Gouvernance des universités : un mal non nécessaire

*Mémoire présenté dans le cadre des consultations sur le
projet de loi 38 : Loi modifiant la Loi sur les établissements
d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur
l'Université du Québec en matière de gouvernance*

**Table de concertation
étudiante du Québec**

Mémoire de la TaCEQ présenté dans le cadre des consultations sur le projet de loi 38 : Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance

Ce document a été préparé par :

Olivier Jégou
Secrétaire général, TaCEQ

et

Philippe Verreault-Julien
Vice-secrétaire général, TaCEQ

Révisé par :

Caroline Gagné

et

Joël Lagrandeur

Table de concertation étudiante du Québec
2305 rue de l'Université
Bureau 2203
Québec, QC
G1V 0A6

Téléphone : 656-2131 poste 6970
Courriel : taceq@tableetudiante.qc.ca

Résumé

Les universités québécoises ont vécu de grandes transformations et ne cessent d'évoluer. Le projet de loi 38 modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance s'inscrit dans cette lignée. Fortement inspiré du courant de la Nouvelle gestion publique et promu par plusieurs organismes, ce projet de loi propose un changement radical et systémique à l'ensemble des universités québécoises en revoyant la composition des conseils d'administration et en y nommant une majorité de membres extérieurs aux communautés universitaires.

Cette proposition de changement apparaît à un moment où l'Université du Québec à Montréal sort d'une longue période de restructuration financière rendue nécessaire par la catastrophe ayant résulté de la gestion déficiente de deux projets immobiliers atypiques. En comparant les visées du projet de loi avec les problèmes réels des universités, nous arrivons à la conclusion que le projet de loi n'apporte pas une solution appropriée au problème qu'il tente de résoudre.

Le modèle managérial qui y est préconisé ne semble être ni efficace ni sain pour le sort des universités québécoises. Par ailleurs, le projet de loi pourrait aussi avoir des conséquences néfastes pour nos institutions. Ceci nous amène à préférer un modèle qui repose sur une plus grande transparence et sur une meilleure reddition de comptes à la communauté.

Finalement, nous avons l'intime conviction qu'il revient aux universités elles-mêmes de mettre en place les principes de gouvernance qui siéent le mieux à leur situation.

*C'est le propre de l'homme de se tromper ;
seul l'insensé persiste dans son erreur.*

- Cicéron

Table des matières

Table des matières	iv
Présentation de l'association	v
1 Introduction	1
2 Gouvernance : contexte et enjeux	1
2.1 Gouvernance et Nouvelle gestion publique	2
2.2 Le projet de loi 38	6
3 Diagnostic différentiel	7
3.1 Le problème de l'UQÀM	7
3.2 Administrateurs externes : un bon rempart?	9
4 Confusion des fins et des moyens	11
4.1 Projet de loi 38 : retour aux sources	12
4.2 Managérialisme et universités	16
L'administrateur « indépendant »	21
4.3 Collégialisme et universités	23
4.4 Synthèse	26
5 Les contrecoups à venir	28
5.1 Atteinte à l'autonomie	28
5.2 La liberté académique menacée	30
6 Recommandations	33
7 Conclusion	33
Bibliographie	35

Présentation de l'association

La Table de concertation étudiante du Québec (TaCEQ) est un regroupement d'associations représentant les étudiantes et les étudiants de l'Université Laval, celles et ceux de premier cycle de l'Université McGill et celles et ceux des cycles supérieurs de l'Université de Sherbrooke. Elle rassemble ainsi quatre associations étudiantes majeures regroupant plus de 60 000 étudiantes et étudiants québécois de niveau universitaire.

La Table de concertation étudiante du Québec a été fondée au printemps 2009 avec l'objectif de porter la voix de plusieurs associations étudiantes indépendantes des regroupements nationaux existants. Elle a pour mission de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des étudiantes et des étudiants, de représenter les étudiantes et les étudiants auprès des instances gouvernementales et civiles, de promouvoir l'accessibilité aux études postsecondaires et la qualité de ces dernières, de favoriser l'échange d'informations et d'expériences entre les associations membres et de favoriser l'harmonie de l'action étudiante au niveau national. Sa philosophie repose sur les principes de décentralisation, de collégialité et de respect des associations membres dans la planification, la conception et la mise en œuvre des différentes missions de l'organisation.

La Table de concertation étudiante du Québec est dotée d'un secrétariat général afin que ses membres puissent avoir le même véhicule pour la promotion d'idées, la mise en commun de ressources et la représentation auprès de l'ensemble des instances gouvernementales et politiques.

1 Introduction

Une consultation générale sur un projet de loi tel que le projet de loi no 38 est d'une importance capitale pour l'ensemble des universités québécoises. En tentant d'en arriver à une compréhension plus fine de certains aspects de la gestion universitaire, et surtout en cherchant à l'améliorer, le Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) a relancé dans la communauté le débat portant sur le modèle idéal qui permettrait à nos universités de fonctionner le plus efficacement possible. Le projet de loi 38, à défaut d'amener les changements vraiment souhaités par les différentes communautés universitaires, a aussi contribué à renforcer et à renouveler la critique portant sur les nouvelles tendances en matière de gouvernance. L'objectif de ce mémoire est de participer à cette critique en démontrant que le projet de loi 38, modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance, n'est pas approprié pour le réseau universitaire. D'abord, nous prendrons soin d'évaluer le contexte dans lequel évoluent les universités québécoises afin de mieux comprendre dans quel courant d'idées le projet de loi se situe. Ensuite, nous procéderons à une analyse critique de ce projet en cherchant à savoir si le diagnostic posé sur le réseau universitaire, nécessitant l'intervention de ce médicament qu'est le projet de loi 38, est adéquat. Nous poursuivrons en démontrant que ce remède n'est pas nécessairement ce qu'il paraît être et qu'il pourrait s'avérer au moins inefficace, sinon néfaste. Puis, nous verrons quels pourraient être les effets secondaires de ce projet de loi et jusqu'à quel point il pourrait être nocif pour les universités.

2 Gouvernance : contexte et enjeux

Il serait incorrect de considérer l'étude d'un projet de politique publique sans regarder le contexte dans lequel la société en question évolue. Le temps et le lieu ainsi que les raisons historiques et politiques dans lesquelles le projet de loi s'inscrit sont généralement antérieures à ses justifications politiques. Dans cette section, nous proposerons une étude sommaire des développements récents en matière de gouvernance et exposerons le projet de loi 38 dans son contexte.

2.1 Gouvernance et Nouvelle gestion publique

C'est sans surprise que le projet de loi 38 a été reçu. Non seulement avait-il été présenté dans sa première mouture à l'automne 2008, mais il est la suite logique d'une série de réformes des organisations publiques et parapubliques inspirées par le courant de la Nouvelle gestion publique (NGP), véhiculant avec lui un « modèle "entrepreneurial" de l'université, promu par bien des décideurs, y compris par de grands organismes comme l'OCDE et qui, à première vue en tout cas, semble s'opposer à une université d'abord conçue comme service public, tout le contraire d'une institution marchande. »¹

Le réseau d'éducation supérieure n'en est pas à sa première réforme. Bien que le projet de loi 38 soit différent de sa première mouture, les changements que l'on y perçoit relèvent plus d'un souci esthétique que d'un changement de cap radical dans la façon de concevoir l'université et sa gestion. L'université est constamment en redéfinition depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Considérant l'avantage stratégique que confère une population éduquée aux plans de la qualité de vie et sur l'efficience d'une société, les gouvernements occidentaux se sont lancés dans des politiques sans précédent de financement des universités. La politique d'accessibilité aux études supérieures, mise de l'avant par le Québec des années 1960, suivait essentiellement un courant mondial. En raison du retard qui séparait la « Belle Province » des autres provinces, cette politique était tout à fait appropriée.

