

Pour une organisation démocratique de nos cégeps et universités

Mémoire de Québec solidaire sur les projets de loi 38 et 44
sur la gouvernance des universités et
des collèges d'enseignement général et professionnel



Déposé à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale

Le 17 août 2009

Table des matières

PRÉSENTATION DE QS.....	2
RÉSUMÉ DU MÉMOIRE.....	4
INTRODUCTION	5
1.0 NOUVELLE GESTION PUBLIQUE, PRIVATISATION ET GOUVERNANCE	7
1.1 LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	7
1.2 LA GOUVERNANCE	9
1.3.1 Histoire du terme gouvernance	10
1.3.2 La gouvernance managériale.....	10
1.3.3 Pour une organisation démocratique des cégeps.....	13
2.0 DÉMOCRATISATION DES INSTANCES	14
2.1 COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DES CONSEILS D' ADMINISTRATION	14
2.1.1 Composition des conseils d'administration au sein des universités	17
2.1.2 Composition des conseils d'administration des cégeps.....	17
2.2 REDDITION DE COMPTE, TRANSPARENCE ET ÉTHIQUE.....	19
2.3 FORMATION.....	20
2.4 PARTICIPATION DES FEMMES.....	20
2.5 OMBUDSMAN.....	20
CONCLUSION	22
SYNTHÈSE DES POSITIONS DE QUÉBEC SOLIDAIRE.....	24
ANNEXE 1: ANALYSE COMPARATIVE DE LA COMPOSITION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES UNIVERSITÉS : RÉALITÉ ACTUELLE, PROPOSITIONS DU PROJET DE LOI 38 ET PROPOSITIONS DE QUÉBEC SOLIDAIRE.....	27
ANNEXE 2: ANALYSE COMPARATIVE DE LA COMPOSITION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES CÉGEPS : RÉALITÉ ACTUELLE, PROPOSITIONS DU PROJET DE LOI 44 ET PROPOSITIONS DE QUÉBEC SOLIDAIRE.....	28
BIBLIOGRAPHIE	30

Présentation de QS

Québec solidaire est une jeune formation politique qui a fait son entrée sur la scène politique québécoise il y a un peu plus de 3 ans pour offrir une alternative progressiste aux partis existants. Une

alternative large, rassembleuse, enracinée dans toutes les régions. Une alternative capable de porter et de réaliser les espoirs de changement de tant de femmes et d'hommes du Québec ! Une alternative permettant de bâtir un monde à la mesure de nos rêves. Québec solidaire se voue entièrement à la défense et à la promotion du bien commun. En d'autres mots, il fait primer l'intérêt de la collectivité sur l'intérêt d'une minorité possédante. Il consacre son énergie à la recherche de l'égalité et de la justice sociale, au respect des droits individuels et collectifs. Il reconnaît l'interdépendance des humains entre eux et avec la nature. Tout cela exige une transformation profonde du Québec. Pour notre parti, cela signifie de s'opposer au néolibéralisme, cette version contemporaine du capitalisme, qui domine nos sociétés et hypothèque leur avenir comme celui de la planète.

En matière d'éducation, les trois principaux engagements de Québec solidaire sont :

- la réalisation de la gratuité scolaire,
- un réinvestissement dans le réseau public, du préscolaire à l'Université,
- la consolidation d'une école publique fragilisée par les coupures budgétaires, par le manque de professionnels-elles et par une application souvent erratique du renouveau pédagogique (réforme).

L'objectif est que l'éducation donne accès à la culture (arts, sciences et sciences humaines), à la citoyenneté et à la solidarité.

Résumé du mémoire

Les projets de loi 38 et 44 ont été présentés par le gouvernement du Québec comme une solution pour éviter de futurs fiascos financiers comme celui de l'UQAM. Non seulement ces projets de loi n'atteindront pas cet objectif, mais en plus ils causeront des problèmes importants aux institutions postsecondaires. En effet, les mésaventures immobilières de l'UQAM ont été causées par bien d'autres facteurs que le fonctionnement des conseils d'administration : par exemple, la non-reconnaissance du manque d'espace par l'État, le sous-financement chronique et la dérive managériale en cours dans cette institution. Selon Québec solidaire, les projets de lois 38 et 44 vont accentuer les problèmes des cégeps et universités et non les régler.

La nouvelle gestion publique

Les projets de loi 38 et 44 sont clairement issus de la nouvelle gestion publique qui tente de gérer nos institutions comme des entreprises privées. Or, en raison de leurs missions, les services publics ne peuvent être gérés de la même manière que des entreprises privées. Plutôt que d'améliorer la gestion des cégeps et universités, l'instauration de nouveaux indicateurs de performance pour mesurer des éléments qualitatifs ne va entraîner qu'une bureaucratisation accrue.

La gouvernance managériale

Ces projets de loi sur la « gouvernance » sont issus d'une vision de la démocratie (la gouvernance managériale) qui est contraire aux valeurs défendues par Québec solidaire. Selon cette vision, la « gouvernance » permettrait une plus grande décentralisation et serait plus démocratique. Toutefois, les projets de loi 38 et 44, ainsi que la majorité des lois sur la gouvernance, entraînent en réalité une concentration du pouvoir entre les mains de quelques personnes. Il y a donc un décalage entre les problèmes identifiés et les moyens pris pour les résoudre. Mais il y a aussi un problème de fond qui réside dans la conception managériale de la gouvernance.

Pour une gestion démocratique des cégeps et universités

L'introduction de membres dits « indépendants » et « indépendantes » considéré-e-s comme plus aptes à gérer les institutions et l'augmentation de leur présence au sein des conseils d'administration est une erreur. Pour Québec solidaire, les conseils d'administration doivent être gérés par une majorité de membres issu-e-s des communautés collégiales et universitaires qui sont élu-e-s et révocables au sein de leur instance syndicale respective.

Introduction

Quelque temps après la médiatisation des déboires immobiliers de l'UQAM, le Parti libéral du Québec indiquait avoir trouvé la solution aux maux de nos universités : la « gouvernance », « recette miracle » qui allait pouvoir en permettre une meilleure gestion. Les principes de la gouvernance version libérale ont déjà été imposés par le projet de loi 88 qui vient tout juste de réformer les commissions scolaires en élargissant le conseil des commissaires à l'entreprise privée. Ce projet de loi soumet également la gestion de l'école publique à un système de performance sous forme de « conventions » et « d'ententes de partenariats » qui mènent ni plus ni moins à la définition de critères et de cibles de performance sur la base desquelles les écoles recevront plus ou moins d'argent pour fournir les services de base. Sans compter qu'un modèle de « bonne gouvernance », semblable à ce qui tente d'être imposé dans les cégeps et universités, a aussi été adopté en 2006 au sein des sociétés d'États avec le projet de loi 53.

Il est légitime de se demander pourquoi toutes ces lois sur la « gouvernance » sont similaires et comment il se fait que le gouvernement du Québec décide de proposer des modifications au fonctionnement des cégeps, alors que les projets de loi sont censés répondre aux problèmes vécus par l'UQAM. Pour Québec solidaire, la gestion des institutions d'enseignement postsecondaire doit être vue, d'abord et avant tout, en relation avec la mission des institutions concernées. En effet, la mission des institutions postsecondaire doit être de recueillir, créer et diffuser le savoir de façon accessible à toutes et tous. Au cœur de cette mission repose la transmission de la culture couplée à la réflexion critique sur le devenir de notre société. Bien entendu, les cégeps ont aussi pour mission de fournir une formation technique à des étudiantes et des étudiants, mais celle-ci doit être accompagnée d'une formation générale commune permettant d'éduquer des citoyens et citoyennes aptes à bâtir une société humaniste et égalitaire.

Ces projets de loi s'inscrivent clairement dans une volonté de mettre en place les préceptes de la gouvernance managériale et de la nouvelle gestion publique, en plus de certaines privatisations au sein de nos institutions, principes auxquels Québec solidaire n'adhère pas. C'est pourquoi la première partie de ce mémoire en traitera. Dans un deuxième temps, ce mémoire présentera des propositions de Québec solidaire afin de mettre en place une réelle organisation démocratique des cégeps et universités.

Pour Québec solidaire, les projets de loi 38 et 44 ne reflètent pas les valeurs dont se sont dotées nos institutions pour assurer des programmes publics accessibles et de qualité. Plutôt que de parler de « bonne gouvernance », les débats sur la gestion de nos institutions doivent être orientés sur la construction d'un projet collectif pour la population québécoise.

