



**40**ans  
1969-2009

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

**Pour une meilleure collégialité  
dans la gouvernance  
en enseignement supérieur**

**Mémoire de la  
Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec  
(FNEEQ (CSN))  
sur les projets de loi 38 et 44  
portant sur la gouvernance des cégeps et des universités**

**AOÛT 2009**



**FÉDÉRATION NATIONALE  
DES ENSEIGNANTES  
ET DES ENSEIGNANTS DU QUÉBEC  
1601, AVENUE DE LORIMIER  
MONTRÉAL (QUÉBEC) H2K 4M5  
TÉLÉPHONE : 514 598-2241  
TÉLÉCOPIEUR : 514 598-2190  
WWW.FNEEQ.QC.CA**

*Mémoire préparé par la Fédération nationale des enseignantes et  
des enseignants du Québec (FNEEQ (CSN))*

*Déposé le 13 août 2009 à la Commission de l'éducation de  
l'Assemblée nationale du Québec*

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

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

*La Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ (CSN)) a été fondée en 1969. Elle compte actuellement 82 syndicats et représente près de 25 000 membres dans 40 cégeps (collèges d'enseignement général et professionnel), dans 31 établissements d'enseignement privés et dans une douzaine d'institutions universitaires, dont 8 syndicats de chargé-es de cours, le syndicat des tutrices et des tuteurs de la Télé Université, le syndicat des maîtres de langue seconde de l'Université Laval, l'Association des étudiants salariés diplômés de l'Université McGill et les chargé-es d'enseignement de l'ÉTS. Par sa composition, la FNEEQ (CSN) couvre tous les niveaux d'enseignement partagés entre le secteur public et le secteur privé de l'éducation. Elle est, par ailleurs, l'organisation syndicale la plus représentative de l'enseignement supérieur.*

## TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	6
Introduction.....	7
1) La gouvernance et la mission de l'enseignement supérieur .....	10
1.1 À propos de la gouvernance .....	12
2) Les conseils d'administration.....	15
2.1 Le rôle des conseils d'administration.....	15
2.2 Le rôle des communautés universitaire et collégiale dans la gouvernance .....	18
2.3 Le rôle des membres externes et la sélection des administrateurs.....	21
3) Les comités constitués par le CA.....	24
4) Le choix du premier dirigeant de l'établissement .....	26
5) La reddition de comptes et la transparence.....	28
Conclusion .....	33

## Résumé

Qu'il s'agisse des universités ou des cégeps, la FNEEQ (CSN) soutient qu'il n'est pas pertinent, encore moins nécessaire, d'imposer un modèle de gouvernance importé de la sphère du privé, qui fait fi des caractéristiques de l'enseignement supérieur, et dont les prescriptions plus que détaillées laissent peu de place à la culture et aux pratiques locales. Nous ne voyons pas non plus l'intérêt d'une extension des pouvoirs d'un conseil d'administration dans les établissements d'enseignement supérieur.

Les projets de loi actuels ne reconnaissent pas le rôle majeur que doivent jouer les communautés universitaire et collégiale dans les décisions collectives concernant les orientations, la mise en œuvre des missions ainsi que la bonne marche des établissements d'enseignement supérieur. Cette participation continue aux débats publics qui engagent l'avenir et les missions des universités et des cégeps est essentielle. En ce sens, nous estimons que l'équilibre optimal à rechercher dans la composition d'un conseil d'administration devrait se traduire par une meilleure représentation des membres internes, ce qui n'est même le cas actuellement.

Nous préconisons le respect des pratiques particulières à chaque établissement universitaire dans la sélection de leur premier dirigeant et de chaque cégep dans la nomination des « hors cadres ». Cette démarche doit aussi rester publique et transparente.

Par ailleurs, si la FNEEQ (CSN) souscrit à la nécessité d'une reddition de comptes des établissements d'enseignement supérieur, elle considère pour l'essentiel que les moyens utilisés actuellement sont suffisants, que toute modification devrait tenir compte de la nature de leurs activités et de leur rôle dans la société québécoise et faire l'objet de consultations préalables. La FNEEQ (CSN) dénonce la dérive vers une approche normative de l'efficience en éducation, surtout en enseignement supérieur dans un contexte de sous financement qui perdure.

## Introduction

La très grande majorité des membres de la FNEEQ (CSN) œuvrent en enseignement supérieur. Au total, la fédération regroupe, avec ses dix syndicats de chargé-es de cours et ses 40 syndicats d'enseignantes et d'enseignants du collégial, plus de 20 000 personnes qui travaillent quotidiennement à l'accomplissement des missions des cégeps et des universités du Québec. De ce point de vue, la FNEEQ (CSN) compte certainement parmi les organisations bien placées pour intervenir dans le dossier de la gouvernance en enseignement supérieur.

D'entrée de jeu, nous tenons à signaler notre opposition aux projets de loi 38 et 44 présentés par la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Ces derniers nous apparaissent injustifiés et ils heurtent à plusieurs égards notre vision de la gouvernance dans l'enseignement supérieur. Nous ajoutons souscrire au mémoire déposé à cette Commission par la Confédération des syndicats nationaux (CSN), à laquelle nous sommes affiliés.

Prenant directement appui sur la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* (loi 53), le gouvernement entend pour l'essentiel appliquer aux cégeps et aux universités le mode de gouvernance qui a été imposé aux autres sociétés d'État. En effet, à quelques différences près, la conception de la gouvernance véhiculée par les projets de loi 38 et 44 est calquée sur celle de la loi 53 et on cherche en vain, dans ce « copier coller » à peine adapté, une véritable reconnaissance de la spécificité de l'enseignement supérieur. Déjà, on pouvait douter de la pertinence d'importer, dans les organismes gouvernementaux, des procédés de gestion inspirés du secteur privé. Cette manière de faire est déjà discutable lorsque les organismes visés sont à caractère commercial (Loto Québec, la SAQ); chercher de plus à imposer ce modèle aux cégeps et aux universités constituerait à notre avis une erreur majeure.

Il est inquiétant de devoir rappeler aujourd'hui que les cégeps et les universités sont des établissements d'enseignement supérieur qui ne sauraient être assimilés à des « entrepri-

ses » de biens ou de services. En conséquence, il nous semblerait peu justifiable que leur gouvernance soit directement importée de ces dernières.