Le Québec, comme la plupart des sociétés occidentales, n'a pas non plus échappé aux périodes difficiles des années 1980, qui ont mené plusieurs gouvernements à revoir à la baisse leur financement et à imposer de nouvelles méthodes de gestion à l'ensemble des organisations et des entreprises liées au domaine public : santé, éducation, services sociaux, administration, investissement, etc. Se retrouvant dans une situation de sous-financement, les universités ont été accusées d'être des organisations opaques qui dilapidaient sans vergogne les fonds publics. Le Québec ne semble pas échapper au vent de suspicion envers les universités.

In this new environment, traditional university governance became the target of fierce criticism, being diversely, or simultaneously, bran-

1. Lucier, *L'université québécoise : figures, mission, environnements*, p. 57.

ded as inefficient, corporative, non-responsive to society's needs and unable to address the declining quality standards of teaching and research. The invasion of university governance by new managerial concepts and attitudes is taking place in many countries and is associated with the neo-liberal credo.²

En 1995, le ministre Jean Garon a passé la loi 95, amendant alors la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire pour y inclure une procédure plus rigide de reddition de comptes. On souhaitait alors que les universités déposent à l'Assemblée nationale des rapports portant sur des indicateurs de performance comme le taux de réussite par secteur disciplinaire et pour chaque grade universitaire, la durée moyenne des études aboutissant à l'obtention d'un grade par secteur disciplinaire et par grade universitaire, les mesures prises pour encadrer les étudiants et les programmes d'activité de recherche.³

Les parlementaires évoquaient la nécessité de mesurer l'utilisation des deniers publics par l'introduction de variables quantitatives et standardisées. À l'heure des coupures draconiennes de la réforme Axworthy et des politiques de déficit zéro, les universités québécoises se sont retrouvées avec des déficits inquiétants engendrés par la nécessité de maintenir leurs standards de performance. À court de financement, les universités ont été en proie à l'endettement et contraintes de réduire l'étendue de leur mission.

Vers le début des années 2000, une nouvelle expérience, elle aussi inspirée de la philosophie de gestion de la NGP, est tentée. Le ministre de l'Éducation, François Legault, annonce en grandes pompes sa Politique de financement des universités. Il annonce que des fonds seront réinjectés dans le système universitaire, mais que ces réinvestissements seront conditionnels à la signature d'ententes. Ces ententes, connues sous le nom de « contrats de performance », lient une promesse de réinvestissement du gouvernement pour une université au respect par celle-ci d'une série de seuils de performance déterminés par les deux parties et consignés dans un contrat. Toutes les universités acceptent de se soumettre au marché que leur propose le ministre, et ce, malgré l'atteinte flagrante à l'autonomie de gestion des universités. Assoiffées de financement, les universités n'avaient pas vraiment

2. Amaral/Magalhaes, *The Emergent Role of External Stakeholders in European Higher Education Governance*, p. 7.

3. Gouvernement du Québec, *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*, art. 4.6.

le choix d'accepter. Les contrats de performance ont l'effet d'un électrochoc dans le monde universitaire. Vu leur manque de rentabilité, plusieurs programmes sont fermés et d'autres sont révisés afin d'être adaptés aux demandes du marché de l'emploi spécialisé. Des écoles et des facultés abandonnent complètement certains secteurs de façon à ce que l'accent soit mis sur des domaines de pointe et sur les spécialisations institutionnelles.⁴ Des départements, des écoles et des facultés ont fusionné. Résultat : plusieurs domaines ont vu leur développement être amputé, ce qui a directement nui à la qualité et à la variété des formations offertes à l'université et à la diversité du savoir qui y est accumulé. Dans une période aride au niveau du financement, les universités ont été dans l'obligation d'innover de toutes sortes de manières pour éviter de voir la qualité de leurs services se détériorer. Ouvrir de plus en plus grande la porte à des partenariats avec les entreprises privées et construire des pavillons avec des partenaires privilégiés de chaires industrielles n'étaient en fait qu'une première étape pour tenter de sauver les meubles. La plupart des universités québécoises ont essayé dans les dernières années de rehausser leur image par l'implantation d'antennes dans d'autres régions et par la construction de nouveaux bâtiments servant à l'enseignement. Cette bulle immobilière est caractérisée par une série de projets d'ampleur comme le Complexe des sciences et l'îlot Voyageur de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM), l'École de commerce John-Molson de l'Université Concordia, le campus de Longueuil de l'Université de Sherbrooke, le supermarché-école et le Super-PEPS de l'Université Laval et la Technopole de l'Université de Montréal, située à la gare de triage d'Outremont, pour ne nommer que ceux-là. Plusieurs de ces projets avaient un potentiel élevé de risques et ont mené certaines universités à les abandonner complètement au risque de courir à leur perte.

Ce sont principalement les déboires financiers de l'UQÀM, dont la gestion douteuse de ses projets immobiliers a engendré un déficit majeur, qui lance le bal du chantier de la gouvernance et de la gestion des grands projets. Le vérificateur général du Québec (VGQ) reçoit alors le mandat d'étudier

4. Par exemple, certains départements de psychologie ont commencé à mettre l'accent sur la recherche en neuroscience. Bien que le volet de recherche en neuroscience constituait une filière très importante à développer, certains départements ont commencé à investir le peu de leurs ressources dans ce domaine puisqu'il rapportait des subventions de recherche plus généreuses. Le fait de donner priorité au volet recherche a toutefois coûté très cher compte tenu du fait que la formation de psychologue clinicien en a nettement souffert.

l'ampleur et les causes des problèmes de l'UQÀM. De l'automne 2007 à l'hiver 2008 se bousculent différents rapports et projets de loi concernant la gouvernance. Le premier rapport du VGQ sur l'UQÀM, le rapport de l'Institut sur la gouvernance des organisations publiques et privées (IGOPP) sur la gouvernance des universités québécoises, les projets de loi 32 et 44 visant l'encadrement des investissements universitaires, le second rapport du VGQ et la mise au point de la loi 107 sur les structures de gouvernance de l'ensemble des universités québécoises voient le jour durant cette période. D'abord, les projets de loi 32 et 44 visaient à encadrer les investissements majeurs. Substantiellement, cette réglementation prévoyait que les investissements de moins de 10M\$ devaient dorénavant recevoir l'aval du MELS, que ceux entre 10 et 40M\$ devaient recevoir l'appui du Ministère des Finances et que les projets de plus de 40M\$ allaient obligatoirement être examinés par l'Agence des partenariats public-privé du Québec (APPPQ) et recevoir un appui du Conseil des ministres. Faute d'appuis, cette réglementation ne prendra pas la forme d'une loi, mais demeurera effective en tant que règlement. Ensuite, le rapport de l'IGOPP a hautement fait réagir l'ensemble des communautés universitaires du Québec. Dans la droite ligne idéologique des recommandations de l'OCDE, le rapport propose que les universités se dotent de conseils d'administration composés principalement de membres externes à la communauté universitaire et qu'ils se dotent de plusieurs comités pour améliorer la qualité de leur reddition de comptes, de leur transparence et de leur imputabilité. Quant à la loi 107, elle s'inspire directement de ce rapport, mais en forçant les universités à se doter de cette structure de gouvernance, structure à laquelle étaient déjà converties plusieurs entreprises publiques depuis 2005. Toutefois, le projet de loi 107 meurt au feuillet lorsque le premier ministre fait dissoudre la 38^e législation.