1.0 Nouvelle gestion publique, privatisation et gouvernance

Comme nous le mentionnions en introduction, le gouvernement a utilisé la crise financière de l'UQAM comme prétexte à l'adoption des projets de loi actuellement à l'étude. Pourtant, la crise de l'UQAM ne fut pas causée par une « mauvaise gouvernance ». À son origine, on trouve plutôt une université aux prises avec de graves problèmes budgétaires causés par le sous-financement du ministère et la logique managériale qui rend responsable les conseils d'administration de ce manque de ressources. S'ensuit une compétition coûteuse entre les différentes universités pour s'arracher la « clientèle étudiante ». L'UQAM étant perdante à ce jeu de dupes, la voilà contrainte de régler son problème de manque d'espace par ses propres moyens, c'est-à-dire par des formules de partenariats public-privé (PPP) peu avantageuses et par l'émission d'obligations d'épargne qui viendront augmenter sa dette. Sur ces projets, Gaétan Breton, membre du Conseil exécutif du Syndicat des professeurs et professeures de l'UQAM, indiquait déjà en 2005 qu'il fallait « trouver des moyens de soutenir financièrement nos institutions d'enseignement supérieur, surtout les institutions d'État, afin qu'elles ne soient pas obligées de se lancer dans des opérations douteuses, ou complètement étrangères à leur mission dans le but de pallier à ce financement »¹.

1.1 La nouvelle gestion publique

Avant de définir la gouvernance et les enjeux reliés à ce concept, il est primordial de faire un portrait de la nouvelle gestion publique (NGP), car celle-ci a grandement influencé la définition actuelle de la gouvernance. L'application des préceptes de la NGP comme mode d'organisation de nos institutions publiques a fait son apparition au Québec un peu avant ceux de la « gouvernance », c'est-à-dire au courant des années 1980.

Les projets de loi 38 et 44 ne tentent pas d'instaurer une meilleure « gouvernance » au sein des universités et cégeps, mais visent plutôt à instaurer les préceptes de la NGP au sein de nos institutions. La NGP « est un courant de réforme venu des pays anglo-saxons qui vise à gérer les services publics comme des entreprises »². Avec la NGP, « les débats sur le projet de société, sur les structures et sur les

¹ A. DUPUIS. *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM*, cahier de recherche du Cergo, Énap et Téléq, mars 2008, p. 29.

² JFM. « Dérives du "Nouveau Management Public" dans l'enseignement supérieur et la recherche », *JFM's blog, un blog sur*

règles cèdent la place à ceux portant sur la qualité des services aux citoyens, sur la maîtrise des coûts et sur l'imputabilité des fonctionnaires »³. Les thèmes récurrents de la NGP sont de « donner une plus grande flexibilité à l'organisation du travail, accorder la priorité au client et à sa satisfaction (et non plus à l'institution), privilégier une orientation marquée vers la gestion par les résultats et l'imputabilité (et non plus vers les méthodes et les procédures) [...] procéder à une plus grande « responsabilisation » des travailleurs »⁴, « présenter les données comptables ainsi que des indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs) qui mesurent l'efficacité de l'institution dans l'utilisation des ressources »⁵ et la réduction des coûts de production des services publics⁶. Guy Hermet rapporte que l'instauration de la NGP fait en sorte que les différentes entités gouvernementales doivent élaborer leur plan d'affaire et que « dans des cas extrêmes, des organismes gouvernementaux peuvent se trouver dans un état de concurrence directe plutôt que dans une situation de partenariat »⁷.

Québec solidaire s'oppose à ce que les principes de la NGP guident la gestion de nos institutions en mettant au second plan les missions fondamentales des services publics. Plusieurs facteurs font en sorte que Québec solidaire trace un portrait sombre de la NGP. Tout d'abord, contrairement à ce qu'essaient de nous faire croire les défenseurs de cette réingénierie de l'État, l'instauration de nouveaux indicateurs quantitatifs de performance pour mesurer un travail qualitatif entraîne une augmentation de la bureaucratisation plutôt qu'un allègement de la taille de l'État⁸. Des fonds et énergies sont investis pour mesurer « l'efficacité » des services publics plutôt que d'être investis directement dans ceux-ci pour qu'ils remplissent leurs missions.

De plus, comme l'indique Alain Dupuis dans les cahiers du Centre de recherche sur la gouvernance:

l'université, la recherche..., [En ligne], 16 juin 2008, <http://jfmela.free.fr/jfmblog/?p=57> (Page consultée le 2 juillet 2009).

³ B. MAZOUZ. « La gouvernance contractuelle, côté jardin côté cour du renouveau administratif québécois », *Coup d'oeil*, vol. 9, n° 3, juin 2003, p. 13-18.

⁴ A. DESCHENEAU-GUAY. *Démystifier* [...], p. 5.

⁵ A. DUPUIS. *Managérialisme* [...], p. 13 rapporte que le rapport de l'IGOPP (2007) sur la gouvernance des universités prescrit l'utilisation de cette gestion par résultat.

⁶ C. DE VISSCHER et F. VARONE. « LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE "EN ACTION" », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n° 2, 2004, p. 178 à 179.

⁷ D. SAINT-MARTIN. « La gouvernance comme conception de l'État de la « troisième voie » dans les pays anglo-saxons », *La gouvernance un concept et ses applications*, sous la dir. de G. HERMET, G. Ali KAZANCIGIL et J-F. PRUD'HOMME., Coll. « Recherches internationales », Paris, Éditions Karathala, 2005, p.95.

⁸ P. GUÉRICOLAS. « Bureaucratie, le retour », *Au fil des événements*, [En ligne], 22 janvier 2004, <http://www.scom.ulaval.ca/Au.fil.des.evenements/2004/01.22/bureaucrate.html> (Page consultée le 25 décembre 2008).

l'une des faiblesses de ces mécanismes de contrôle « superficiels » à base d'indicateurs est qu'ils focalisent l'attention sur ce qui est tangible, prévisible, facilement observable, quantifiable et interprétable. Or dans les organisations à la mission complexe, la plupart des éléments qui comptent n'ont pas ces caractéristiques. La démarche managériale et ses systèmes de contrôle de la performance superficiels affaiblissent la capacité de l'organisation à accomplir sa mission, elle appauvrit cette mission, elle diminue la capacité des vrais porteurs de la mission, les médecins, les enseignants, les professeurs, d'exercer un jugement éclairé au service de l'institution et de sa fonction dans la société.⁹

Attention! Québec solidaire ne s'oppose pas aux principes de gestion efficiente et efficace des services publics, en particulier des institutions d'enseignement postsecondaire. Ces principes doivent servir les finalités académiques, scientifiques et politiques de ces institutions. Par exemple, l'établissement d'indicateurs sur la performance en matière de recherche dans les projets de loi met en péril, entre autres, la qualité de ces recherches. Pour Québec solidaire, la mission première des institutions d'enseignement postsecondaire est de fournir une éducation gratuite, universelle, accessible et de qualité et c'est sur cette base que l'on doit analyser leur travail.

Finalement, plusieurs formes de privatisation sont déjà à l'œuvre dans les institutions d'enseignement postsecondaire et sont défendues par ceux qui prônent une « saine gestion managériale ». Certains éléments des projets de loi nous portent à croire que ceux-ci visent à poursuivre dans ce sens et nous nous y opposons.

Par exemple, Québec solidaire s'inquiète de l'article 16.11 du projet de loi 44 qui stipule qu'un collège peut confier la gestion des affaires courantes d'un centre collégial de transfert de technologie (CCTT) à une personne morale. Pour Québec solidaire, **la gestion des CCTT doit se faire sous l'entière responsabilité des collèges afin de conserver le caractère public de nos institutions.** Dans cette optique, **Québec solidaire s'oppose à ce que les CCTT soient gérés par une personne morale.**

1.2 La gouvernance

Nous avons indiqué notre opposition à la gouvernance managériale mise de l'avant dans les projets de loi 38 et 44. Pour mieux comprendre la position de Québec solidaire, cette section du mémoire traitera d'abord de l'histoire du terme « gouvernance ». Ensuite, un portait des principales

⁹ . A. DUPUIS. *Managérialisme* [...], p. 13.

caractéristiques du modèle dominant de gouvernance sera dressé. Finalement, cette section se terminera par une analyse critique de la gestion des institutions d'enseignement postsecondaire promue dans les projets de loi en question.