L'enseignement supérieur est le lieu privilégié de la transmission du savoir et de la recherche. Les diverses facettes du fonctionnement des établissements permettent la réalisation de cette mission et toutes en sont tributaires. Leur gouvernance ne devrait pas, compte tenu de ce contexte spécifique, emprunter ses attributs à d'autres secteurs d'activités, encore moins à ceux où domine la recherche de la rentabilité et de l'efficacité ou la poursuite du profit, cibles incompatibles avec l'essence même de la mission confiée aux établissements d'enseignement supérieur ainsi qu'à l'autonomie nécessaire à la poursuite de cette mission.

Il y a certes des différences entre les universités et les cégeps. Les cégeps forment un réseau collégial public qui se traduit notamment par le caractère national des programmes qu'ils offrent et des modalités de fonctionnement relativement similaires au-delà de leur culture et de leurs pratiques locales. Les universités bénéficient d'une plus grande autonomie, les modes de fonctionnement diffèrent, reflétant leur spécificité, leur histoire et leur culture. On peut rappeler au passage que les États généraux de l'éducation avaient invité les universités à des rapprochements et à une plus grande collaboration.

Malgré cela, leurs missions respectives ont beaucoup en commun. Les choix en matière d'imputabilité et de gouvernance devraient traduire le souci de préserver ces missions. Or les deux projets de loi nous apparaissent, à cet égard, porteurs de dérives inquiétantes pour l'avenir de l'enseignement supérieur. Nous sommes d'autant plus préoccupés qu'il n'y a eu aucune réflexion préalable sur les enjeux de la gouvernance dans l'enseignement supérieur et que la nécessité — voire la pertinence — d'apporter des changements aussi importants reste à démontrer.

Certains pourraient être tentés d'invoquer les déboires récents de l'Université du Québec à Montréal pour mettre en cause le mode de gouvernance des universités et justifier des

changements importants. Mais il apparaît que rien, dans cette triste saga, ne peut être imputé au mode actuel de gouvernance de l'établissement. Sachant que les membres du conseil d'administration en provenance de l'interne se sont montrés plus particulièrement critiques en ce qui concerne le projet de l'Îlot Voyageur, la démarche logique ne serait-elle pas d'accroître leur présence plutôt que de l'amoinrir?

Ajoutons que les établissements d'enseignement supérieur n'ont rien à envier au mode de gouvernance des entreprises privées au vu des nombreux scandales ou fiascos financiers qu'on nous rapporte régulièrement. Il est d'ailleurs ironique d'avoir entendu, concernant les pertes récentes de 40 \$ milliards de la Caisse de dépôt et placement du Québec, la ministre des finances expliquer que la gouvernance de l'organisme n'est pas en cause et qu'elle la considérait comme « bonne »!

Cela nous amène malheureusement à douter des véritables intentions des projets de loi soumis par le gouvernement.

Personne ne conteste la nécessité d'une saine gestion des fonds publics. Qu'il faille les administrer de manière transparente, en éducation comme ailleurs, qu'il faille des modes convenus de reddition de compte, nous pouvons loger à cette enseigne dans la mesure où tout cela est fait dans le respect des missions des institutions et des personnes qui contribuent à leur réalisation. Notre propos n'est pas de considérer que le mode de gouvernance actuel n'est pas perfectible. Au contraire, nous jugeons qu'il pourrait gagner à une meilleure représentation des personnels et à davantage de collégialité. Mais lorsque sont mises en avant des modalités de gouvernance qui soulèvent des inquiétudes concernant la façon dont seront prises en compte les dynamiques propres des collèges et des universités, qui réduisent l'apport et l'expertise des personnels dans la mise en œuvre de la mission de l'établissement et qui, surtout, risquent d'avoir des effets pervers quant aux objectifs d'une saine gouvernance, il y a lieu d'indiquer que les projets de loi proposés sont loin d'être convaincants.

## 1) La gouvernance et la mission de l'enseignement supérieur

La mission des établissements d'enseignement supérieur est centrale lorsqu'il s'agit de faire des choix en regard de leur gouvernance. Cela aurait dû davantage imprégner la conception de la gouvernance portée par les projets de loi.

Si pour les universités les missions restent inchangées, le projet de loi 38 uniformise le mode de gouvernance faisant fi de l'histoire, de la culture et de la spécificité des établissements universitaires.

Quant à la mission des cégeps, nous notons une volonté de l'élargir et de la rapprocher de celles des universités. Nous pourrions voir d'un bon œil une nouvelle formulation qui tienne compte de la réalité du collégial et confirme le rôle des cégeps en enseignement supérieur. Mais il est difficile de déceler s'il s'agit là d'un simple ajustement cosmétique, ou s'il faut y voir de nouvelles orientations pour le réseau collégial. En l'absence d'explications ministérielles là-dessus, nous sommes contraints de réserver notre jugement et de soulever au passage quelques questions.

Nous apprécions par exemple que l'on renforce la place de la recherche au collégial, mais pourquoi s'en tenir à la recherche appliquée? Faut-il comprendre que la recherche fondamentale est le seul apanage des universités? Est-ce la bonne manière de stimuler la recherche au collégial?

Le libellé avancé indique bien, par ailleurs, que la mission d'enseignement est la mission principale d'un cégep et nous croyons que cela est primordial. On y mentionne les formations pré universitaire et technique, nous osons croire que cela inclut la formation générale, composante essentielle de la formation menant au diplôme d'études collégiales.

Nous sommes surpris de constater que le terme « de niveau collégial » ait été supprimé dans la nouvelle formulation de la mission. Y a-t-il là une intention particulière, ou considère-t-on le niveau de la formation comme allant de soi?

Par ailleurs, nous sommes préoccupés par la volonté d'étendre la mission des cégeps sans annonce particulière d'ajout de ressources pour leur réalisation, particulièrement dans un contexte où les moyens consentis à l'enseignement sont déjà insuffisants. Cela est d'autant plus inquiétant que le projet de loi entend instaurer une formule de reddition de comptes fondée sur des indicateurs généraux qui touchent l'ensemble des éléments de la mission des cégeps. Ajoutons que la politique de l'enveloppe fermée consentie aux cégeps en matière de formation aux adultes ne nous semble pas très compatible avec une volonté de développement à ce chapitre! Nous sommes donc sceptiques quant aux moyens mis à la disposition des cégeps pour rencontrer cette mission reformulée.

Dans la même veine, le projet de loi 44 ajoute les services aux collectivités à la mission des cégeps. Dans le cadre universitaire, cette part de la mission se traduit en partie dans la tâche même des professeurs. Envisage-t-on ici quelque chose de similaire? Les cégeps, plus particulièrement ceux situés en région, jouent déjà un rôle très important dans les communautés locales. Mais ils font face à d'énormes difficultés, résultant du mode de financement de l'enseignement, pour assumer la mission première de formation. Entend-on développer un autre volet du rayonnement des cégeps avant de trouver des solutions à ce niveau?