Présentement, les administrations universitaires sont régies par plusieurs réglementations les contraignant à faire de la reddition de comptes auprès du gouvernement. Parmi celles-ci, on retrouve la Loi sur les investissements universitaires, le Plan quinquennal d'investissements universitaires, les Règles budgétaires du MELS, le Protocole d'entente sur le suivi des projets d'investissements universitaires, la Loi sur le PPPQ et la Loi sur les contrats des organismes publics. On peut donc dire que les universités ne manquent pas d'encadrement.

2.2 Le projet de loi 38

Dans son préambule, le projet de loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance a pour mot d'ordre général « d'établir des principes de saine gouvernance au regard de la gestion des établissements de niveau universitaire. Ces principes visent notamment la composition, le fonctionnement et les responsabilités du conseil d'administration de l'établissement. »⁵ Plus spécifiquement, le projet de loi 38 amènera les changements suivants : le fait d'imposer au conseil d'administration ses trois comités comme modèle unique de gestion des universités, de composer ces conseils d'administration et leurs comités d'un nombre majoritaire de membres externes à la communauté universitaire, de rendre les conseils d'administration et leurs présidents imputables devant le MELS, de fixer des critères de performance liant les présidents de conseil avec le MELS et de centraliser les processus décisionnels de l'ensemble des universités. Ce projet de loi est à peu de choses près une copie conforme de son ancêtre, le projet de loi 107.

Le législateur ne parlant pas pour ne rien dire, il lui faut aussi une bonne raison pour briser le silence. Dans la mesure où le projet de loi 107 ne semblait pas faire l'unanimité dans le monde universitaire, il est étonnant d'en revoir un autre similaire au feuillet de l'Assemblée nationale. Selon la ministre Courchesne, il faudrait « arrê[er] de penser que c'est juste l'UQÀM »⁶ qui est à l'origine de ce projet de loi. Pour la ministre, le problème est généralisé à l'ensemble des universités québécoises. Il ne faut toutefois pas être dupe du grand hasard qui a fait apparaître au même moment un scandale financier à l'UQÀM, des soupçons de mauvaise gestion dans les autres universités, un rapport sur les structures de gouvernance des universités et le projet de loi 38. De plus, le simple fait que l'on veuille imposer à toute vitesse un modèle unique de gestion, au lieu de prendre le temps de bien faire la réflexion avec l'ensemble des partenaires, révèle qu'on cherche davantage à donner l'impression à la population que le problème

5. Assemblée nationale, *Projet de loi no 38 : Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*.

6. Cauchy, *Universités : Courchesne est prête pour le coup de barre*, p. A1.

sera réglé qu'à le régler réellement.

3 Diagnostic différentiel

Un bon médecin n'est pas celui qui se souvient par cœur des médicaments qui soulagent un problème, mais celui qui pose les bons diagnostics aux bons patients. Dans cette section, nous proposerons une petite étude de cas sur l'UQÀM et sur d'autres universités afin de mettre au jour les causes des déficits de l'UQÀM et l'implication des groupes d'individus dans la gestion des universités.

3.1 Le problème de l'UQÀM

L'Université du Québec à Montréal est fondée en 1968 afin d'accroître l'accessibilité aux études universitaires pour la population francophone de Montréal et de ses environs. Malgré son sous-financement structurel, l'UQÀM a généralement affiché, jusqu'en 2006, des bilans financier annuels positifs.⁷ Les déboires financiers causés par les projets immobiliers du Complexe des sciences et de l'îlot Voyageur vont entraîner une véritable chasse aux sorcières afin que les coupables soient pointés du doigt. Les enquêtes menées par le Vérificateur général du Québec (VGQ), particulièrement la partie II, sont vraiment éloquents à ce sujet et aident grandement à la compréhension de la situation.

Le VGQ identifie une série de responsables qui sont essentiellement le personnel de la haute direction, le conseil d'administration de l'UQÀM, l'Université du Québec (UQ) et le MELS. Trois facteurs principaux sont identifiés, dont une mauvaise gestion de la part des hauts dirigeants, un manque de respect de ces derniers aux diverses instances décisionnelles et une gouvernance déficiente de la triade CA-UQÀM/UQ/MELS.

Selon le VGQ, Roch Denis, le recteur de l'UQÀM, Mauro Malservisi, son vice-recteur aux finances, et Nicolas Buono, son directeur des investissements, sont collectivement tenus responsables d'avoir mal géré les projets d'investissement et d'avoir agi dans le mépris de l'ensemble des structures de

7. Breton, *La crise du financement universitaire*, p. 16.

gouvernance auxquelles l'UQÀM est assujettie. Premièrement, ils ont travaillé dans le sens contraire des intérêts de l'UQÀM en nuisant directement à la rentabilité des projets et en prenant des décisions qui outrepassaient leur pouvoir. Le rapport ajoute que le recteur de l'UQÀM « a agi en vase clos [...] sans demander toutes les approbations nécessaires des instances de l'UQÀM et de l'UQ [...] a décidé d'ignorer les dates de retrait permettant de mettre fin au projet de l'îlot Voyageur ou d'exclure certaines composantes [et] a fait preuve d'un manque de transparence à l'égard du MELS. »⁸ De plus, toujours selon le VGQ, le recteur et le vice-recteur « ont déposé une masse considérable de documents techniques et complexes au CA et à l'UQ en leur demandant d'approuver rapidement le projet de l'îlot Voyageur, sous prétexte entre autres d'une option d'achat qui expirait sous peu »,⁹ ce qui est un mensonge, comme plusieurs informations sur le sujet qui ont été transmises aux instances concernées comme le conseil d'administration de l'UQÀM. Troisièmement, le VGQ note que l'ensemble des soupapes de protection n'a pas réagi adéquatement. Cette gouvernance déficiente du projet concerne autant le conseil d'administration de l'UQÀM que l'UQ et le MELS. Le conseil d'administration est blâmé pour son suivi du projet et pour le mauvais fonctionnement de son comité de vérification. Notons au passage que ledit comité était exclusivement composé de membres externes et qu'il n'a tenu aucune réunion entre 2003 et 2006.¹⁰ Les membres du conseil d'administration ont fait confiance à une administration forte. On peut conclure de l'avis d'Alain Dupuis que :

dans les projets immobiliers problématiques de l'UQÀM, le recteur, le vice-recteur et 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 à 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.¹¹

8. Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal. Partie II - Principaux facteurs responsables des pertes de l'Université du Québec à Montréal*, p. 107.

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*, p. 108.