1.3.1 Histoire du terme gouvernance

Quoique le terme « gouvernance » ait été utilisé dès le 12^e siècle¹⁰, son utilisation a commencé à prendre de l'importance au sein des États et des écoles d'administration publique à partir de 1989 lorsque les organisations d'aide au développement, telle que la Banque mondiale, ont remis la gouvernance sur la place publique en prescrivant aux pays de l'Afrique sub-saharienne des règles de « bonne gouvernance » à appliquer au sein de leurs États. Ces pays, considérés comme corrompus et anti-démocratiques par les organisations internationales qui déterminèrent des règles de « bonne gouvernance » à appliquer, allaient, grâce à l'application de ces nouvelles règles de gestion, pouvoir se sortir de la pauvreté¹¹. Les règles de gouvernance servaient de cadre idéologique pour légitimer le passage au néolibéralisme¹². Rappelons ici que les pays de l'Afrique subsaharienne sont aussi pauvres aujourd'hui qu'avant ce passage obligé et que cela est dû principalement au pillage de leurs richesses par l'Occident, aux coupes sauvages exigées par le FMI dans leur fonction publique, leurs services de santé et d'éducation, et par des changements climatiques aux conséquences désastreuses (désertification, inondations) induits surtout par les pays riches du monde.

Au Québec, le terme eut un écho au sein de nos institutions publiques au cours des années 2000, notamment avec l'adoption du projet de loi 53 sur la gouvernance des sociétés d'État.

1.3.2 La gouvernance managériale

Actuellement, il existe plus d'une centaine de définitions de la gouvernance. Il y a plusieurs disparités entre celles-ci et la gouvernance est souvent utilisée sans être définie, c'est pourquoi il s'avère difficile d'en donner une définition concise. D'ailleurs, dans les projets de loi 38 et 44, le gouvernement n'a pas défini ce qu'il entendait par gouvernance. Toutefois, à la lecture des éléments des projets de loi 38 et 44, le gouvernement du Québec semble se rallier à la définition de la gouvernance la plus

¹⁰ P. MOREAU DEFARGES. *La gouvernance*, Coll. « Que sais-je? », 3676, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 5.

¹¹ G. HERMET. « La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie? », *La gouvernance un concept et [...]*, p.29.

¹² A. DESCHENEAU-GUAY. *Démystifier [...]*, p.34 et 35.

répandue actuellement, la gouvernance managériale. Cette section dressera donc un portrait des caractéristiques récurrentes de la gouvernance promue par les grandes institutions internationales, l'Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques (IGOPP) et le gouvernement actuel du Québec.

La première caractéristique du modèle de gouvernance actuelle est qu'elle semble être la solution à un désenchantement de la politique « visant sans le reconnaître à offrir une alternative à la démocratie »¹³. Dans ce modèle de gouvernance, l'État ne serait plus compétent pour gérer les services publics, c'est pourquoi il faudrait mettre en place de nouveaux modèles de gestion pour que des « professionnel-le-s », issu-e-s généralement des écoles d'administration publique et du milieu des affaires, puissent être administrateurs et administratrices de nos institutions publiques.

La deuxième caractéristique récurrente de la gouvernance managériale est qu'on tente de faire croire que ce modèle de gestion permettra une plus grande décentralisation des institutions publiques. Cette gouvernance permettrait de donner plus de pouvoir aux citoyens et citoyennes et à différents groupes de la société civile en amenant les représentants et représentantes de plusieurs milieux autour d'une même table. Toutefois, on constate au contraire qu'elle entraîne plutôt une centralisation des pouvoirs entre les mains des gestionnaires. Dans les projets de loi 38 et 44, il est faux de dire que les pouvoirs seront maintenant mieux partagés entre des groupes présentant plusieurs points de vue. On constate plutôt que ceux-ci vont remettre encore plus de pouvoirs entre les mains d'un groupe, les gestionnaires. Les propos suivants du professeur Bernard Élie, membre du Conseil d'administration de l'UQAM pendant 6 ans, exposent bien qu'une augmentation des membres externes entraîne dans les faits une augmentation du pouvoir de la direction plutôt que d'amener une plus grande pluralité:

Mon expérience m'a montré que les membres externes, par principe et par affinité, se ralliaient et soutenaient toujours la direction et reprochaient aux membres internes de ne pas appuyer la direction. [...] La connivence avec la direction ne provient pas des membres internes, au contraire! D'ailleurs, plusieurs des administrateurs externes n'avaient pas lu leurs dossiers; quand ils étaient là, souvent leur enveloppe de documents n'était même pas décachetée.¹⁴

¹³ G. HERMET. « La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie? », *La gouvernance un concept et [...]*, p. 36.

¹⁴ A. DUPUIS. *Managérialisme [...]*, p.32-33.

De plus, la diminution du nombre de membres internes entraîne nécessairement une centralisation des débats. En effet, le fait que les membres internes sont élu-e-s par leurs pairs pour siéger au sein des conseils d'administration entraîne une démocratisation des débats, car ceux-ci et celles-ci vont plus souvent consulter leurs pairs sur les sujets qui seront traités. Cette consultation permet que les débats sortent des conseils d'administration. Aussi, « l'on trouve dans les structures de gouvernance une tendance à exclure ou à écarter des groupes politiques [considérés comme] plus radicaux, gênants. [...] Il s'agit d'une « sélectivité habituellement destinée à esquiver le conflit »¹⁵.

La troisième caractéristique du modèle de gouvernance prôné dans les projets de loi 38 et 44 est que cette gouvernance serait un projet neutre et apolitique. Nous croyons quant à nous que le fait de mettre davantage de membres externes au sein des conseils d'administration **est un projet politique**. Dans le cas des institutions d'enseignement postsecondaire, considérer que les membres externes doivent être plus nombreux et nombreuses que les membres internes signifie que l'on donne plus d'importance aux compétences des membres externes, étant très souvent relié-e-s aux domaines économique et administratif, qu'aux aptitudes des membres internes. Cette vision est un choix politique qui tente de donner plus d'importance aux décisions administratives, c'est-à-dire que la gestion d'une institution ne se limiterait qu'à une gestion comptable. Toutefois, le rôle d'un conseil d'administration est beaucoup plus large et ne doit pas oublier de prendre en compte les missions de l'institution.

La dernière caractéristique de la gouvernance managériale est que « la frontière entre les secteurs public et privé tend à s'estomper »¹⁶. Pour les institutions financières internationales, la notion de « *bonne gouvernance* » n'a qu'un caractère purement rhétorique. En effet, « elle montre notamment que les références à la démocratie et à la société civile sont à leurs yeux, essentiellement orientées, dans une optique néolibérale, vers la disqualification et l'amenuisement de l'État et l'encouragement des groupes privés »¹⁷. Dans le cadre de l'économie du savoir, « l'État se doit [...] d'être présent comme investisseur en « partenariat » avec le secteur privé, en appliquant des incitations financières jugées appropriées pour séduire les capitaux »¹⁸. Comme l'indique Amélie Descheneau-Guay, cette invocation à la compétitivité, nécessaire pour les États voulant prendre leur place dans l'économie du savoir,

¹⁵ G. HERMET, G. Ali KAZANCIGIL et J-F. PRUD'HOMME (dir.). *La gouvernance* [...], p.12.

¹⁶ C. LAFAYE. « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations? », à paraître dans C. Andrew et L. Cardinal, *Gouvernance et démocratie*, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 1.

¹⁷ *Ibid.*, p.3.

¹⁸ G. HERMET, G. Ali KAZANCIGIL et J-F. PRUD'HOMME (dir.). *La gouvernance* [...], p. 12.

justifie le recours urgent à des principes managériaux (imputabilité, efficacité)¹⁹ et la mise en place de nouveaux modes de gestion de nos institutions.

1.3.3 Pour une organisation démocratique des cégeps et universités

À l'heure actuelle, l'usage commun du mot « gouvernance » se fonde sur une définition héritée de l'entreprise privée et soutenue par elle. « Le principe selon lequel les membres d'un conseil d'administration devraient être indépendants de l'organisation qu'ils administrent fait largement consensus dans le secteur privé. Il n'y a pas de raison pour que ce principe ne soit pas appliqué également dans les institutions publiques (...) » écrivait Yves-Thomas Dorval, président du Conseil du patronat du Québec dans le Devoir du 17 août 2009. On ne saurait être plus clair. Québec solidaire désire rappeler ici que cette supposée « indépendance » n'a pas empêché la multiplication des scandales comptables et autres problèmes éthiques dans les entreprises, ces dernières années. Nous désirons aussi signaler que des milliers d'organismes sans but lucratif, au Québec, sont administrés par des personnes qui, d'une manière ou d'une autre, sont en lien avec l'organisme et que les cas de malversations sont très rares.

Le débat actuel porte donc sur la gouvernance managériale comme modèle de gestion alors qu'il devrait être question de démocratie. **Québec solidaire propose donc au gouvernement du Québec de parler d'organisation démocratique de nos institutions publiques.**

La prochaine section de ce mémoire va permettre de mieux comprendre de quelle manière Québec solidaire souhaite démocratiser nos institutions d'enseignement postsecondaire.

¹⁹ A. DESCHENEAU-GUAY. *Démystifier* [...], p. 28.