Bref, en l'absence de textes explicatifs, nous nous interrogeons sur la portée qu'il faut donner aux changements proposés.

## 1.1 À propos de la gouvernance

La « bonne » gouvernance est un paradigme qui traverse depuis un certain temps la réflexion sur les organisations de tous types. Inspiré du champ de la gestion des entreprises privées, redevables de leur rendement devant les propriétaires et les actionnaires, il a muté vers le secteur public, notamment avec le courant de la nouvelle gestion publique. L'usage politique qui est fait de ce concept de gouvernance est essentiellement d'ordre prescriptif et il tient peu compte des missions spécifiques des institutions visées.

La conception de la gouvernance que les projets de loi voudraient imposer aux établissements universitaires et aux collèges constitue une version remodelée de théories du management des entreprises, théories dépassées. Il s'agit d'une vision directoriale dite « top down » qui se traduit par une concentration vers le haut du pouvoir de décision, par la supervision étroite des exécutants, par la recherche de l'efficacité axée sur des indicateurs de performance, dont il faut comprendre qu'ils accentuent la concurrence entre les établissements. Les projets de loi prétendent viser une saine gouvernance en mettant l'accent sur « *l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité* ». Ne faudrait-il pas commencer par réfléchir sur ce que ces termes signifient pour des institutions d'enseignement et de recherche? Si l'on ne veut pas compromettre leur rôle social spécifique, il est essentiel de pouvoir identifier, par exemple, quel sens on peut donner à « l'efficience » dans un contexte d'éducation.

La recherche de la qualité en enseignement supérieur – et elle nous tient à cœur – repose sur des critères différents de ceux de l'entreprise, critères qui peuvent tout à fait s'harmoniser à une gestion saine des fonds publics, mais qui ne peuvent poser la rentabilité immédiate comme facteur structurant.

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

l'expérience, que la nouvelle façon de faire handicapait la capacité des universités à remplir adéquatement leur mission, en exerçant une contrainte indue sur l'autonomie universitaire<sup>1</sup>.

Le rapport Toulouse<sup>2</sup>, qui a manifestement servi de fondement aux deux projets de loi déposés par la ministre, préconise à notre avis une conception inadéquate de la gouvernance en enseignement supérieur. Il y a d'autres façons de faire, plus démocratiques et mieux adaptées à cet environnement particulier caractérisé par la recherche et la transmission de la connaissance, notamment celle d'une gouvernance partagée ou collégiale<sup>3</sup>. À ce chapitre, le rapport de l'*Institut de la gouvernance d'organisations privées et publiques* (IGOPP)<sup>4</sup> est fort peu explicite sur le lien entre les missions fondamentales qu'il reconnaît aux universités et ses propositions d'une gouvernance dite « améliorée ». Ainsi, d'une part on fait valoir l'importance de l'autonomie en enseignement supérieur, le fait qu'il faille être sensible à ce qui est propre à chaque institution, et d'autre part on érige en principe la nécessité que les membres externes soient largement majoritaires dans les conseils d'administration, et les projets loi entendent imposer une gouvernance identique à toutes les universités et tous les collèges. Le rapport ne permet pas de lever les contradictions qu'il soulève. Mais surtout, il n'explique pas en quoi le mode de gouvernance actuel est problématique à cet égard.

Nous voyons dans les modalités proposées une tendance à l'uniformisation, qui plus est d'inspiration entrepreneuriale, des modes de gestion des établissements universitaires au Québec et nous ne saurions y souscrire. Certaines universités américaines pratiquent une gestion fortement apparentée à celle d'une entreprise privée. Devenues promotrices, dans un marché lucratif, de recherches et de brevets, et étant tributaires d'importants fonds privés, il n'est pas surprenant que leur gestion soit à l'image de la mission qu'elles se donnent. Les universités et les cégeps québécois ne logent pas à cette enseigne. Ils relèvent du

---

<sup>1</sup> Voir *University World News*, 31 août 2008 ([www.universityworldnews.com](http://www.universityworldnews.com)).

<sup>2</sup> Toulouse, Jean-Marie. Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires, IGOPP, juin 2007.

<sup>3</sup> Alain Dupuis : « Gouvernance, ajustement mutuel, communauté humaine et intelligence collective », Cahiers de recherche du CERGO, septembre 2004.

<sup>4</sup> IGOPP, Rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec, septembre 2007.

bien public et du service collectif, accessible aux citoyennes et aux citoyens qui ont les aptitudes requises pour poursuivre des études supérieures. Cet engagement est fondamental pour l'avenir du Québec.

Pourquoi chercher à revoir en profondeur la gouvernance des institutions d'enseignement supérieur? S'il s'agit de contrer la malversation, les moyens à prendre sont certainement d'une autre nature. À la lumière du cas de l'UQAM, le rapport du Vérificateur général souligne que l'information financière fournie sur les contributions interfonds dans les états financiers des universités québécoises n'est généralement pas suffisante pour saisir le portrait exact de la situation financière d'une université.<sup>5</sup> Cela n'a rien à voir avec la « qualité » de la gouvernance. La question reste donc entière : que vise-t-on par ces projets de loi?

**Qu'il s'agisse des universités ou des cégeps, nous soutenons qu'il n'est pas pertinent, encore moins nécessaire, d'imposer un modèle de gouvernance importé de la sphère du privé, qui fait fi des caractéristiques de l'enseignement supérieur, et dont les prescriptions plus que détaillées laissent peu de place à la culture et aux pratiques locales.**

---

<sup>5</sup> Rapport du Vérificateur général du Québec à l'assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal, partie 1, page 2.

## **2) Les conseils d'administration**

### **2.1 Le rôle des conseils d'administration**

Les cégeps et les universités ont tous un conseil d'administration régi soit par la *Loi sur les collèges*, soit par la *Loi sur l'Université du Québec*, ou encore en vertu d'une charte privée. Cela résulte d'une volonté gouvernementale, dans la foulée de la résiliation des chartes confessionnelles à la fin des années 1960 et suivant une recommandation du Rapport Parent. En général, la composition de ces conseils reflète le caractère collégial des établissements par la présence de membres internes et prévoit la participation de membres de la communauté dans laquelle l'établissement remplit sa mission.