11. Dupuis, *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM (version révisée)*, pp. 17-18.

Les dirigeants de l'UQÀM, et en grande partie leur attitude managériale, sont responsables d'une grande partie du malheur de l'université, la triade CA-UQÀM/UQ/MELS constituant la première victime de leur fourberie. Il apparaît évident que même un conseil d'administration blindé et extrêmement transparent aurait pu être tout aussi bien berné par les dirigeants de l'UQÀM. Ce n'est pas parce que les lois existent que les fraudeurs les respectent.¹² C'est pour empêcher la répétition d'une situation semblable que le gouvernement a proposé le projet de loi 38 qui vise à renforcer les mécanismes de gouvernance des universités. Il faut considérer que l'« on fait donc une erreur d'analyse organisationnelle en proposant de corriger le modèle managérialiste, alors qu'il faudrait plutôt renforcer le modèle collégial. On propose de mieux faire la mauvaise chose, en quelque sorte. »¹³ Le projet de loi cherche à amener une solution systémique à l'ensemble des universités québécoises sous prétexte de moderniser et de normaliser les structures de gouvernance. Malheureusement pour les efforts du MELS qui souhaite mettre en place une nouvelle réforme, ce sera la bonne foi et l'honnêteté des dirigeants qui seront les meilleurs remparts contre de nouveaux scandales financiers.

3.2 Administrateurs externes : un bon rempart ?

En ce qui a trait aux règles de gouvernance, il y a un doute raisonnable à avoir concernant le réel impact que pourrait avoir la présence de plus de la moitié de membres externes sur un conseil d'administration. Contrairement au MELS, nous ne croyons pas que les problèmes soient aussi importants. En effet, certains exemples québécois semblent mettre en doute la pertinence d'une telle réforme. D'abord, on remarque que l'Université de Montréal (UdeM), avec 60% de membres externes, des comités de vérification, de gouvernance et de finances, est probablement l'une des universités qui verra peu de différences ou qui n'en verra presque pas dans son mode de gestion après la passation de la loi 38. Or, cette année, celle-ci accuse un

12. Les scandales financiers d'Enron, Norbourg, Madoff et autres ne sont que des exemples parmi tant d'autres de dirigeants qui ont simplement réussi à contourner les filets de leurs organisations.

13. *Ibid.*, p. 26.

déficit de 14,9M\$ et a refusé de réaliser des prévisions budgétaires à long terme tellement son déficit structurel est important. Que font les membres externes ? Comment s'exprime cette gouvernance ?

Ensuite, le modèle de gestion qui est proposé dans le projet de loi 38 est en fait un calque, à quelques détails près, de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État décrétée en 2006 par l'Assemblée nationale du Québec. Cette loi touche la plupart des sociétés d'État, comme Hydro-Québec et la Société générale de financement (SGF). Pourtant, un modèle identique de gouvernance n'a pas empêché la Caisse de dépôt et placement (CDP) de produire un des plus gros déficits de son histoire. Cette gouvernance à tout casser n'a rien pu faire contre la perte de 39,8G\$ du bas de laine des Québécois, ce qui représente 80 fois le montant perdu par l'UQÀM dans son aventure immobilière. D'un autre côté, plusieurs universités n'ayant pas de majorité de membres externes s'en tirent beaucoup mieux. Pensons notamment à l'Université Laval ou à l'Université de Sherbrooke qui ont réussi, jusqu'à maintenant, à redresser leurs finances. C'est aussi le cas de plusieurs autres universités québécoises. On ne peut donc pas vraiment affirmer hors de tout doute raisonnable que la composition des conseils d'administration soit le principal problème auquel il faut s'attarder et, de surcroît, que le modèle que l'on souhaite appliquer aux universités sera capable d'y répondre.

Il faut aussi ajouter que, loin d'être nuisible à la gouvernance responsable des universités, la communauté universitaire joue, de manière générale, un rôle d'importance dans la prévention des catastrophes financières. Déjà en 2005, les associations étudiantes parlaient de l'îlot Voyageur et de l'ampleur qu'allait prendre le projet. La résistance s'organisait déjà à ce moment. À l'Université Laval en 2006, c'est la mobilisation des professeurs et des étudiants qui a finalement mis la hache dans le projet de supermarché-école. À force d'implication et d'efforts, l'administration a finalement revu son processus d'appel d'offres, qui était auparavant inexistant, et c'est le processus électif du recteur qui a permis au débat de se faire publiquement, avec pour résultat l'abandon du projet. Ce sont les membres internes qui ont, dans ce cas, été les gardiens de la mission fondamentale des universités. La communauté ne doit pas alléger sa mission à son recteur ou à son administration, mais à l'institution à laquelle elle appartient.

Il nous apparaît hautement déplacé d'affirmer que les membres internes ne sont pas capables de servir de rempart efficace à la réalisation de pro-

jets mal ficelés. Ensuite, il est inconcevable que l'on puisse vouloir faire la promotion d'une solution qui semble être accompagnée de plusieurs mauvais exemples et « rien dans les règles de "bonnes gouvernances" courantes inspirées des organisations mécanistes ne pourra donner au conseil d'administration des universités la capacité de mieux contribuer à la mission de ces organisations, ni même d'empêcher tout dérapage. »¹⁴

En conclusion de cette section, mentionnons que le projet 38 vise à répondre à une problématique actuelle du monde universitaire. La mauvaise gestion récente de différents projets, notamment la crise immobilière de l'UQÀM, a été l'élément déclencheur d'une vaste campagne en faveur d'une révision de la gouvernance universitaire.

Ainsi, sous prétexte de mauvaise gestion dans un contexte bien précis, l'État cherche à modifier la composition des conseils d'administration de toutes les universités pour qu'ils passent sous le contrôle de protagonistes étrangers aux missions universitaires. Ce cas particulier - qui illustre par ailleurs les efforts déployés par cette université pour tenter d'obtenir du financement privé en vue de réaliser ses projets d'expansion immobilière - est donc utilisé à bon escient par le MELS qui peut alors justifier sa volonté de retirer aux universités leur propre contrôle, une volonté qui ne date pourtant pas d'hier.¹⁵

Nous sommes d'avis que les prémisses du projet de loi 38 se fondent sur un mauvais diagnostic de la situation universitaire.

4 Confusion des fins et des moyens

Dans la précédente section, il a été démontré qu'il ne semble pas possible d'établir un quelconque lien entre la bonne gouvernance d'une institution et la composition de son conseil d'administration. Mais au-delà de cette absence de corrélation, qui permet essentiellement de douter de l'étendue, voire de l'existence du problème qu'est censé régler le projet de loi 38, les prescriptions dudit projet sont elles-mêmes plus que discutables. Si mal il y avait, le remède proposé, bien loin d'apaiser les maux, pourrait plutôt aggraver l'état de ses patients.

14. *Ibid.*, p. 38.

15. Ratel, *Contrats de performance et autonomie universitaire au Québec*.

Cette section remettra tout d'abord en question les arguments amenés pour soutenir le bien-fondé de l'implantation d'un tel modèle organisationnel, soit un modèle managérial. Il sera ensuite montré qu'il est loin d'y avoir consensus à ce sujet au sein des sciences de l'organisation. Finalement, nous mettrons cette absence de consensus en perspective avec un modèle organisationnel diamétralement opposé, le collégialisme.

4.1 Projet de loi 38 : retour aux sources

Le projet de loi 38 est une réponse à un problème particulier, celui du fiasco immobilier de l'UQÀM. Si cette décision est évidemment de nature politique, il faut néanmoins comprendre pourquoi le projet a le contenu qu'il a et non pas un autre. Comment le gouvernement en est-il arrivé à suggérer que tous les conseils d'administration des universités devaient être composés à au moins 60% de membres « indépendants » ? Pourquoi 60% et non pas 30% ? Pourquoi choisir une plus grande hiérarchisation plutôt que la démocratisation des processus comme gage d'une saine gouvernance ? Les réponses à ces questions se trouvent principalement dans la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et dans le rapport de l'IGOPP concernant les universités.

La Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, adoptée en 2006 par le gouvernement libéral, a pour objet « d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction. »¹⁶ La ministre Michelle Courchesne est par ailleurs convaincue que le projet de loi 38 favorisera « l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité. »¹⁷ Le vocabulaire est le même, les visées sont semblables. Or, ce n'est pas la similarité des objectifs qui est surprenante, mais plutôt celle des moyens utilisés. Aux yeux du gouvernement, des conseils d'administration composés à majorité de membres « indépendants » qui établissent les orientations stratégiques et veillent à leur mise en application, des conseils responsables des décisions

16. Gouvernement du Québec, *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

17. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Gouvernance des cégeps et des universités – La ministre Courchesne dépose deux projets de loi pour renforcer la gouvernance des cégeps et universités*.

auprès du gouvernement et un président qui l'est auprès du ministre, des comités de gouvernance et d'éthique, de vérification et de ressources humaines, un président du conseil qui évalue les autres membres, etc. sont des mesures permettant tant aux sociétés d'État qu'aux universités d'assainir leurs mœurs. De cette affirmation, l'observateur attentif ne peut conclure que deux choses : ou les universités sont, elles aussi, des sociétés d'État, soit les principes de gouvernance qui s'appliquent aux sociétés d'État sont également applicables aux universités.

Dans tous les cas, nous croyons qu'il existe une mer de différences entre les universités et les sociétés d'État. Les premières sont au Québec, « en droit et en fait, définies et considérées comme appartenant à la sphère du service public. »¹⁸ Cette vocation particulière a déjà été évoquée de manière formelle, le gouvernement ayant déjà dit qu'il voyait « dans l'université un service public essentiel. »¹⁹ Ce statut de service public implique à la fois des objectifs différents pour les universités et pour les sociétés d'État, mais aussi un rapport qui n'est pas chargé de la même teneur économique entre les donneurs de service et ceux qui le reçoivent. « L'université n'est pas une entreprise engagée dans la recherche de profits pour ses actionnaires et dans une dynamique d'offre et de demande avec des clients. Dans les services publics, les destinataires ne sont pas vraiment des clients. »²⁰ Les universités ne sont pas au service de clients, mais plutôt d'étudiantes et d'étudiants, et la relation qui les lie est d'une nature fort différente de celle d'une transaction marchande ordinaire. Les universités n'appartiennent pas à l'État, que ce soit directement ou non, et n'offrent certainement pas un service commercial, aussi général soit l'intérêt de leurs services et ceux des sociétés d'État.

Au Québec, les universités ne sont pas des clubs privés. Elles sont toutes des institutions qui sont du domaine public et elles sont effectivement définies et traitées comme telles. En considérant les choses sous cet angle, les universités n'appartiennent dès lors à personne en particulier, pas même à l'État - ce ne sont pas des sociétés d'État. Celles et ceux qui y prennent les décisions corporatives le font en

18. Lucier, *À qui appartient l'université ?*.

19. Gouvernement du Québec, *Politique québécoise à l'égard des universités. Pour mieux assurer notre avenir collectif*, p. 17.

20. Lucier, *Gouvernance et direction de l'université*.

vertu d'un mandat public : ce ne sont ni des propriétaires, ni des actionnaires.²¹

Il ne faudrait pas par là réduire les responsabilités du rôle de l'État par rapport aux universités, bien au contraire. Il s'agit simplement de comprendre que l'université a une vocation, dans notre société et dans les autres, bien différente de celle d'entreprises publiques, comme Loto-Québec ou la Société des alcools du Québec (SAQ), et que « l'université, quel que soit son statut juridique particulier, est un service à caractère essentiellement public. Elle évolue d'emblée dans l'ordre du Bien commun. »²²

Nous croyons donc que les universités ne doivent pas être gouvernées comme les sociétés d'État, ce sur quoi nous reviendrons plus loin, plus en détails. Nous tenons toutefois à dire qu'il est pour le moins préoccupant que les élus considèrent que la gouvernance d'un service public doit être semblable à celle des sociétés d'État, elles-mêmes gérées comme des entreprises privées. Ce fait est préoccupant parce qu'il semble inconcevable pour le gouvernement qu'un service public puisse être gouverné différemment d'une entreprise privée. Pour lui, la façon de faire des entreprises semble être la seule envisageable, et cette façon serait tant supérieure aux autres qu'il faudrait l'imposer à toutes les organisations et les institutions, peu importe leur nature et leur mission. Nous ne pouvons malheureusement pas ignorer que tout ce discours et que toutes ces manières de faire relèvent d'une certaine conception du monde, que « par-delà tous les louables propos d'amélioration et de clarification, le concept de "gouvernance" n'est ni neutre ni innocent. On peut même affirmer qu'il charrie avec lui une lourde volonté de structuration d'ordre idéologique - donc, intéressée. »²³ Nous ne croyons pas que le monde doive entièrement être dirigé par une poignée d'individus « indépendants », i.e. appartenant au monde des affaires,²⁴ ni qu'une seule et même culture organisationnelle doive présider à la destinée de toutes nos institutions. Nous croyons que « ce serait carrément dénatu-

21. Lucier, *À qui appartient l'université ?*.

22. Lucier, *L'université québécoise : figures, mission, environnements*, p. 28.

23. Lucier, *Gouvernance et direction de l'université*.

24. Toulouse, *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires*, p. 30 : « plusieurs souhaitent que les membres du milieu social et/ou économique soient invités au conseil d'administration par l'institution universitaire suite à une consultation de la communauté des affaires de la région et/ou des organismes sociaux et/ou des associations professionnelles actives dans la région et/ou des instances de concertation ou de gouvernement régional. ».

rer les choses que, par mimétisme ou par volonté illusoire d'une plus grande propreté et d'une plus grande efficacité, on entreprenne d'abandonner la gestion du service public aux seules procédures du privé et aux seules façons de faire du libre marché. »²⁵ Si les universités doivent évidemment être bien gouvernées, les tentatives de réforme, elles, ne doivent toutefois pas tirer leur origine de l'adhésion à une idéologie particulière.

Le rapport de l'IGOPP semble être la seconde muse du gouvernement. En effet, le cœur des recommandations de l'IGOPP concernant la gouvernance des universités est repris quasiment textuellement dans le projet de loi. L'IGOPP semble être devenu l'autorité en matière de gouvernance. Nous contestons cette autorité pour deux raisons. Premièrement, nous ne croyons pas que l'IGOPP, qui est parrainé par HEC-Montréal et par l'École de gestion John-Molson de l'Université Concordia, soit le guide le plus apte à juger la manière de gouverner nos universités. Choisir son conseiller, c'est choisir son conseil. Deuxièmement, et c'est là le point fondamental de notre argumentation, nous ne croyons pas que les travaux de l'IGOPP soient scientifiquement très crédibles. Le rapport de recherche de l'IGOPP ne cite tout simplement **aucune** étude scientifique montrant que le modèle de gestion mis de l'avant est celui ayant donné, empiriquement, les meilleurs résultats pour les universités. Rien, dans le rapport de recherche de Jean-Marie Toulouse, professeur titulaire au HEC Montréal, ne nous permet de sérieusement conclure qu'une université gouvernée selon les recommandations du groupe de travail serait plus efficace, plus efficiente et plus transparente. Pourtant, les exemples ne manquent pas, le monde anglo-saxon en regorge. Les principaux éléments motivant les recommandations sont issus d'une série d'entrevues menée par M. Toulouse. Celui-ci a interrogé un peu plus de 35 personnes qui étaient essentiellement des hauts dirigeants d'universités ou des administrateurs de sociétés privées. Est-il dès lors étonnant que les personnes interrogées militent en faveur d'une plus grande concentration du pouvoir entre leurs mains? Et est-il surprenant que le groupe de travail, composé des mêmes hauts dirigeants, valident leur propre point de vue dans le rapport final de l'IGOPP? Ces mots pourront sembler forts, mais le rapport de recherche constitue pour nous une parodie de recherche, un document qui nous apprend principalement que les dirigeants aiment diriger et que les dirigeants se perçoivent eux-mêmes comme les personnes les plus aptes à diriger. Encore une fois, si une réforme de la gouvernance des