2.0 Démocratisation des instances

Le dépôt des projets de loi sur la « gouvernance » est pour Québec solidaire un moment privilégié pour se questionner sur les institutions que nous désirons avoir au Québec. À la lumière des missions des cégeps et universités exprimées précédemment, cette section dressera un portrait des positions et recommandations de Québec solidaire pour démocratiser la gestion de nos institutions.

2.1 Composition et fonctionnement des conseils d'administration

L'insistance du projet de loi sur l'«indépendance» des administrateurs et administratrices fixe l'attention sur un faux problème. La raison d'être des universités et des cégeps est avant tout l'accomplissement de leur mission respective. Une «saine administration» doit alors s'apprécier selon qu'elle préserve ou fait la promotion de cette mission et non au regard de l'«indépendance» des administrateurs et administratrices. Le problème réel réside donc dans la légitimité des administrateurs et administratrices eu égard à la mission de l'institution plutôt que dans leur «indépendance» en terme de «relations d'intérêts». L'indépendance des administrateurs et administratrices sur le conseil d'administration d'une université est essentiellement une fabrication de l'esprit et un faux problème qui vise plutôt à soumettre les institutions aux mains de gestionnaires externes.

Par exemple, rien ne prouve que si ces gestionnaires externes avaient été en plus grand nombre au sein du conseil d'administration de l'UQAM, les problèmes connus dernièrement auraient été évités. Au contraire, une augmentation de la représentation des membres de la communauté uqamienne aurait sans doute été un meilleur moyen d'éviter le fiasco de l'UQAM. Dans le cas de l'îlot Voyageur et surtout du Complexe des sciences, malgré l'« indépendance » des administrateurs et administratrices externes de l'UQAM, c'est leur entière confiance en la direction due à leur méconnaissance de la réalité de l'université qui a posé problème. De leur côté, les membres de la communauté universitaire ont été les premiers et premières à décrier les plans immobiliers. Ce sont donc elles et eux qui ont eu, au final, le plus de « compétences et d'aptitudes », pour reprendre les mots chers à la ministre de l'Éducation , pour gérer leur institution.

Dans sa recherche effectuée pour le CERGO, Alain Dupuis renchérit sur la difficulté des membres externes à se positionner sur certains dossiers parce qu'ils ont une connaissance moins grande

de l'institution. Il explique que « l'extériorité » des membres du conseil d'administration les coupe « d'une compréhension directe et profonde de ce qui se passe dans l'organisation et qui les rend totalement dépendants du recteur-gestionnaire »²⁰. Il croit par ailleurs que:

ce sont les professeurs qui sont en mesure de défendre, de porter et de réaliser la mission complexe, floue et ambiguë d'une université, parce que ce sont eux qui conçoivent, exécutent et contrôlent le travail en exerçant leur jugement dans chacune de leurs actions, un jugement soumis à des processus de formation, de socialisation, d'ajustement et de contrôle mutuels dans les départements et comités de programme, et dans les communautés de savoir transorganisationnelles.²¹

En plus du cas emblématique de l'UQAM qui démontre l'importance cruciale des membres des communautés internes pour mettre le doigt sur des problèmes de gestion, Jones et Skolnik rapportent dans leur étude effectuée durant les années 1990 sur les conseils d'administration canadiens, « que les membres « internes » de ces instances sont plus portés à questionner et à critiquer les gestionnaires que les membres externes. »²²

L'augmentation du nombre de membres externes au sein des conseils d'administration risque de faire en sorte d'atténuer largement l'opposition face à certains projets proposés par la direction. **Québec solidaire s'oppose aux modifications dans les projets de loi qui visent la diminution des membres internes et prônent une majorité de membres externes au sein des conseils d'administration**²³. De plus, **Québec solidaire s'oppose à l'introduction du concept de membre « indépendant » au sein des conseils d'administration et propose d'utiliser l'appellation membres externes et membres internes, (ces derniers-ères peuvent aussi être appelés membres de la communauté collégiale et membres de la communauté universitaire).**

Une gestion adéquate des cégeps et universités doit être fondée sur des principes de collégialité, c'est-à-dire que « tous les pairs sont porteurs de la mission et conjointement responsables de sa réalisation. [...] Dans les projets immobiliers problématiques de l'UQAM, le recteur, le vice-recteur et

²⁰ A. DUPUIS. *Managérialisme* [...], p. 21. Il est cependant important de noter que, pour Québec solidaire et comme nous le constaterons plus loin, la notion de communauté universitaire est bien plus inclusive que les seuls professeurs universitaires.

²¹ *Ibid.*, p. 22.

²² *Ibid.*, p. 33.

²³ Pour mieux visualiser les propositions des projets de loi sur les universités face à la composition actuelle, consultez notre tableau en annexe 1 et pour la composition des cégeps, consultez l'annexe 2.

le directeur des investissements ont fait cavaliers seuls, dans un esprit managérialiste, et non dans l'esprit collégial qui anime l'essentiel de l'autocontrôle de l'université. Ils ont agi comme s'ils étaient les hauts dirigeants d'une entreprise n'ayant pas de compte à rendre à leurs « employés », dans un esprit hiérarchiste. »²⁴

Aussi, **quant aux membres externes, Québec solidaire est en faveur d'une composition diversifiée de ceux-ci, c'est-à-dire qu'une catégorie de membres externes ne doit pas être plus représentée qu'une autre.** Les projets de loi 38 et 44 ne s'assurent pas que les membres externes proviennent de différents milieux (social, culturel, économique et de l'éducation). L'expérience tend à démontrer qu'en l'absence d'une indication claire de la loi à cet effet, les représentants et les représentantes externes viendront majoritairement du milieu des affaires.²⁵ Selon Alain Dupuis, les membres externes ont une fonction de contrôle, c'est-à-dire qu'ils doivent vérifier que les instances inférieures ont fait leur travail selon les règles établies et s'assurer que les procédures sont respectées, que toutes les instances qui doivent se prononcer l'ont fait dans les normes. Il ajoute que « les règles de fonctionnement de ces instances collégiales de choix collectifs ont largement pour but d'assurer la collégialité et le contrôle mutuel, d'assurer que ceux qui sont habilités à se prononcer et à décider ont pu le faire. Il est donc important et utile qu'il y ait un gardien ultime de ces règles »²⁶. Québec solidaire considère que la présence d'autres membres de la société peut être à la fois éclairante et enrichissante pour le conseil d'administration des institutions postsecondaires. De plus, leur présence fait du conseil d'administration un lieu ouvert à la communauté et au reste de la société. Cependant, il est nécessaire que le conseil d'administration soit composé d'une majorité de membres provenant de l'interne.

De plus, il ne doit pas y avoir d'inégalité entre les membres externes et internes, c'est pourquoi la durée des mandats doit être la même pour tous et toutes les membres sauf ceux et celles issu-e-s de la direction. **Québec solidaire propose donc que la durée des mandats de tous et toutes les membres des conseils d'administration soit de deux ans et renouvelable une fois.**

²⁴ A. DUPUIS. *Managérialisme* [...], p.10, 17 et 18.

²⁵ Parfois, le choix même de ces membres externes laisse largement à désirer, comme le souligne Louis Gill : « la ministre Michèle Courchesne a annoncé fièrement à la mi-août la nomination au CA de l'UQAM de trois administrateurs chevronnés, dont un comptable du cabinet Samson Bélair/Deloitte & Touche. Or, ce cabinet comptable est celui-là même auquel le Directeur des investissements, Nicolas Buono, désormais congédié de l'UQAM, avait fait appel pour évaluer la rentabilité du projet de l'Îlot Voyageur et dont le rapport du Vérificateur général souligne les multiples failles, ainsi que la responsabilité dans la recommandation au CA d'adopter le projet. Belle garantie d'une saine gestion future ! » Sources:

http://classiques.uqac.ca/contemporains/gill_louis/UQAM_pratiques_douteuses/UQAM_pratiques_douteuses_texte.html

²⁶ *Ibid.*, p. 38.

2.1.1 Composition des conseils d'administration au sein des universités

Afin de s'assurer que les universités puissent répondre à leur mission, continuer à pouvoir apporter une « dimension critique et réflexive du savoir transmis »²⁷ et conserver leur autonomie pour développer un savoir autonome, Québec solidaire prône une majorité de membres internes au sein de leurs conseils d'administration. Chaque institution ayant sa propre réalité et une histoire différente, Québec solidaire a préféré ne pas promouvoir un modèle unique au sein des conseils d'administration universitaires. L'annexe 1 permet de comparer les différents conseils d'administration des universités au Québec avec les projets de loi proposés par la ministre Courchesne et la proposition de modèle de Québec solidaire pour les conseils d'administration universitaire. Cette proposition est la suivante:

Un établissement d'enseignement de niveau universitaire devrait être administré par un conseil d'administration composé de 17 à 26 membres. Il devrait être composé d'au moins 55% des membres issu-e-s de la communauté universitaire autre que le personnel de direction. Il devrait y avoir entre 1 et 4 membre(s) issu-e-s du personnel de la direction et le premier ou la première dirigeante de l'université doit faire partie des 1 à 4 membres siégeant au conseil d'administration. Finalement, les membres externes ne devraient pas former plus de 35% du conseil d'administration. Comme mentionné plus haut, ces membres externes devraient provenir de milieux diversifiés.