Dans les universités, la composition de ces conseils a été généralement acceptée comme représentative et équilibrée. À l'Université du Québec notamment, les chargés-es de cours ont obtenu, lors d'une modification de la loi en 1989, la présence, jugée minimale par ces derniers, d'un représentant au conseil d'administration. Elles et ils tiennent à cet acquis. Dans les autres universités, la présence d'un ou deux chargés-es de cours est souvent assurée.

Depuis leur création, il y a toujours eu dans les cégeps, des représentants des différentes catégories de personnel au conseil d'administration. Leur présence est jugée essentielle dans un contexte où bien des décisions majeures touchant la mission de l'institution exigent leur éclairage. La présence, si ce n'est leur absence, de membres externes souvent peu au fait des dossiers et de la dynamique interne de l'institution rend parfois difficiles les débats. On peut en dire autant dans les universités; signalons au passage que ces personnes ne sont pas imputables.

Nous reconnaissons l'importance de ce regard externe sur les visées stratégiques de l'institution et sur l'utilisation des fonds, mais nous croyons qu'au contraire de ce qu'induisent les projets de loi, l'équilibre actuel bénéficierait de plus de collégialité. Les décisions qui doivent être prises dans les conseils d'administration ont des conséquences sur la conduite de la mission des établissements et il nous apparaît évident que, plus que

dans les entreprises, les membres des personnels, mieux placés pour comprendre la complexité des enjeux, doivent se sentir partie prenante. C'est pourquoi nous jugeons que les projets de loi, loin d'améliorer la situation, risquent de donner lieu à des décisions incompatibles avec la réalité de l'établissement.

Tant les universités que les cégeps comptent d'autres instances, décisionnelles ou consultatives : commission des études, assemblées universitaires, conseils de faculté, comités de programmes ou de modules, assemblées départementales, conseil des études, pour ne nommer que celles-là. Les professeurs et les chargé-es de cours des universités y participent activement. Ces lieux de décisions et de consultations témoignent d'un certain partage dans la prise de décisions, essentiel à notre avis dans un milieu d'enseignement et de recherche, et, par conséquent, cohérent avec la mission des établissements d'enseignement supérieur. Ces différentes instances rendent compte de leurs travaux et de leurs décisions.

La nature des pouvoirs et des responsabilités de chacune des instances nous paraît actuellement bien marquée. Les rôles d'administration et de gestion courante des activités des établissements sont distincts des fonctions de contrôle et de surveillance qui incombent aux conseils d'administration. Il importe que cette répartition soit préservée afin d'éviter la confusion dans le partage des responsabilités entre ce qui relève du pédagogique et de l'académique, de la gestion courante et du suivi administratif. Comme nous l'avons déjà signalé, les cégeps et les universités ne sauraient être assimilés à des sociétés d'État ou à des entreprises à but lucratif et leur mode de gouvernance doit refléter cette différence.

Or les projets de loi entendent élargir considérablement les compétences des conseils d'administration, changeant le fonctionnement des établissements, réorganisant le partage des pouvoirs et des responsabilités et s'ingérant dans les discussions qui relèvent davantage des orientations pédagogiques et académiques, au sens large, que d'un contrôle administratif.

Le mode actuel de coordination entre les décisions d'ordre académique et d'ordre administratif n'est peut-être pas idéal, mais ce n'est pas en ajoutant des comités administratifs que

les choses vont s'améliorer. Le danger est grand que la structure de pouvoir différente qui est envisagée se traduise par des prises de décision sous le seul angle administratif, voire financier, quels que soient les enjeux académiques. L'offre des programmes par un cégep ou une université ne peut, à titre d'exemple, être considérée qu'en regard de son apport à la santé financière de l'établissement.

Comme nous le soulignerons plus loin, la concentration des pouvoirs du conseil vis-à-vis les affaires courantes de l'établissement suscite de l'inquiétude. Doit-on comprendre, à la suite de l'imposition d'un comité des ressources humaines, que les services actuels fonctionnent mal?

**Bref, nous ne voyons pas l'intérêt, encore moins la nécessité, d'une telle extension des pouvoirs d'un conseil d'administration dans les établissements d'enseignement supérieur.**

Qui pis est, le projet d'accroître le nombre de membres externes dans un tel contexte d'extension des prérogatives du conseil est particulièrement inquiétant. La formation prévue pour les membres d'un conseil d'administration ne saurait égaler l'expertise interne nécessaire à l'établissement de politiques de gestion courante. Finalement, nous comprenons mal qu'on suggère tout à coup que le salaire de la direction générale soit fixé par le CA. En vertu de quels critères? N'y a-t-il pas là un risque de dérive qui va exactement dans le sens contraire de ce que le projet de loi entendait corriger?

## **2.2 Le rôle des communautés universitaire et collégiale dans la gouvernance**

Dans un établissement d'enseignement supérieur, l'expertise professionnelle des personnels académiques est déterminante et, par conséquent, leur contribution à la gouvernance de l'établissement doit être considérée majeure et incontournable. Nous croyons donc qu'elle devrait être renforcée.

Ces premiers porteurs de la mission de l'enseignement supérieur ne sont pas seuls à participer de manière étroite à la mission et au rayonnement d'un établissement. Dans les universités et les cégeps, selon le cas, les professeurs, les enseignantes et les enseignants, les chargées et les chargés de cours et les étudiantes et les étudiants salariés interagissent avec des membres du personnel professionnel et de soutien, de même qu'avec l'équipe de direction. L'ensemble des groupes devrait pouvoir participer aux décisions et à la détermination des orientations majeures. Cela nous apparaît fondamental dans un milieu qui dépend plus de la synergie des acteurs que des rapports d'autorité.

Les universités partagent une longue histoire commune tout en possédant des cultures particulières qui colorent leurs missions, expriment leurs valeurs, inspirent leur modèle de gestion qui est fondé, en général, sur une collégialité représentative de la communauté universitaire. À la suite de longues années de travail et de patientes négociations, les chargé-es de cours universitaires ont, petit à petit, conquis dans les universités une place qui aurait pourtant dû leur revenir de plein droit, quand on considère la part de l'enseignement qu'elles et ils y dispensent<sup>6</sup>. Sans qu'elles soient perçues comme des parangons de la démocratie, les universités demeurent des exemples de la pratique d'une gouvernance basée sur la concertation et la participation, dans l'exercice d'une responsabilité collective. C'est particulièrement vrai, dirions-nous, à l'Université du Québec.