25. Lucier, *Gouvernance et direction de l'université*.

universités doit être entreprise, elle doit l'être pour les bonnes raisons et elles doivent être rigoureusement et dûment justifiées.

Dans le même ordre d'idées, il est déplorable que le gouvernement n'ait pas lui-même entrepris d'études sérieuses sur la question avant d'aller de l'avant avec le dépôt de son projet de loi. Par ailleurs, alors que le projet de loi prévoit que les conseils d'administration des universités devront consulter leurs communautés universitaires respectives, le gouvernement s'est bien gardé, jusqu'à maintenant, de faire pareille politesse au milieu universitaire. Si consensus il y a dans les communautés universitaires, c'est bel et bien autour de l'inutilité de cette loi, voire de sa capacité à détourner les universités de leurs fondamentales missions. Il est à craindre que les conseils d'administration fassent preuve de la même écoute. . . Nous considérons que toute réforme dans la gouvernance des institutions universitaires doit se faire avec l'appui du milieu universitaire et que toute réforme doit être le fruit d'une réflexion menée dans les règles de l'art. Or, ces conditions n'ont pas été remplies dans le cas du projet de loi 38.

4.2 Managérialisme et universités

Si ce qui a mené à la vision organisationnelle véhiculée par le projet de loi 38 semble fort contestable, il convient néanmoins d'en discuter les principales propositions à la lumière des sciences de l'organisation. En effet, parmi les appréciables améliorations que sont censées procurer les dispositions du projet de loi, celles de l'efficience et de l'efficacité figurent en tête de liste, avec tous les bienfaits pour la transparence et la responsabilisation que cela implique. Mais le modèle organisationnel suggéré dans le projet de loi est-il à la fois valable pour les entreprises privées, les sociétés d'État, les universités et, conséquemment, les services publics ? La réponse à cette question tend vers la négative : « les sciences de l'organisation nous incitent à penser qu'il y a fort peu de possibilités que les mêmes idées et instruments puissent contribuer au bon fonctionnement de toutes les organisations indifféremment de leur contexte de fonctionnement, de la nature de leur mission et du travail qu'elles ont à faire. »²⁶ Or, le gouvernement et l'IGOPP proposent plutôt un archétype organisationnel qui, selon eux, est valide peu

26. Dupuis, *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM (version révisée)*, pp. 7-8.

importe le type d'organisation visé. Une université et une entreprise cotée en bourse devraient avoir la même structure, une structure de type managérial, qui elle seule aurait le pouvoir d'assurer l'efficacité, l'efficience et la transparence d'une organisation.

Le bon fonctionnement des institutions universitaires nécessite une unité de direction. Cette unité de direction doit s'appuyer sur une instance ultime de décision ainsi que sur des mécanismes efficaces de coordination entre toutes les instances décisionnelles. Ce n'est qu'ainsi que l'on peut prendre en compte et concilier la mission, les aspects administratifs, financiers et académiques dans la prise de décision.²⁷

C'est explicitement d'un paradigme managérial dont l'IGOPP se fait le héraut, et celui-ci est présent tant dans la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État que dans le projet de loi 38. Ce paradigme suppose que la souveraineté décisionnelle d'une organisation soit détenue par un groupe restreint d'administrateurs, réunis en conseil d'administration, conseil qui est l'instance suprême et qui est donc responsable des actions posées par l'organisation. Le premier dirigeant couronne le tout et c'est à lui que revient la tâche de proposer les orientations stratégiques au conseil d'administration, qui décide ensuite du sort de celles-ci. Trois comités du conseil exercent en parallèle des tâches de vérification, de ressources humaines et de gouvernance et d'éthique. Les autres instances doivent demeurer, quant à elles, des espaces strictement consultatifs, les décisions étant prises au Saint des Saints, le conseil d'administration, dont la volonté doit impérativement être exécutée. Or, cette façon de faire hiérarchisée est-elle la seule qui soit ?

Il existe une grande variété de principes et de pratiques organisationnelles légitimes et adéquats plus ou moins adaptés à la nature du travail que les différentes organisations doivent accomplir et aux enjeux auxquels elles doivent répondre. Dans cette perspective, il serait plutôt anachronique de penser qu'il puisse exister des règles de saine gouvernance universelles et adéquates pour toutes les organisations privées et publiques, y compris pour les universités et les hôpitaux.²⁸

Y aurait-il quelque chose de spécifique dans les universités qui ferait que le modèle managérial serait inadapté à leur mission et à leur objectif ? Les

27. Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec, *Rapport final*, p. 15.

28. Dupuis, *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM (version révisée)*, p. 9.

sciences de l'organisation semblent répondre que oui. Le hiérarchisme inhérent au modèle managérial suppose la division des tâches de gestion, de coordination et de conception, tâches qui se font sous l'égide de gestionnaires-supérieurs réputés compétents sur qui repose l'accomplissement de la mission. L'exécution des tâches et la livraison des services sont déléguées à des personnes hiérarchiquement inférieures ne détenant pas d'autorité propre et n'étant pas responsables de la réalisation de la mission. Il y a une division très nette entre ceux qui décident et ceux qui exécutent. « Managerial powers, however benignly exercised - and it should be emphasized that the good intention is usually there in the running of universities - involve, by definition, subordination of the managed. »²⁹ Cela aurait également des répercussions sur l'engagement de la communauté universitaire. « The most striking problem in the 'managed university' concerns the low levels of involvement and commitment of staff and students, and the poor lines of communication and interaction between executives and councils and between councils and their constituencies. »³⁰

Cependant, « la nature complexe, indéterminée, opaque et ambiguë de la mission des universités, des moyens nécessaires pour réaliser cette mission, et des résultats de leur action (Hasenfeld, 1983; Cohen et March, 1986) limite énormément la possibilité que le managérialisme puisse contribuer à améliorer l'efficacité de ce type d'organisation (Grandori, 2001). »³¹ Cela signifie qu'il est peu probable qu'un conseil d'administration composé de 13 à 25 membres soit davantage en mesure de concevoir et de coordonner une mission aussi complexe que celle des universités, des institutions dont la tradition peut remonter jusqu'au XII^e siècle. La conception managériale suppose que les objectifs d'une université puissent être clairement définis en termes opérationnels et que l'ensemble des moyens disponibles pour permettre la mise en œuvre d'une stratégie efficace et efficiente ne soient connus et compris que d'un petit nombre. Si cela peut sembler vrai pour la conception d'automobiles, l'est-ce autant lorsqu'il est question de former des docteurs en physique nucléaire? « Les sciences de l'organisation ont avancé l'idée que cet archétype [hiérarchiste] n'est relativement efficace que pour les tâches simples qu'une personne seule peut comprendre