De plus, Québec solidaire prône un élargissement de la définition de « communauté universitaire » au sein du projet de loi 38 et qu'il soit spécifié que font également partie intégrante de l'université les chargé-e-s de cours, les employé-e-s étudiant-e-s, le personnel de soutien et les employé-e-s professionnel-le-s afin que ceux-ci et celles-ci puissent faire entendre leur voix au conseil d'administration. Le tableau en annexe 1 vise à mieux comprendre la proposition de Québec solidaire sur la gestion des institutions universitaires.

2.1.2 Composition des conseils d'administration des cégeps

²⁷ A. DESCHENEAU-GUAY. *Démystifier* [...], p. 46.

Les cégeps, au cours de leur histoire parfois mouvementée, ont réalisé une mission colossale aussi remarquable qu'imprévue. Et ces réalisations, à l'évidence, sont essentiellement le fait de l'enracinement et du réseautage des cégeps dans leur milieu, particulièrement dans les régions du Québec.

Il est donc difficile de comprendre les propositions du nouveau projet de loi qui visent à diminuer le nombre et la représentativité locale des membres des conseils d'administration. À ce sujet, Québec solidaire se questionne sur les motivations faisant en sorte que les catégories de provenance des membres externes soient retirées au sein des C.A. des cégeps, car il souhaite que les membres externes ne proviennent pas tous et toutes du même milieu.

Québec solidaire croit que les conseils d'administration des cégeps devraient être administrés par une majorité de membres internes. Ainsi, **Québec solidaire propose, à titre d'exemple, qu'un collège soit administré par 17 membres réparti-e-s comme suit:**

– **11 membres internes:**

- * 2 étudiants et étudiantes du secteur des sciences humaines et du secteur des arts, l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique élu-e-s par leurs pairs (Exemple : technique de travail social, d'éducation spécialisée et graphisme);
- * 2 étudiants et étudiantes des autres programmes élu-e-s par leurs pairs (Exemple, génie mécanique, informatique, science de la nature, écologie appliquée), l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique;
- * 2 enseignants et enseignantes du secteur des sciences humaines et du secteur des arts, l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique, élu-e-s par leurs pairs selon les modalités décidées par leur instance syndicale;
- * 2 enseignants et enseignantes d'autres secteurs, l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique, élu-e-s par leurs pairs selon les modalités décidées par leur instance syndicale;
- * 2 représentants ou représentantes pour le personnel de soutien, élu-e-s par leurs pairs;
- * 1 représentant ou une représentante pour les employé-e-s professionnel-le-s, élu-e-s par ses pairs.

– **2 membres de la direction:**

- * Le directeur général ou la directrice générale;
- * Le directeur des études ou la directrice des études qui doit représenter la Commission des études.

– **4 membres externes:**

- 1 membre du milieu sociocommunautaire;
- 1 membre du milieu culturel;
- 1 membre du milieu économique;
- 1 membre de ou des universités de la région.

Quant à la représentation des membres internes au sein du **Collège régional de Lanaudière**, Québec solidaire croit que toutes les catégories de membres internes des différents collèges constituants doivent être représenté-e-s au sein du Conseil d'administration. Par ailleurs, Québec

solidaire propose qu'au moins deux étudiants et étudiantes, dont l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique par collège constituant soient représenté-e-s. De plus, il doit y avoir au moins deux enseignants et enseignantes, dont l'un ou l'une provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique par collège constituant. Finalement, il doit y avoir deux représentants ou représentantes pour le personnel de soutien et un représentant ou une représentante pour les employé-e-s professionnel-le-s par collège constituant, élu-e-s par leurs pairs, selon les modalités décidées par leur instance syndicale.

2.2 Reddition de compte, transparence et éthique

Une démocratisation des débats et une imputabilité véritable au sein des conseils d'administration collégiaux et universitaires deviennent réalité si les membres internes élu-e-s par leur pairs les représentent adéquatement en prenant la peine de les consulter et de les informer sur les discussions traitées lors des c.a. C'est pourquoi il est important que ceux-ci et celles-ci soient élu-e-s par leur pairs et qu'ils et elles puissent être révoqué-e-s s'ils-elles ne remplissent pas correctement leur rôle au sein du conseil d'administration. Dans cette optique, Québec solidaire tient à souligner qu'il s'oppose à toute modification à la Loi sur l'Université du Québec et à la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel qui ferait en sorte que les membres internes siégeant au conseil d'administration ne soient plus élu-e-s par leurs pairs. **Québec solidaire souhaite qu'il soit clairement inscrit dans ces deux lois que les membres internes sont élu-e-s et peuvent être révoqué-e-s par leurs pairs selon les modalités décidées par leur instance syndicale et étudiante respective.**

De plus, afin d'assurer une réelle transparence, **les comptes-rendus de réunions et/ ou procès-verbaux des conseils d'administration doivent être accessibles au public en ligne sur le site internet des cégeps et universités et disponibles pour consultation dans les bibliothèques scolaires.**

Finalement, dans un esprit de transparence et pour s'assurer de leur légitimité, Québec solidaire croit que **toute la communauté universitaire doit se positionner sur la nomination du premier dirigeant ou dirigeante de l'établissement et que l'ensemble de la communauté collégiale doit se positionner sur la nomination du directeur-trice général-e et du directeur-trice des études.** Dans cette optique, Québec solidaire s'oppose au fait que les projets de loi stipulent que la procédure de nomination pour ces postes se fasse de manière confidentielle. De plus, chaque institution

universitaire a établi au cours des années des processus de nomination de leur premier dirigeant adaptés à leur réalité locale, c'est pourquoi Québec solidaire souhaite que tout projet de loi sur la gouvernance respecte la diversité de chacun des établissements sur ce point.

2.3 Formation

Québec solidaire juge aussi qu'il est important que les nouveaux administrateurs et les nouvelles administratrices aient accès à une formation leur permettant de mieux exercer leurs fonctions. Pour Québec solidaire, cette **formation** ne doit pas seulement être axée sur la gestion, mais aussi sur, entre autres, **le rôle du système d'éducation dans la société, la nature et la mission des institutions d'enseignement postsecondaire, le fonctionnement des cégeps et universités à travers le Québec, l'histoire du réseau collégial et universitaire ainsi que l'histoire spécifique et les principaux dossiers de l'institution au sein de laquelle la personne est appelée à siéger.** De plus, cette formation pourrait être développée en partenariat avec les universités du Québec et il pourrait être inscrit dans les projets de loi que **les administrateurs sortants et administratrices sortantes ont comme responsabilité d'assurer une transition avec les personnes qui les remplaceront.**

2.4 Participation des femmes

Québec solidaire est satisfait de l'intention du gouvernement de susciter une plus grande participation des femmes dans les projets de loi 38 et 44. Toutefois, il est raisonnable de douter de la capacité du gouvernement de réaliser cette parité en l'absence de mécanisme prévu à même les projets de loi. **Pour Québec solidaire, au moins 50% des membres des conseils d'administration doivent être des femmes. Cette règle doit également être respectée au sein des membres internes, d'une part, et des membres externes, d'autre part.**

2.5 Ombudsman

Si le gouvernement souhaite munir les universités et les cégeps d'un regard extérieur sur leur fonctionnement, celui-ci devrait plutôt s'assurer de la présence d'un-e ombudsman qui remplit efficacement son rôle au sein de ces institutions. L'ombudsman, en plus de recevoir des plaintes individuelles (ce qui est habituellement son rôle) pourrait se prononcer sur des dossiers ayant trait aux règles et aux décisions prises par l'une ou l'autre des instances décisionnelles des institutions. **Québec solidaire propose donc que les projets de loi prévoient la mise sur pied obligatoire de bureaux**

d'ombudsman financés adéquatement et dont l'existence serait largement publicisée au sein des communautés respectives. L'ombudsman choisi ne doit pas avoir été employé-e par l'institution, ni avoir siégé sur son conseil d'administration auparavant et doit se priver d'en devenir l'employé-e dans les cinq années suivant son mandat. Cet-te ombudsman devrait, bien sûr, être libre de tout lien avec l'administration de l'institution et pourrait même être choisi-e par un organisme extérieur comme le protecteur du citoyen.