---

<sup>6</sup> En fait, près de la moitié des cours au premier cycle. Voir à ce sujet *Assemblée nationale, Commission de l'éducation, indicateurs de suivi des affaires universitaires*, automne 2006 et hiver 2007

Les cégeps ont, de leur côté, depuis leur naissance pourrait-on dire, une tradition de participation active, engagée et légitime des enseignantes et des enseignants à la gouvernance des établissements. À travers l'organisation départementale, par leur rôle dans la détermination des programmes, par leur présence dans les lieux consultatifs et décisionnels, elles et ils sont des acteurs incontournables. Une étude très récente<sup>7</sup>, effectuée conjointement par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, la Fédération des cégeps et les trois fédérations syndicales d'enseignantes et d'enseignants, jette un éclairage nouveau sur la profession et confirme l'étendue et la complexité du travail enseignant au collégial, témoignant par là de leur rôle majeur dans le développement et le dynamisme des cégeps.

Ainsi, dans les cégeps et dans les universités, le travail en est essentiellement un de mise en commun des compétences, fondé sur la délibération au sein des différentes instances. Le dynamisme des établissements d'enseignement repose en grande partie sur l'adhésion des principaux acteurs aux orientations retenues.

Or les projets de loi tiennent peu compte de cette réalité.

**Dans les cégeps**, la proposition d'établir un comité consultatif représentatif de la « communauté » collégiale, dont la composition serait déterminée par le conseil d'administration, en plus d'être imprécise, est problématique. Cette consultation occasionnelle sur les grandes orientations ne saurait être substituée à une participation active du milieu à la gouvernance. Chaque groupe, chaque instance devrait être en mesure de suivre et de discuter des enjeux institutionnels. La création de cette nouvelle instance consultative risquerait d'être source de confusion et de faux débats en se superposant aux structures existantes et en relativisant le rôle de ces dernières.

Par ailleurs, nous trouvons inadmissible que la direction des études ne siège pas à ce titre au conseil d'administration des collèges. Cela témoigne à notre avis de la dérive du nouveau mode de gouvernance qui nous est proposé. Cela montre aussi le peu de cas qui est

---

<sup>7</sup> *Enseigner au collégial... Portrait de la profession*, Étude du Comité paritaire (MELS, Fédération des cégeps, FAC, FEC (CSQ), FNEEQ (CSN), mars 2008.

fait de la commission des études et de son rôle actuel auprès du conseil d'administration, rôle que nous aurions voulu voir amplifié plutôt que dilué.

Le projet de loi définit la **communauté universitaire** comme les membres du personnel de direction, le corps professoral, les autres employés et les étudiants. Cette définition est fort réductrice et reflète fort peu la réalité. Le projet de loi devrait reconnaître explicitement la contribution des autres personnels soit notamment celle des chargés-es de cours, des étudiants salariés qui ne peuvent être assimilés à du personnel non académique. Il y aurait lieu d'être plus explicite, comme l'est la loi de l'Université du Québec.

Bref, l'adhésion de la communauté aux orientations stratégiques de l'institution suppose des pratiques — entre autres, une gouvernance — qui la favorise. Cela doit se traduire par une véritable représentativité des chargées et des chargés de cours et des enseignantes et des enseignants aux diverses instances, dont le conseil d'administration. La connaissance intime des dynamiques et des enjeux locaux qu'ont les personnes de l'interne assure un éclairage essentiel aux débats stratégiques et constitue de plus un gage de transparence tant pour le milieu interne que pour le public. En ce sens, la proposition des projets de loi à l'effet de réduire la représentation des membres internes sur les conseils d'administration nous apparaît inacceptable. De plus, les modes de désignation des représentants des groupes à l'interne doivent respecter les règles et les usages établis, notamment lorsqu'il est prévu qu'ils sont élus par les pairs.

**Les projets de loi actuels ne reconnaissent pas le rôle majeur que doivent jouer les communautés universitaire et collégiale dans les décisions collectives concernant les orientations, la mise en œuvre des missions ainsi que la bonne marche des établissements d'enseignement supérieur. Cette participation continue aux débats publics qui engagent l'avenir et les missions des universités et des cégeps est essentielle.**

### **2.3. Le rôle des membres externes et la sélection des administrateurs**

Nous avons reconnu plus haut que la présence de membres externes dans un conseil d'administration s'impose. Mais en augmentant leur nombre tout en diminuant la représentation de ceux de l'interne, les projets de loi entretiennent une vision pour le moins idéalisée de l'apport des gens de l'externe. L'un des problèmes majeurs avec lequel doivent composer les conseils d'administration, tant dans les cégeps que dans les universités, est la difficulté, pour la grande majorité des membres externes des CA, de bien saisir la portée des enjeux auxquels est confronté un établissement d'enseignement supérieur.

Les personnes externes participent à des CA qui ne se réunissent que quelques fois chaque session. Ces personnes doivent à chaque fois absorber — dans le meilleur des cas — une littérature imposante, un devoir dont les directions déplorent déjà qu'il n'est ni toujours rempli en pratique par les membres externes ni, s'il l'est, suffisant pour bien comprendre les dossiers sur lesquels des décisions doivent être prises.

La formation des membres du conseil d'administration à laquelle les projets de loi font référence vise essentiellement leurs devoirs et leurs obligations d'administrateurs. Mais future plus large eu égard à l'établissement et à ses particularités, elle ne pourrait certes valoir la connaissance des enjeux qu'ont les membres en provenance de l'interne.

Les projets de loi accolent le fait d'être un membre externe au critère d'indépendance. En les rendant majoritaires dans un conseil, on pense obtenir un point de vue objectif, dénué d'intérêts particuliers. Les membres internes sont par le fait même perçus comme véhiculant un point de vue limité à leurs propres intérêts. Quiconque a siégé à un conseil d'administration de cégep ou d'université peut témoigner que la réalité est beaucoup plus complexe. Dans un conseil d'administration, nous sommes tous porteurs de valeurs et de perspectives, que ce soit celles de différentes catégories de personnel, d'entreprises du milieu économique, d'étudiantes et d'étudiants diplômés ou non, de gens représentant les intérêts du milieu sociocommunautaire, de gestionnaires, ou de personnes nommées par le

ministère. Tous les membres ont, et doivent avoir, une vision de la mission à poursuivre, tant dans l'intérêt de l'institution que dans celle du public. Nous sommes fortement préoccupés par cette façon de catégoriser les membres. Chaque établissement, universitaire ou collégial, a une réputation à maintenir et celle-ci ne repose pas sur un bilan d'affaires, mais bien sur un engagement authentique à l'égard de la recherche et de la diffusion du savoir dans la société québécoise. En région particulièrement, la mission est aussi étroitement liée aux développements régional, social et culturel. Comment concevoir qu'un représentant d'entreprise ou de groupes d'entreprises siégeant sur un conseil d'administration n'ait pas d'intérêts spécifiques?