29. Evans, *Calling Academia to Account. Rights and Responsibilities*, p. 87.

30. Boer, *Trust, the Essence of Governance?*, p. 57.

31. Dupuis, *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM (version révisée)*, p. 10.

et superviser (Mintzberg, 1989 ; Donaldson, 2001 ; Grandori, 2001 ; Scott, 2003). »³² Si le hiérarchisme est relativement efficace lorsque le travail à organiser est simple, c'est-à-dire facilement analysable et observable, mesurable et stable, il en va tout autrement lorsque les tâches sont complexes et requièrent un degré élevé de compétences et de connaissances ainsi que l'exercice constant du jugement. Il n'est alors pas possible de séparer les concepteurs-coordonnateurs des exécutants, ils doivent être les mêmes personnes. C'est pourquoi on ne peut pas demander à une unité centralisée de superviser directement, voire de diriger, la livraison des services. Il n'y a pas de stratégie d'enseignement ni de recherche standardisée qui soit normalisable, pas plus qu'il n'est possible de prévoir des résultats particuliers des différentes stratégies utilisées. Une université n'est pas une chaîne de montage avec un début et une fin prévisible.

Comment un administrateur « indépendant » pourrait-il raisonnablement décider des objectifs que les chercheurs doivent se fixer et des moyens qu'ils doivent avoir à leur disposition ? « Professional authority has its source in expert knowledge, usually gained through prolonged training, which enables those possessing it to direct endeavors of others to achieve certain ends. »³³ C'est cette expertise que le modèle managérial appliqué aux universités écarte car les gestionnaires « indépendants » ne la possèdent pas. Comment alors espérer une efficacité de gestion optimale de la part d'un conseil composé majoritairement de membres « indépendants » ? Comment espèrent-ils gagner la confiance de la communauté universitaire alors que c'est « cette extériorité même [...] qui coupe les membres du conseil d'administration d'une compréhension directe et profonde de ce qui se passe dans l'organisation et qui les rend totalement dépendants du recteur-gestionnaire » ?³⁴ Glen Jones confirme également ce fait en rapportant une étude concernant les conseils d'administration de plusieurs universités canadiennes : « While the majority of board members indicated that they 'know the organisational structure of the university,' 80% of inside members and only 40% of outside members agreed strongly with this statement. »³⁵ Plutôt que d'assurer une surveillance plus étroite du haut

32. *Ibid.*, p. 11.

33. Blau, *The Organization of Academic Work*, p. 158.

34. Dupuis, *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM (version révisée)*, p. 21.

35. Jones, *The Structure of University Governance in Canada : A Policy Network Approach*, p. 220.

dirigeant et de la direction, « lack of expertise on the part of lay trustees [...] increases reliance on the president and other administrators for information and guidance. »³⁶ Les membres « indépendants », en plus de ne pas posséder l'expertise propre au modèle professionnel, sur lequel repose fondamentalement l'institution universitaire, sont complètement extérieurs au fonctionnement somme toute très décentralisé des universités, dans lesquelles ce n'est pas tant une planification stratégique que la mise en œuvre éclairée et quotidienne d'un jugement expert qui change l'allure de l'institution. « Dans une organisation complexe fondée sur le jugement de ceux qui font le travail, on ne peut efficacement remplacer le sens des responsabilités et la critique mutuelle de tous les porteurs de la mission par un contrôle externe sur et de la haute direction comme le fait le managérialisme. »³⁷

Évidemment, on attend de ces administrateurs « indépendants » des compétences bien particulières, essentiellement en gestion. La gestion serait leur chasse gardée et leur rôle serait conséquemment complémentaire à celui des membres internes. G.R. Evans nous rappelle toutefois que :

Management is a means to the end of a university's achieving its purpose. "Management" is not specific to the university enterprise. Indeed, if "managing" is a professional activity it is *ipso facto* not a professional act which can only, or best, be carried out in a university. So arguably, if there was a conflict of judgement, the academic ought to dominate. The policy ought to be made by those who have the expertise needed to serve the university's purpose.³⁸

À la lumière de ceci, il s'ensuit qu'il apparaît encore plus saugrenu de laisser entre les mains des administrateurs « indépendants » le soin de juger de la planification stratégique. La gestion étant essentiellement une affaire de moyens et non de fins, pourquoi alors demander à des personnes extérieures à la réalité quotidienne d'une université, ne possédant pas l'expertise académique et dont le profil de compétences est principalement relié à la gestion de décider des grandes orientations de nos institutions d'enseignement supérieur ? Il s'agit, bien sûr, d'une proposition dont la témérité ne fait aucun doute. Assurément, cela ne signifie pas que des membres dits « indépendants » ne puissent pas apporter une aide appréciable en faisant

36. Hermalin, *Higher Education Boards of Trustees*, p. 43.

37. Dupuis, *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM (version révisée)*, p. 40.

38. Evans, *Calling Academia to Account. Rights and Responsibilities*, p. 87.

profiter à la fois de leur bagage d'expériences, de leurs connaissances approfondies de certains aspects administratifs et d'un sain détachement du quotidien universitaire. Cela signifie seulement que leur concours n'est ni le plus fondamental ni le plus précieux.

Nous espérons avoir pu montrer que, contrairement à ce qui est véhiculé, l'organisation managériale au sein des universités, loin de constituer un paradigme aux fondements inébranlables, n'est pas la seule option ; il existe des alternatives. Si l'optique managériale a certainement ses adeptes, il conviendrait d'en examiner avec toute la rigueur possible les tenants et aboutissants. Si réforme de la gouvernance des universités il y a à avoir, nous croyons, au risque de nous répéter, qu'elle doit reposer sur des assises suffisamment solides et avoir résisté à l'épreuve des objections.

L'administrateur « indépendant »

Nous aimerions terminer cette section en disant quelques mots au sujet de la notion d'« administrateur indépendant ». Un administrateur « indépendant », au sens du projet de loi, « n'a pas, de manière directe ou indirecte, de relations ou d'intérêts, par exemple de nature financière, commerciale ou professionnelle, susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions eu égard aux intérêts de l'établissement. »³⁹ On considère ainsi que les professeurs et les étudiants ont des intérêts divergents à ceux de leur institution et que, conséquemment, ils ne sont pas en mesure de prendre les décisions les plus éclairées. On suppose ainsi qu'il existe une nette démarcation entre les fournisseurs de capital financier, qui sont principaux, et les universitaires, qui sont agents. Cette conception semble erronée :

Dans les organisations qui nécessitent un important investissement en capital humain (en compétence) comme les universités et les hôpitaux, les fournisseurs de ce capital rare doivent être considérés comme principal au même titre que les fournisseurs du capital financier, plutôt que des agents de ces derniers, pour que ces organisations fonctionnent.⁴⁰

39. Assemblée nationale, *Projet de loi no 38 : Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*, , art. 4.0.7.

40. Dupuis, *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM (version révisée)*, p. 23.

Si bien entendu les universitaires utilisent des fonds publics et qu'ils doivent en conséquence les utiliser de manière efficace et efficiente, cela n'implique pas pour autant que leurs intérêts soient fondamentalement différents de ceux des fournisseurs de capital. Aussi, si les principaux possèdent effectivement de l'information incomplète sur les agents, ici les universitaires, il n'en demeure pas moins qu'à titre d'experts engagés dans une communauté de savoir, ces derniers n'ont pas intérêt à saboter leur institution, bien au contraire.

