A Comparative Study*. Londres : Jessica Kingsley Publisher.

BUFFET, Warren. (2002). « Letter to shareholders ». Dans *Bershire Hathaway Annual Report*.

CAUCHY, Clairandrée, 2007. « Déficit budgétaire : Québec retient la subvention de l'UdeM ». *Le Devoir*, édition du 14 décembre 2007.

CEEC. (2006). *Commission de l'évaluation de l'enseignement collégial – La Commission – Mandat*. Québec : Commission de l'évaluation de l'enseignement collégial, [<http://www.ceec.gouv.qc.ca/fr/commission/mandat.htm>, consulté le 15 juillet 2009]

CLARKE, D.C. (2006). « Setting the Record Straight: Three Concepts of the Independent Directors ». *GWU Legal Studies Research Paper* 199 (mars).

Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec. (1963-1964). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec – 5 tomes (Rapport Parent)*. Québec : Gouvernement du Québec.

CORRALES, J. (1999). « The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand, Overcoming Institutional Blocks ». *Education Reform and Management Series* 2, (no 1).

CRÉPUQ. (2006). *Le système universitaire québécois : données et indicateurs*. Montréal : Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec.

CSE. (2008). *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*. Québec : Conseil supérieur de l'éducation.

DUMONT, Fernand. (1968). *Le lieu de l'homme : la culture comme distance et mémoire*. Montréal : HMH.

Éditeur officiel du Québec. (2007a). *Projet de loi no 32, Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Éditeur officiel du Québec. (2007b). *Projet de loi no 44, Loi modifiant la Loi sur l'administration financière et la Loi sur le ministère des Finances*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Éditeur officiel du Québec. (2008). *Projet de loi no 107, Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Éditeur officiel du Québec. (2009). *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*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

ÉLIE, Bernard. (2008). « Pas de recette miracle pour la gouvernance des universités ». *Le Devoir*. 10 juin. p. A6.

FEUQ. (1999). *La loi 95 : un outil à redéfinir*. Montréal : Fédération étudiante universitaire du Québec.

FEUQ. (2003). *Avis sur l'imputabilité*. Montréal : Fédération étudiante universitaire du Québec.

FEUQ. (2005). *À propos de la qualité dans les universités québécoises*. Montréal : Fédération étudiante universitaire du Québec.

FEUQ. (2006). *Les impacts économiques, sociaux et culturels des universités en région*. Montréal : Fédération étudiante universitaire du Québec.

FEUQ. (2007a). *Mémoire pour un nouveau pacte de l'éducation universitaire*. Montréal : Fédération étudiante universitaire du Québec.

FEUQ. (2007b). *L'imputabilité des universités – premier volet*. Montréal : Fédération étudiante universitaire du Québec.

FEUQ. (2008a). *Imputabilité des universités – deuxième volet*. Montréal : Fédération étudiante universitaire du Québec.

FEUQ. (2008b). *La délocalisation des campus universitaires ; Réponse à un besoin ou course à la clientèle ?* Montréal : Fédération étudiante universitaire du Québec.

FEUQ. (2009). *Vers une plus grande diversité d'offre de formation universitaire en région?* Montréal : Fédération étudiante universitaire du Québec.

FISKE, E. (1996). *Decentralization of Education. Politics and Consensus*. Washington D.C. : Banque Mondiale.

HARDY, Cynthia. (1996). *The Politics of Collegiality ; Retrenchment Strategies in Canadian Universities*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.

IGOPP. (2007a). *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires (Rapport Toulouse)*. Montréal : Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, Jean-Marie Toulouse.

IGOPP. (2007b). *Structures de gouvernance des universités québécoises*. Montréal : Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, Michel Lespérance.

IGOPP. (2008a). *L'indépendance des administrateurs : Un enjeu de légitimité – Prise de position no 3*. Montréal : Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, Yvan Allaire.

IGOPP. (2008b). *Les tenants et aboutissants du concept d'indépendance*. Montréal : Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, Éric Blondeau.

JOHNSTONE, B., A. Arora et W. Experton. (1998). *The Financing and Management of Higher: A Status Report on Worldwide Reforms*. Washington D.C. : Banque Mondiale.

LAILLER, David (ed.). (2002). *Renovating the Ivory Tower; Canadian Universities and the Knowledge Economy*. Toronto : C.D. Howe Institute.

LEE, H. (1987). « The Nature and Scope of Student Participation in Policy-Making in Academic Government ». Actes du 6^e Séminaire international *Current Issues in University Education of Korea and Japan*. Seoul : Korean Council for University Education.

LINDELL, M. (2004). « From Conflicting Interests to Collective Consent in Advanced Vocational Education: Policymaking and the Role of Stakeholders in Sweden ». *Journal of Education and Work* 17 (no 4).

L.R.Q. c-A-3.01, *Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants*.

L.R.Q. c-E-14.1, *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*.

L.R.Q. c-I-17, *Loi sur les investissements universitaires*.

L.R.Q. c-U-1, *Loi sur l'Université du Québec*.

L.R.Q. c-V-5.01, *Loi sur le Vérificateur général*.

MCGRATH, E. (1970). *Should Students Share the Power?* Philadelphie : Temple University Press.

MELS. (2008). *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année universitaire 2008-2009*. Québec : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

MOTTE, Anne et Saul Schwartz. (2009). *Y'a-t-il un lien entre l'emploi pendant les études et la réussite scolaire?* Montréal : Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire.

OCDE. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society – Volume 1*. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économique.

SPORN, B. (2001). « Building Adaptive Universities: Emerging Organizational Forms Based on Experiences of European and US Universities ». *Tertiary Education and Management* 7.

WOOD, D. (1993). « Faculty, Student, and Support Staff Participation in College Governance: An Evaluation ». Présenté à la *Conférence annuelle de l'Association canadienne des collèges communautaires*. Edmonton, Alberta, Canada, du 6 au 9 juin, [www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/16/c_6/c1.pdf, consulté le 15 juillet 2009]

ZUO, B. et E. Ratsoy. (1999). « Student Participation in University Governance ». *Canadian Journal of Higher Education* 29 (no 1).