Conclusion

Pour Québec solidaire les projets de lois 38 et 44 sont dangereux, inefficaces et inutiles. Ils éloignent les institutions d'éducation postsecondaire de leur mission fondamentale : **la transmission de la culture et de la connaissance humaine couplée à la réflexion critique sur le devenir de notre société.**

Ils sont dangereux car ils mettent de l'avant des principes comme la gouvernance managériale et la nouvelle gestion publique. Sous la gouvernance managériale, les cégeps et les universités deviennent des lieux de production de diplômé-es dont il faut améliorer le rendement. Les lieux de pouvoir centraux de l'université s'éloignent des considérations académiques pour se concentrer sur la seule « gestion » de la formation du plus d'étudiantes et étudiants possible au moindre coût possible. Adopter ces projets de lois participerait à une dérive néfaste dans l'organisation interne de nos institutions postsecondaires.

De plus, ces projets de lois sont inefficaces car ils ne règlent pas les « problèmes » comme ceux qu'ont connu l'UQAM et qui ont été le prétexte à leur rédaction. La présence de plus de membres externes sur les conseils d'administration ne protégera aucun établissement d'une crise comme celle de l'UQAM. Au contraire, une organisation démocratique des cégeps et des universités réalisée par les premiers et les premières concernés (c'est-à-dire ceux et celles qui y travaillent et y étudient) est de loin le meilleur moyen d'éviter ce genre de fiasco financier. Ce sont les communautés universitaires et collégiales qui sont les mieux placées pour s'organiser et éviter des crises qu'ils et elles sont inévitablement les premiers et premières à subir. Au lieu de remplir les conseils d'administration de membres supposément « indépendants » et « indépendantes », mais le plus souvent liés à l'entreprise privée, le gouvernement devrait s'assurer de ne pas laisser les dirigeants et dirigeantes des institutions d'enseignement postsecondaire se distancer de leur communauté pour se consacrer à des projets immobiliers pharaoniques.

Enfin, les projets 38 et 44 sont inutiles puisqu'ils ne s'attaquent pas aux problèmes réels que vivent les institutions d'enseignement postsecondaire, le tout premier étant qu'elles ont été trop souvent détournées de leur mission fondamentale pour se consacrer de plus en plus à la formation de la

main d'œuvre. La priorité est l'intégration des jeunes au marché du travail et l'on oublie trop souvent la dimension d'une réflexion citoyenne et critique. Deuxième problème : même si cette mission fondamentale était encore au cœur des institutions, elles auraient de moins en moins les moyens de la réaliser à cause du sous-financement et du mal-financement opéré par l'État.

En conséquence, Québec solidaire invite l'Assemblée nationale à se prémunir de l'erreur d'adopter ces deux projets de loi pour plutôt se préoccuper des pressants problèmes que nous venons d'esquisser rapidement. Si d'aventure celle-ci devait tout de même les adopter, ce mémoire a formulé une série de recommandations pour tenter d'amoindrir leur portée néfaste. La liste exhaustive de ces recommandations est présentée dans les pages qui suivent.

Synthèse des positions de Québec solidaire

Les principes de la nouvelle gestion publique ne doivent pas guider la gestion de nos institutions publiques, c'est pourquoi ils doivent disparaître des projets de loi 38 et 44.

La gouvernance managériale et les diverses formes de privatisation des institutions publiques nuisent à la réalisation de la mission des cégeps et universités. Les projets de loi 38 et 44 doivent donc être totalement repensés en fonction d'une vision démocratique.

- La gestion des CCTT doit se faire sous l'entière responsabilité des collèges afin de conserver le caractère public de nos institutions. Québec solidaire s'oppose à ce que les CCTT soient gérés par une personne morale.

Québec solidaire est en faveur d'une gestion démocratique des cégeps et universités.

Composition et fonctionnement des conseils d'administration

- Les conseils d'administration des institutions d'enseignement postsecondaire devraient être gérés par **une majorité de membres internes**. Québec solidaire s'oppose donc aux modifications dans les projets de loi qui visent la diminution du nombre de membres internes au sein des conseils d'administration.
- Québec solidaire s'oppose à l'introduction du concept de membre « indépendant » versus membres dits « non indépendants » au sein des conseils d'administration et propose d'utiliser l'appellation membres externes et membres internes, (ces derniers pouvant être appelés membres des communautés universitaire ou collégiale).
- Québec solidaire est en faveur d'une composition diversifiée des membres externes.
- Québec solidaire propose que la durée des mandats de tous et toutes les membres des conseils d'administration soit de deux ans et renouvelable une fois.
- Un établissement d'enseignement de niveau universitaire devrait être administré par un conseil d'administration composé de 17 à 26 membres. Il devrait être composé d'au moins 55% des membres issu-e-s de la communauté universitaire autre que le personnel de direction. Il devrait y avoir entre 1 et 4 membre(s) issu-e-s du personnel de la direction et le premier ou la première dirigeante de l'université devrait faire partie des 1 à 4 membres siégeant au conseil d'administration. Finalement, les membres externes ne devraient pas former plus de 35% du conseil d'administration.
- Québec solidaire prône un élargissement de la définition de « communauté universitaire » au sein du projet de loi 38 et qu'il soit spécifié que font également partie intégrante de l'université les chargé-e-s de cours, les employé-e-s étudiant-e-s, le personnel de soutien et les employé-e-s professionnel-le-s afin que ceux-ci et celles-ci puissent faire entendre leur voix au conseil d'administration.

- Québec solidaire propose, à titre d'exemple, qu'un collège soit administré par 17 membres réparti-e-s comme suit:

11 membres internes:

- * 2 étudiants et étudiantes du secteur des sciences humaines et du secteur des arts, l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique élu-e-s par leurs pairs (Exemple : technique de travail social, d'éducation spécialisée et graphisme);
- * 2 étudiants et étudiantes des autres programmes élus par leurs pairs (Exemple, génie mécanique, informatique, science de la nature, écologie appliquée), l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique;
- * 2 enseignants et enseignantes du secteur des sciences humaines et du secteur des arts, l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique, élus par leurs pairs selon les modalités décidées par leur instance syndicale;
- * 2 enseignants et enseignantes de d'autres secteurs, l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique, élu-e-s par leurs pairs selon les modalités décidées par leur instance syndicale;
- * 2 représentants ou représentantes pour le personnel de soutien, élus par leurs pairs;
- * 1 représentant ou une représentante pour les employé-e-s professionnel-le-s, élu-e par ses pairs.

2 membres de la direction:

- * Le directeur général ou la directrice générale;
- * Le directeur des études ou la directrice des études qui doit représenter la Commission des études.

4 membres externes:

- 1 membre du milieu sociocommunautaire;
- 1 membre du milieu culturel;
- 1 membre du milieu économique;
- 1 membre de la ou des universités de la région.

- En ce qui a trait au collège régional de Lanaudière, Québec solidaire croit que toutes les catégories de membres internes des différents collèges constituants doivent être représenté-e-s au sein du conseil d'administration. Par ailleurs, Québec solidaire propose qu'au moins deux étudiants et étudiantes, dont l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique par collège constituant soient représentés. De plus, il doit y avoir au moins deux enseignants et enseignantes, dont l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique par collège constituant. Finalement, il doit y avoir deux représentants ou représentantes pour le personnel de soutien et un représentant ou une représentante pour les employé-e-s professionnel-le-s par collège constituant, élus par leurs pairs selon les modalités décidées par leur instance syndicale.
- Québec solidaire prône un élargissement de la définition de « communauté universitaire » au sein du projet de loi 38 et qu'il soit spécifié que font partie intégrante de l'université les chargé-e-s de cours, les employé-e-s étudiant-e-s, le personnel de soutien et les employé-e-s professionnel-le-s afin que ceux-ci et celles-ci puissent faire entendre leur voix au conseil d'administration.

Reddition de compte, transparence et éthique

- Québec solidaire souhaite qu'il soit clairement inscrit que les membres internes sont élu-e-s et peuvent être révoqué-e-s en cours de mandat par leurs pairs selon les modalités décidées par leur instance syndicale et étudiante respective.
- Québec solidaire propose que les comptes rendus et/ou procès-verbaux des réunions des

conseils d'administration soient accessibles au public sur le site Internet des institutions et disponibles pour consultation dans les bibliothèques scolaires.

- Québec solidaire croit que l'ensemble de la communauté universitaire doit se positionner sur la nomination du premier dirigeant ou de la première dirigeante de l'établissement et que l'ensemble de la communauté collégiale doit se positionner sur la nomination du directeur général ou de la directrice générale et du directeur ou de la directrice des études. Québec solidaire s'oppose par conséquent au fait que les projets de loi stipulent que la procédure de nomination pour ces postes se fasse de manière confidentielle.