Cela nous amène à la question de la sélection des administrateurs externes. Le projet de loi concernant les universités prévoit qu'un des membres soit nommé par le ministre. Celui qui vise les cégeps propose que trois des onze membres dits « indépendants » soient nommés par cooptation. À notre avis, cette formule est inacceptable et favorise la collusion avec celles et ceux qui ont favorisé leur nomination. Il s'agit là d'un terreau fertile pour les jeux de coulisse. Concernant le Réseau de l'Université du Québec, nous constatons par ailleurs que la notion de représentation de la communauté, présente dans la *Loi sur l'Université du Québec* est disparue dans le projet de loi présenté. Là-dessus non plus, aucune explication. Cette absence nous apparaît paradoxale, compte tenu des missions des deux ordres d'enseignement qui incluent les services à la communauté. Pour nous, les membres externes doivent provenir de divers milieux, notamment des milieux sociaux, communautaires et culturels.

Enfin, nous pouvons saluer l'introduction d'une contrainte de parité entre les femmes et les hommes sur les conseils d'administration. La recherche de cette parité, dans l'ensemble des lieux décisionnels, est un objectif important. Mais si l'intention est louable, nous ne sommes pas certains qu'elle serait facile à appliquer. La multiplicité des provenances des membres d'un CA, particulièrement pour les membres de l'interne dont le nombre est aussi restreint, rendrait fort difficile la mise en pratique d'une telle contrainte.

**Nous estimons que l'équilibre optimal à rechercher dans la composition d'un conseil d'administration devrait, en enseignement supérieur, se traduire par une meilleure représentation des membres internes.**

### 3) Les comités constitués par le CA

Les projets de loi visent un contrôle tentaculaire du conseil d'administration, non seulement par les responsabilités qui lui sont directement dévolues, mais aussi par la constitution de comités qui en relèveraient. De tels comités internes du conseil poseraient divers problèmes. D'abord, il est spécifié qu'au plus un membre interne peut siéger sur chacun de ces comités. Qui? Notamment pour le comité des ressources humaines, quels intérêts fera-t-il valoir? Nous sommes d'ailleurs étonnés qu'il puisse relever d'un comité du conseil de « s'assurer de la mise en place des politiques concernant les ressources humaines ». Elles sont généralement convenues par les parties et sont incluses dans la gestion courante et lors des négociations entre ces derniers. Ici aussi, il est difficile de savoir à quel problème exactement on entend trouver solution. Nous sommes en face d'un changement majeur qui n'est justifié nulle part, dont l'application pratique est susceptible de générer divers problèmes.

Tel que rédigés, les projets de loi favorisent une confusion des structures et des responsabilités, à la faveur d'un glissement de rôle, pour les CA, de la surveillance à l'exécution. Inévitablement, la mise en place de ces comités et plus particulièrement celui des ressources humaines, amènera une ingérence dans les responsabilités dévolues à des instances existantes. Ces nouveaux lieux de pouvoir risquent d'être inefficaces pour les activités des établissements et de créer des affrontements inutiles. Comme nous l'avons dit plus haut, les délibérations et les débats nécessaires dans un milieu où l'enseignement et la recherche constituent les principales missions sont difficilement compatibles avec une telle superstructure. Enfin, les cégeps et les universités de petite taille y verront un alourdissement important de leur fonctionnement dans un contexte de ressources limitées.

Nous croyons qu'une centralisation accrue des pouvoirs au sein du conseil et de ses comités internes peut mener à des décisions prises sous le seul angle administratif, voire financier, au détriment des enjeux académiques. Par exemple, un comité des ressources humaines ne

devrait pas se mêler de la conduite des négociations collectives, ce qui revient au pouvoir exécutif de la direction.

**Nous nous opposons fortement à un tel élargissement et à une telle concentration des pouvoirs du conseil d'administration et de ses éventuels comités. Il y a là une certaine forme d'autocratie qui risque de compromettre le fonctionnement des établissements.**

#### 4) Le choix du premier dirigeant de l'établissement

Concernant le choix du premier dirigeant d'un établissement, les pratiques actuelles varient. Les universités ont des pratiques qui relèvent de leur histoire, de leurs règles et de leur culture particulières. Les cégeps ont aussi développé avec le temps différentes façons de faire; les membres du personnel étant parfois associés au processus, parfois non, suivant les pratiques locales.

Dans le cas **des universités**, le premier dirigeant est une fonction de leadership qui repose sur la confiance et qui doit recevoir l'assentiment le plus large possible de la communauté universitaire. Le choix de la personne qui occupera cette fonction constitue donc une démarche importante. L'histoire montre qu'il en va de sa légitimité et de sa crédibilité. La période menant au choix du premier dirigeant permet à la communauté de réfléchir périodiquement sur l'état et les perspectives de l'établissement, de questionner à ce sujet les candidates et les candidats et constitue ainsi un moment démocratique important au sein de la communauté. Chaque institution universitaire possède actuellement sa propre démarche de sélection, de consultation et de nomination. Nous soutenons qu'une procédure commune aux universités reviendrait à nier la culture institutionnelle et les pratiques démocratiques établies par la coutume et les règles définies par la communauté. Adopter une démarche discrétionnaire et fermée, telle que préconisée par l'IGOPP (principe 11 du rapport) et reprise par le projet de loi, serait une erreur car elle ne saurait relever exclusivement du conseil d'administration. Une règle de nomination qui se traduirait par le fait d'imposer une personne dans cette fonction, que ce soit par cooptation au sein du conseil ou non, serait préjudiciable au bon fonctionnement de l'institution.

De plus, la démarche doit reposer sur la transparence et la candidature publique, alors que le projet de loi préconise une certaine confidentialité. Des recteurs ont dû démissionner parce qu'ils avaient perdu ou n'avaient jamais eu cette légitimité qu'un processus ouvert confère.

**Les cégeps**, comme nous l'avons déjà dit, ont des démarches variables concernant la sélection des « hors cadres », les personnels y étant parfois associés via le comité de sélection, parfois non. Mais nous nous inquiétons particulièrement de la volonté de modifier l'article 20 de l'actuelle *Loi sur les collèges*. Celui-ci stipule que le conseil doit prendre avis de la Commission des études, lorsqu'il nomme la ou le directeur général ainsi que la ou le directeur des études, ainsi qu'en cas de renouvellement de mandat. Le projet de loi élimine cette consultation dans le cas de la direction générale.