Formation

- Les nouveaux administrateurs et les nouvelles administratrices doivent avoir accès à une formation leur permettant de mieux exercer leurs fonctions. Cette formation ne doit pas être axée seulement sur la gestion, mais aussi sur le rôle du système d'éducation dans la société, la nature et la mission des institutions d'enseignement postsecondaire, le fonctionnement des différents cégeps et universités à travers le Québec, l'histoire du réseau collégial et universitaire et l'histoire spécifique et les principaux dossiers de l'institution où la personne est appelée à siéger. D'autre part, il devrait être indiqué dans la loi que les administrateurs sortants et administratrices sortantes ont comme responsabilité d'assurer une transition avec la personne qui les remplacera.

Participation des femmes

- Pour Québec solidaire, au moins 50% des membres des conseils d'administration doivent être des femmes. Cette règle doit être respectée parmi les membres internes, d'une part, et les membres externes, d'autre part.

Ombudsman

- Québec solidaire propose que les projets de loi prévoient la mise sur pied obligatoire de bureaux d'ombudsman financés adéquatement et dont l'existence serait largement publicisée au sein des communautés collégiales et universitaires. L'ombudsman choisi-e ne doit pas avoir été employé-e par l'institution, ni avoir siégé sur son conseil d'administration auparavant et doit se priver d'en devenir l'employé-e dans les cinq années suivant son mandat. Cet-te ombudsman devrait, bien sûr, être libre de tout lien avec l'administration de l'institution et pourrait même être choisie par un organisme extérieur comme le Protecteur du citoyen.

Québec solidaire recommande enfin de réinvestir massivement dans les institutions d'enseignement postsecondaire et de s'assurer que celles-ci remplissent adéquatement leur mission : la transmission de la culture et de la connaissance humaine couplée à la réflexion critique sur le devenir de notre société.

**Annexe 1: Analyse comparative de la composition des conseils d'administration des universités :
réalité actuelle²⁸, propositions du projet de loi 38 et propositions de Québec solidaire**

	Universités du Québec	Université de Montréal	Université de Sherbrooke	Université McGill	Université Laval	Propositions projet de loi 38	Propositions Québec solidaire
Nombre de membres de la communauté universitaire	- 3 professeur-e-s - 2 étudiant-e-s -1 chargé-e de cours = 6 membres internes ou 37,5 %	- 2 étudiant-e-s - 5 membres de l'Assemblée universitaire = 7 membres interne ou entre 29,17% et 35 %	- 5 professeur-e-s - 2 membres du personnel - 2 étudiant-e-s = 9 membres ou 42,86%	- 2 personnes du personnel - 2 personnes du personnel administratif et de soutien - 1 étudiant-e de 3e cycle - 2 représentant-e-s du Sénat = 8 membres maximum ²⁹ ou 32%	- 3 professeur-e-s élu-e-s par leur pairs - 1 chargé-e de cours - 3 étudiant-e-s - 1 membre du personnel administratif professionnel - 1 membre du personnel administratif de soutien = 9 membres ou 36%	Au moins 25% des membres doivent être issus de la communauté universitaire (le premier dirigeant étant compris comme membre interne)	Au moins 55% des membres issu-e-s de la communauté interne autre que le personnel de direction
Nombre de membre(s) issus de l'administration	- Le recteur ou la rectrice - 2 personnes de la direction = 3 membres ou 18,75 %	- Le recteur ou la rectrice = 1 membre ou entre 4,16% et 5%	- Le recteur ou la rectrice ³⁰ = 1 membre ou 4,76 %	- Le ou la principal-e - La chancelière ou le chancelier = 2 membres ou 8%	- Le recteur - Le vice-recteur exécutif et au développement - Un doyen élu pour deux ans par les doyens - Un directeur de service = 4 membres ou 16%	- Le premier dirigeant de l'université = 1 membre	- Entre 1 et 4 membres issu-e-s du personnel de direction (dont le premier ou la première dirigeante qui siège au CA d'office)

²⁸

Informations trouvées à partir des liens suivants:

- ASSÉ. « Analyse-moi ÇA: la gouvernance des cégeps et des universités! », *La face cachée de la PrivatISatiON*, numéro 1, [En ligne], http://www.asse-solidarite.qc.ca/spip.php?page=documents&id_rubrique=38&lang=fr (Page consultée le 24 juin 2009).

- Charte et Statuts de l'Université de Sherbrooke, entrée en vigueur le 1er juin 2009, [En ligne],

http://www.usherbrooke.ca/statuts/fileadmin/sites/statuts/documents/Charte_et_Statuts_2008-05-27.pdf. (Page consultée le 2 juillet 2009).

- Statuts de l'Université Laval, septembre 2007, [En ligne], <http://www.ulaval.ca/sg/reg/Statuts.pdf> (Page consultée le 24 juin 2009).

²⁹

Il est important de noter que certains postes sur le CA sont facultatifs, ce qui peut changer la représentation de la communauté universitaire.

³⁰

Les vice-rectrices, les vice-recteurs et la ou le secrétaire général-e agissent comme secrétaire, mais n'ont pas droit de vote.

Donc ils n'ont pas été comptés dans la composition actuelle de ce CA.

	Universités du Québec	Université de Montréal	Université de Sherbrooke	Université McGill	Université Laval	Propositions projet de loi 38	Propositions Québec solidaire
Nombre de membres externes	- 1 personne proposée par les cégeps de la région - 5 personnes des milieux sociaux, culturels, des affaires et du travail; - 1 diplômé-e = 7 membres ou 43,75 %	- 2 diplômé-e-s - 10 membres socio-économiques - 4 membres socio-économiques « optionnel-e-s » = 12 à 16 membres ou entre 60% et 66,67%	= 11 membres ou 52,38%	- 3 diplômé-e-s - 12 membres externes = 15 membres ou 60%	- 1 diplômé-e - 1 personne nommée par la fondation - 10 membres externes (dont 3 nommés par le gouvernement) = 12 membres ou 48%	Au moins 60% de membres externes	Au plus 35% de membres externes, provenant de divers milieux.
Total des membres	16 membres	20 à 24 membres	21 membres	25 membres	25 membres	13 à 25 membres	Entre 17 et 26 membres

Annexe 2: analyse comparative de la composition des conseils d'administration des cégeps : réalité actuelle, propositions du projet de loi 44 et propositions de Québec solidaire

	Composition actuelle d'un CA dans les cégeps ³¹	Propositions projet de loi 44	Propositions Québec solidaire
Nombre de membres de la communauté collégiale	- 2 étudiant-e-s élu-e-s par leurs pairs - 2 enseignant-e-s élu-e-s par leurs pairs - 1 employé-e professionnel-le - 1 personne du personnel de soutien = 6 membres ou 31,58%	- 2 étudiant-e-s élu-e-s par leurs pairs - 2 enseignant-e-s élus par leurs pairs à l'occasion d'une réunion convoquée à cette fin par le collège - 1 membre du personnel du collège autre qu'un enseignant, élu par ses pairs à l'occasion d'une réunion convoquée à cette fin par le collège = 5 membres ou 29,41%	- 2 étudiants et étudiantes du secteur des sciences humaines et du secteur des arts, l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique élus par leurs pairs (Exemple : technique de travail social et d'éducation spécialisée...) - 2 étudiants et étudiantes des autres programmes (Exemple, génie mécanique, informatique, science de la nature, écologie appliquée) l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique * 2 enseignants et enseignantes du secteur des sciences humaines et du secteur des arts, l'un-e provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique, élu-e-s par leurs pairs ; * 2 enseignants et enseignantes d'autres secteurs l'un-e provenant du secteur

³¹

Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel, L.R.Q., chapitre C-29,

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_29/C29.html (Page consultée le 2 juillet 2009).

			préuniversitaire et l'autre du secteur technique, élus par leurs pairs selon les modalités décidées par leur instance syndicale; * 1 représentant ou une représentante pour le personnel de soutien, élu-e-s par leurs pairs *1 représentant ou une représentante pour les employé-e-s professionnel-le-s, élu-e-s = 11 membres internes ou 64,71%
Nombre de membre(s) issu-e(s) de l'administration	- Le directeur ou la directrice général-e - Le directeur ou la directrice des études = 2 membres ou 10,52%	- Le directeur ou la directrice général-e = 1 membres ou 5,88%	* Le directeur général ou la directrice générale * Le directeur des études ou la directrice des études qui doit représenter la Commission des études = 2 membres ou 11,76 %

	Composition actuelle d'un CA dans les cégeps³²	Propositions projet de loi 44	Propositions Québec solidaire
Nombre de membres externes	- 2 membres en provenance d'entreprises (nommé-e-s par la ministre) - 2 membres socio-économiques (nommé-e-s par la ministre) - 1 personne de ou des universités de la région (nommée par la ministre) - 1 personne parmi celles proposées par les commissions scolaires (nommée par la ministre) - 1 personne parmi celles proposée par le conseil régional des partenaires du marché du travail de la région où est situé le collège (nommée par la ministre) - 2 diplômé-e-s (nommé-e-s par les membres du conseil en fonction) - 2 parents d'étudiant-e-s (élu-e-s par leur pair) = 11 membres ou 57,89%	- 11 membres externes (dont huit nommés par le ministre et trois nommés par le conseil d'administration selon son règlement intérieur. Dans le projet de loi, les catégories de provenance des membres externes sont enlevées) = 11 membres ou 64,71%	- 1 membre du milieu sociocommunautaire - 1 membre du milieu culturel - 1 membre du milieu économique - 1 membre de ou des universités de la région = 4 membres externes ou 23,53%
Total des membres	19 membres	17 membres	17 membres

³² *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, L.R.Q., chapitre C-29, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_29/C29.html (Page consultée le 2 juillet 2009).