Les arguments militant en faveur de son maintien nous paraissent évidents. La Commission des études est un lieu déterminant dans la conduite des activités premières d'un collège. C'est là que sont discutés, entre autres, les programmes d'études, leur développement, leur maintien, de même que les différentes orientations pédagogiques qui touchent tant l'ensemble des étudiantes et des étudiants que les professeurs. C'est aussi là que les questions fondamentales dans la poursuite de la mission des cégeps sont traitées.

Ainsi, dans les cas des universités comme dans les cas des cégeps, on entend restreindre doublement l'influence de la communauté dans le choix des principaux dirigeants, en éliminant une bonne part des consultations actuelles et en confiant cette responsabilité à un conseil d'administration sur lequel siègeront plus de personnes en provenance de l'extérieur de l'établissement.

**Nous préconisons le respect des pratiques particulières à chaque établissement universitaire dans la sélection de son premier dirigeant, et de chaque cégep dans la nomination des « hors cadres ». Cette démarche doit aussi rester publique et transparente.**

## 5) La reddition de comptes et la transparence

Les universités comme les cégeps doivent rendre compte de la gestion qu'ils font des fonds publics qu'ils reçoivent, entre autres, pour leur fonctionnement, l'enseignement et pour les immobilisations. Cette transparence est essentielle à la fois pour la population tout autant que pour les communautés universitaire et collégiale.

Les budgets sont préparés par un service ou un vice-rectorat dans les universités, par l'équipe de direction dans les cégeps. S'il existe un problème dans la situation actuelle, cela n'a rien à voir avec la composition ou les responsabilités des conseils d'administration. Nous relevons, à l'instar du Vérificateur général du Québec, que dans les universités ces documents n'ont pas toujours toute la précision voulue<sup>8</sup>. C'est bien davantage de ce côté qu'il faudrait agir! Exiger une transparence réelle dans l'information est une condition absolument nécessaire à ce que s'exercent correctement les responsabilités d'un conseil d'administration, quelle que soit sa composition. La présence réelle et influente de membres de l'interne dans le comité qui prend les décisions est justifiée, entre autres, par le fait que, lorsque surviennent des dérives et des malversations, c'est toute la communauté universitaire qui écope, comme on a pu le voir récemment.

Le contrôle de l'utilisation qui est faite des fonds publics est une chose, la volonté de mesurer l'ensemble des activités d'une institution à l'aune d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs de performance en est une autre. Il ne s'agit plus ici de gouvernance, mais de mesures excessives qui risquent de scléroser la vie des établissements et leurs différentes instances, groupes de travail, départements, programmes, dont les objectifs seront dictés par les rendements attendus. Déjà les cégeps et les universités sont des établissements ouverts sur le milieu. Ils n'ont rien à voir avec une entreprise qui fonctionnerait en vase clos. Ils sont largement soumis à des obligations de transparence. Ainsi, ce n'est pas la reddition de comptes qui est remise en question ici, mais son objectif et les moyens envisagés.

---

<sup>8</sup> Rapport du Vérificateur général du Québec à l'assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal, partie 1, pages 14 à 18.

**Les universités** témoignent régulièrement de leur performance devant la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale (Loi 95). Il s'agit selon nous d'une opération très démocratique, les élus pouvant poser leurs questions directement aux recteurs et aux rectrices. Lors de leur passage, les universités doivent fournir une série d'informations illustrant leur performance en enseignement et en recherche. À partir de ces données et des audiences, la Commission établit dans son rapport final de nombreux constats et recommandations. Nous nous interrogeons sur la pertinence d'établir une autre série d'indicateurs traitant de la qualité de l'enseignement de même que d'autres mesures de contrôle. Pour nous, il serait plus opportun pour le réseau universitaire d'assurer un suivi aux recommandations de la Commission.

L'expérience de contrats de performance, établis et délaissés au début des années 2000, n'a pas été une réussite ni fait preuve d'efficacité en terme de contrôle gouvernemental. Les missions de chaque université et leurs besoins en développement sont trop différents pour imposer des indicateurs uniformes de performance. Par ailleurs, le sous-financement des universités a fortement ébranlé la légitimité de telles opérations. Le MELS et la Commission de l'éducation recueillent à l'heure actuelle suffisamment d'informations sur chaque établissement pour établir les contrôles que le gouvernement souhaite. Les comptes sont rendus, mais les suites tardent.

**Les cégeps**, de leur côté, font l'objet d'une panoplie de contrôles effectués sous la responsabilité de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC). La mise en place de la CEEC a imposé aux différents intervenants dans les collèges — direction, enseignantes et enseignants, professionnels, personnel de soutien — une somme considérable de travail supplémentaire. Tous les programmes ont été évalués, pour ne pas dire scrutés à la loupe. Rien n'a été laissé au hasard ou à la discrétion des institutions. Évaluation signifie aussi révision et mise à jour constante.

Les politiques de toutes natures, concernant l'évaluation des apprentissages, la qualité de la langue française, l'évaluation des programmes, la gestion des ressources humaines, les

politiques internes aux départements, de même que les plans stratégiques et les plans de réussite, et nous en passons, sont examinés sous toutes leurs coutures. Tous les collèges et toutes les universités font l'objet d'une évaluation institutionnelle portant sur l'ensemble de leurs activités. Difficile de comprendre ce qui est requis en plus! Pour les professeurs et les chargé-es de cours, la question n'est pas de savoir s'il y a imputabilité, mais bien s'il n'y en a pas trop! La multiplication des consignes et des encadrements de toutes sortes finit par faire dévier des véritables enjeux, et nuit au dynamisme d'un établissement, ne serait-ce que par la somme de travail imposée à seule fin d'en rendre compte. Nul besoin d'insister sur les effets pervers d'un excès de contrôle. Non seulement il empiète sur la réalisation des activités elles-mêmes, mais son utilité marginale finit par décroître. Dans un milieu d'enseignement supérieur où l'autonomie, la créativité, l'engagement envers les étudiantes et les étudiants devraient être privilégiés, nous sommes inquiets de ne voir encore que des instruments de mesure.

Comme nous l'avons souligné plus haut, les projets de loi soumis entendent imposer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de performance aux universités et aux cégeps. Pour les cégeps, la liste des activités faisant l'objet de telles mesures est particulièrement longue et détaillée. Sans reprendre la discussion sur les effets contre-productifs globaux de telles cibles de résultats, nous y voyons aussi une tentative d'uniformisation des nombreuses pratiques et façons de faire dans les collèges. Des indicateurs communs qui couvrent autant d'éléments, de manière aussi détaillée, risquent de laisser peu de place à la culture et à la conduite locales.

Nous ne saurions trop insister sur les effets pervers d'une approche de ce genre. À titre d'exemple, considérons que les indicateurs imposés s'appliqueraient aussi aux plans de réussite des collèges. En l'absence de réinvestissement massif dans l'enseignement, comment ne pas voir là une incitation à abaisser les standards pour augmenter les taux de diplomation et de réussite?

Nous ne saurions évidemment souscrire à un tel projet. D'autant moins que le sous-financement des activités d'enseignement rend déjà précaires les efforts pour améliorer la réussite dans un contexte de travail de plus en plus exigeant (classes hétérogènes et surpeuplées, intégration des immigrants et des élèves en difficulté, attrition dans le personnel de soutien, abaissement des seuils d'entrée, mise à jour continuelle des programmes, préparations de cours trop nombreuses, etc.) La réalité actuelle des cégeps, c'est un manque de ressources enseignantes pour faire face aux impératifs de ce que nous appellerions une nécessaire démocratisation de l'enseignement supérieur. Répondre à ce nouveau défi par des mesures de contrôle accrues constitue une erreur grave. Ce n'est pas en prenant à tous les jours le poids d'un poulet qu'on le fait engraisser! On ne saurait imposer une obligation de résultats à ces institutions sans compromettre la qualité de leur engagement à l'égard des jeunes et des adultes qui les fréquentent.

Finalement, où veut-on amener le réseau collégial et les universités québécoises par l'introduction de mesures d'étalonnage? Le gouvernement envisage-t-il importer en enseignement supérieur la dérive des classements d'établissement, qu'il est déjà inacceptable de tolérer dans le monde de l'éducation primaire et secondaire?

Enfin, s'agissant du souci d'accroître la transparence dans la gouvernance des établissements, nous comprenons mal le libellé relatif à une séance de consultation et d'information annuelle publique. Faut-il comprendre que le conseil siégera à huis clos aux autres moments de l'année? La présence d'observateurs, sauf en cas exceptionnel, nous semble une condition essentielle à la transparence dont on fait grand cas par ailleurs. Il s'agirait là d'un recul inacceptable.

**La FNEEQ (CSN) souscrit à la nécessité d'une reddition de comptes des établissements d'enseignement supérieur, mais considère pour l'essentiel que les moyens utilisés actuellement sont suffisants, que toute modification devrait tenir compte de la nature de leurs activités et de leur rôle dans la société québécoise et faire l'objet**

**de consultations préalables. La FNEEQ (CSN) dénonce la dérive vers une approche normative de l'efficacité en éducation, surtout en enseignement supérieur dans un contexte de sous-financement de l'enseignement.**

## Conclusion

Les universités et les cégeps du Québec assument leur mission et pratiquent une gestion fondée sur une culture propre et un modèle de collégialité qui s'apparente beaucoup au nouveau paradigme d'une gouvernance partagée. Rendre compte des fonds publics qu'ils utilisent va de soi. Mais y instaurer un contrôle administratif tentaculaire qui fait en sorte que les pouvoirs sont concentrés vers les conseils d'administration, que leur fonctionnement démocratique interne, universitaire ou collégial, passe au second plan, que leur planification est uniformisée et normalisée entre les établissements, ne peut pas relever d'une « meilleure » gouvernance. Les changements préconisés par les projets de loi sont particulièrement perturbants pour les milieux visés et ne peuvent prêter qu'à y résister. Comme nous l'avons amplement dit, les institutions d'enseignement supérieur poursuivent des missions qui ne sauraient s'accommoder d'un tel type de gouverne, au risque de les compromettre.

Nous sommes par conséquent persuadés que la réforme envisagée ne règlera pas les problèmes que vivent actuellement les établissements d'enseignement supérieur, qui n'en sont pas de gouvernance. Bien des aspects de ces projets de loi semblent relever davantage d'une volonté d'imposer une gestion centralisée que d'un véritable souci de promouvoir la transparence des fonds publics. La situation financière des établissements est précaire. Modifier leur mode de gouvernance par une représentation moindre des membres internes, par une concentration plus importante des pouvoirs d'un conseil d'administration, par l'exclusion des personnels dans le processus de sélection des directeurs ou recteurs, ne contribuerait certainement pas à les soutenir dans la réalisation de leurs missions, bien au contraire.

La conception de la gouvernance que promeut le rapport de l'IGOPP en est une parmi d'autres. Et la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* peut possiblement convenir à certains types de services, mais le milieu de l'enseignement supérieur est fort différent et il est nécessaire d'en tenir compte. D'ailleurs, il faut noter qu'en septembre dernier, l'IGOPP a

nuancé son opinion quant à la notion d'indépendance. Selon Yvan Allaire, une entreprise privée ne doit pas choisir les membres du conseil en fonction du seul critère du concept d'indépendance, car concrètement cela ne signifie qu'indépendance vis-à-vis la direction<sup>9</sup>. Selon lui, un conseil doit plutôt chercher des membres qui connaissent les enjeux et les défis de l'entreprise et qui se préoccupent d'elle. Ainsi, un membre ne doit pas hésiter à soulever les questions difficiles pour que les grands enjeux puissent être traités par le conseil<sup>10</sup>.

Si les réticences exprimées par M. Allaire s'appliquent aux entreprises privées, elles devraient l'être d'autant plus aux universités et aux cégeps. Par leur indépendance vis-à-vis de la direction, les personnes de l'interne sont les mieux placées pour soulever les questions qui interpellent les enjeux et les défis de l'établissement et, surtout, elles ne peuvent qu'être préoccupées de son avenir.

Les événements des derniers mois, notamment la débandade des entreprises et des institutions financières, devraient nous rendre prudents. On nous a largement fait l'éloge des modes de gestion dans le privé, des bienfaits de la concurrence pour assurer la croissance. Il nous semble plutôt aujourd'hui que les modes de gestion qui reposent sur un meilleur partage des responsabilités devraient prendre l'avant de la scène.

---

<sup>9</sup> Allaire, Yvan. *L'indépendance des administrateurs : un enjeu de légitimité*. Prise de position no3. IGOPP, septembre 2008, p.12.

<sup>10</sup> Ibid, p.16.