Bibliographie

- ASSÉ. « Analyse-moi ÇA: la gouvernance des cégeps et des universités! », *La face cachée de la PrivatISatiON*, numéro 1, [En ligne], http://www.asse-solidarite.qc.ca/spip.php?page=documents&id_rubrique=38&lang=fr (Page consultée le 24 juin 2009).
- BLAIS, Marie. « POUR LE MEILLEUR OU POUR LE PIRE ? », *Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec*, [En ligne], intervention faite le 27 février 2009, <http://www.fneeq.qc.ca/FPCSN-fr/DebatUQAM-fevrier2009-MarieBlais.html> (Page consultée le 2 août 2009).
- BORLINI, Barbara. « Analysis of the Concepts of Governance and Urban Governance », [En ligne], www.move-forum.net/documenti/e_08082003172633.doc (Page consultée le 23 janvier 2009).
- BRUNELLE, Dorval. « La gouvernance : mise en contexte critique », *Gobernabilidad y democracia en las Américas: teorías y prácticas*, sous la direction de D. Brunelle, Loja, Editorial de la Universidad Tecnica Particular de Loja, 2007, 31 p.
- CANET, Raphaël. 16 mars 2004. «Qu'est-ce que la gouvernance ?». *Conférences de la Chaire MCD*. En ligne. <<http://www.chaire-cd.ca>>.
- Charte et Statuts de l'Université de Sherbrooke, entrée en vigueur le 1er juin 2009, [En ligne], http://www.usherbrooke.ca/statuts/fileadmin/sites/statuts/documents/Charte_et_Statuts_2008-05-27.pdf. (Page consultée le 2 juillet 2009).
- Clément, David. *Les projets de loi 107 et 110 sur la gouvernance du gouvernement Charest : imputabilité, transparence et démocratie ou l'asservissement des cégeps et des universités aux diktats du privé?*, recherche produite pour l'ASSÉ, février 2009, 56 p.
- COALITION-CÉGEPS, « Ensemble... pour les cégeps ! - Déclaration commune », *Coalition pour les cégeps*, [En ligne], 8 juin 2004, <http://www.coalition-cegeps.qc.ca.edu/article12.html> (Page consultée le 12 août 2009).
- Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec. « Rapport Parent », 145p., *Les classiques de sciences sociales*, [En ligne], http://classiques.uqac.ca/contemporains/quebec_commission_parent/rapport_parent_1/rapport_parent_%20vol_1.pdf, 1963 (Page consultée le 13 août 2009).
- CSQ, « Déclaration de la CSQ sur la gouvernance des cégeps », *Bulletin d'information de la Fédération des enseignantes et enseignants de CEGEP (CSQ)*, vol. 3, n° 3, mai 2009, p.6.
- DESCHENEAU-GUAY, Amélie. *Démystifier la gouvernance universitaire dans une « économie du savoir » : les discours de légitimation de la restructuration managériale de l'Université*, rapport de recherche, UQAM, septembre 2008, 17 p.

- DE VISSCHER, Christian et Frédéric VARONE. « LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE “EN ACTION” », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n° 2, 2004, p. 177 à 185.
- DUPUIS, Alain. *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM*, cahier de recherche du Cergo, Énap et Télucq, mars 2008, 51 p.
- FNEEQ. *Gouvernance*, projet de mémoire présenté au Conseil fédéral, 27 et 28 novembre 2008, 24 p.
- GUÉRICOLAS, Pascale. « Bureaucratie, le retour », *Au fil des événements*, [En ligne], 22 janvier 2004, <http://www.scom.ulaval.ca/Au.fil.des.evenements/2004/01.22/bureaucrate.html> (Page consultée le 25 décembre 2008).
- Hamel, Pierre et Bernard JOUVE. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, 142 p.
- HERMET, Guy, Ali KAZANCIGIL et Jean-François PRUD'HOMME (dir.). *La gouvernance un concept et ses applications*, Coll. « Recherches internationales », Paris, Éditions Karathala, 2005, 228 p.
- HERMET, Guy. « Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, vol. 54, no 1, 2004, pp. 159-178.
- IGOPP. L'Institut sur la gouvernance propose une approche nouvelle et originale sur la question de l'indépendance des membres des conseils d'administration : communiqué de presse, Montréal, 15 septembre 2008.
- IGOPP. *Pour s'assurer d'une gouvernance en santé*, rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des établissements de santé et des services sociaux du Québec, février 2008, 26 p.
- JFM. « [Dérives du “Nouveau Management Public” dans l'enseignement supérieur et la recherche](#) », *JFM's blog, un blog sur l'université, la recherche...*, [En ligne], 16 juin 2008, <http://jfmela.free.fr/jfmblog/?p=57> (Page consultée le 2 juillet 2009).
- JOHNSON, Catherine. « Projet de loi no 110 », *Contact FAC* (Montréal), vol. 13, no 3, décembre 2008, p.2-3.
- KELL, Othmar et Marianne KEMPENEERS. « La fiction de l'université-entreprise », *L'Autre forum*, décembre 2007, p. 29-36.
- LAFAYE, Claudette. « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations? », à paraître dans C. Andrew et L. Cardinal, *Gouvernance et démocratie*, Presses de l'Université d'Ottawa, 26 p.
- Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, L.R.Q., chapitre C-29, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_29/C29.html (Page consultée le 2 juillet 2009).
- Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*, L.R.Q., chapitre E-14.1, [En ligne],

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/E_14_1/E14_1.html (Page consultée le 2 juillet 2009).

Loi sur l'Université du Québec, L.R.Q., chapitre U-1, [En ligne], http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/U_1/U1.html (Page consultée le 6 juillet 2009).

MAZOUZ, Bachir. « La gouvernance contractuelle, côté jardin côté cour du renouveau administratif québécois », *Coup d'oeil*, vol. 9, n° 3, juin 2003, p. 13-18.

MOREAU DEFARGES, Philippe. *La gouvernance*, Coll. « Que sais-je? », Paris, Presses Universitaires de France, 2003, 127 p.

ONZE ORGANISATIONS SYNDICALES ET ÉTUDIANTES. *Manifeste Faire de l'éducation une priorité nationale*, publié en novembre 2008.

PAQUET, Gilles. *La gouvernance en tant que manière de voir: le paradigme de l'apprentissage collectif*, texte préparé pour le colloque France-Canada sur la gouvernance à Ottawa en octobre 1998, Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa, Été 1998, 26 p.

ROCHER, Guy. « Gouvernance des universités: une loi cosmétique », *Le Devoir* (Montréal), 17 septembre 2008.

Projet de loi n° 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, [En ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fra/39legislature1/Projets-loi/Publics/09-f038.htm> (Page consultée le 1er août 2009).

Projet de loi n° 44, Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance, [En ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fra/39legislature1/Projets-loi/Publics/09-f044.htm> (Page consultée le 1er août 2009).

Sabourin, Cécile. « La recherche universitaire sous influence », *À bâbord!*, no 26, octobre et novembre 2008, [En ligne], <http://www.ababord.org/spip.php?article767> (Page consultée le 1^{er} août 2009).

Statuts de l'Université Laval, septembre 2007, [En ligne], <http://www.ulaval.ca/sg/reg/Statuts.pdf> (Page consultée le 24 juin 2009).

VINOKUR, Anie. 2007. « La loi relative à la responsabilité des Universités : un essai de mise en perspective », *Revue de la régulation*, n°2, janvier 2008, [En ligne], <http://regulation.revues.org/index1783.html> (Page consultée le 24 juin 2009).