Le projet de loi 38, en faisant des administrateurs externes les ultimes gardiens de la mission des universités, consacre une méfiance que nous jugeons malsaine à l'endroit des personnes œuvrant dans le milieu universitaire. En faisant cela, le gouvernement sous-entend que le principal ennemi des universités provient de l'intérieur, que ce sont les universitaires qui mettent en péril leurs établissements. Cette vision est incompatible avec une véritable conception de l'autonomie universitaire. Nous tenons aussi à émettre de sérieuses réserves à propos de la capacité des administrateurs externes à remplir convenablement ce rôle de sentinelles de la mission universitaire.

Universities are complex organisations and it is not easy for a lay member of a governing body to fully understand the culture and the norms and values that create the institutional ethos. In many cases, they cannot fully appreciate the nature of the problems being debated from an institutional perspective. As such, external stakeholders tend to see themselves more as representatives of outside interests than as upholding the core values of the institution as seen by society and defined in the institution's statutes and mission statement.⁴¹

Ce sont les universitaires qui sont continuellement et personnellement engagés dans la réalisation de la mission universitaire et ce sont eux qui, ultimement, s'acquittent de sa conservation. Comment ne pas penser que les intérêts particuliers et extérieurs ainsi que l'incompréhension des administrateurs « indépendants » n'entreront pas en conflit avec le jugement bien pesé d'une multitude d'individus ?

However, the grounded experience of the changes associated with new managerialism, for its creators, agents and consumers, has been

41. Amaral/Magalhaes, *The Emergent Role of External Stakeholders in European Higher Education Governance*, p. 15.

much more ambiguous, not to say tendentious, for all concerned. In the very act of its organisational consummation, new managerialism seems to create even bigger gaps or fissures within the institutional order and moral foundations of higher education that then have to be bridged or repaired in some way or another.⁴²

Si l'idée d'avoir au sein d'un conseil d'administration universitaire une majorité d'administrateurs externes semble au premier regard une bien bonne façon d'assurer la pérennité de la mission universitaire, le fait d'être effectivement gouverné par des tierces parties contredit l'idée même à la base de la conception moderne de l'université, soit celle voulant qu'elle ne soit pas, justement, gouvernée par des tiers. La compétence de tels administrateurs reste, au minimum, à être démontrée.

4.3 Collégialisme et universités

Bien que nous nous gardions évidemment d'émettre toute recommandation formelle à ce sujet, puisque nous considérons que cela dépasse un peu l'objet de cette consultation et qu'en toute humilité, nous ne pouvons pas raisonnablement suggérer telle panacée, le modèle collégial, traditionnellement institué dans les universités, nous semble une avenue de réflexions très féconde. Après tout, « the variety of governance structures and organizational forms that we observe in place at a point in time may be present for very good reasons. »⁴³ Alors que la tendance va à la centralisation des pouvoirs, nous pensons qu'une plus grande démocratisation et que le recours à une hiérarchie plus horizontale aurait ses vertus dans un contexte de gouvernance universitaire.

C'est l'une des propositions majeures des sciences de l'organisation que les archétypes organisationnels apparentés au collégialisme et au professionnalisme soient plus appropriés que le hiérarchisme pour mettre en œuvre les mécanismes du savoir spécialisé et du jugement expert, soit la normalisation des qualifications par ceux qui font le travail, l'ajustement mutuel, les normes sociales (responsabilité mo-

42. Reed, *New Managerialism, Professional Power and Organisational Governance in UK Universities : A review and Assessment*, p. 180.

43. Ehrenberg, *Conclusion : Looking to the Future*, p. 277.

rale envers la mission ; on agit par devoir et par conviction et non pour répondre aux commandes d'un "dirigeant imputable").⁴⁴

Alors que l'organisation professionnelle délègue l'autorité à la personne dûment formée et détentrice d'un savoir très pointu, l'aspect collégial met quant à lui l'accent sur des processus de décisions impliquant un grand nombre de personnes, i.e. la communauté des pairs. Chaque personne, réputée professionnellement égale aux autres, est ainsi impliquée dans la prise de décisions, mais aussi dans l'exécution des décisions prises. Le consensus est ainsi valorisé, ce qui peut certes retarder les processus décisionnels, mais implique par contre un appui plus soutenu aux décisions. Le dirigeant n'est plus vraiment un dirigeant, il est *primus inter pares*, premier entre ses pairs.

Comme nous l'avons vu précédemment, il est loin d'être évident que les modèles managériaux soient en mesure de prendre en charge la mission complexe qui incombe aux universités. L'organisation professionnelle se veut alors un mécanisme privilégié d'autorégulation, où l'adhésion commune à la « rigueur, à l'honnêteté, à l'exactitude ainsi qu'au respect des personnes, des animaux et de l'environnement »⁴⁵ est le rempart le plus efficace contre les dérapages de toutes sortes. Le professionnalisme assure l'intériorisation de normes très strictes et le statut professionnel est conservé si et seulement si le code de conduite est respecté. Il n'y a qu'un pas à franchir, que nous franchissons, pour conclure que « le modèle professionnel est plus approprié à ces organisations, voire qu'il leur est plus essentiel. Ce modèle et ses mécanismes de contrôle largement intériorisés permettent l'exercice d'un jugement approfondi et éclairé par les porteurs de la mission sur toutes les affaires de l'organisation, y compris les coûts et les bénéfices intangibles. »⁴⁶ S'il semble douteux qu'un petit groupe de personnes puisse réaliser la mission des universités, cela semble bien plus de l'ordre du possible lorsque les universitaires, professionnellement organisés, en sont les porteurs et y sont personnellement engagés.

Le modèle collégial, présentement mis à mal par les adeptes de la NGP et par les autres chantres d'une vision entrepreneuriale de l'université, demeure

44. Dupuis, *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM (version révisée)*, pp. 10-11.

45. Conseil supérieur de l'éducation, *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, p. 13.

46. Dupuis, *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM (version révisée)*, p. 14.

néanmoins bien ancré dans la tradition universitaire. Cela ne signifie pas que les empiétements managériaux soient exempts de conséquences, mais plutôt qu'il risque d'être ardu d'enlever toutes traces du collégialisme dans les facultés et départements, où ce modèle est généralement bien installé. Certaines institutions, et pas les moindres, ont conservé une structure quasi-médiévale dans laquelle les membres de la communauté s'autogouvernent et décident communément du sort de leur université. Les cas d'Oxford et de Cambridge, deux universités anglaises dont la réputation n'est plus à faire, sont éloquents :

In Oxford and Cambridge the vast majority of members of the academic staff are still automatically members of what remains the governing body of the University. In the case of Oxford this governing body is called "Congregation". In the case of Cambridge, the "Regent House". The thousands of members never actually meet ; neither the Senate House in Cambridge nor the Sheldonian Theatre in Oxford would be big enough to contain them. But they do have frequent *opportunities* to do so, as many as choose, in formal live debates on issues of concern to the University ; they can always call a ballot by getting the necessary signatures if they see the need ; and no major decisions can be taken without an expression of their collective will. ⁴⁷

Des milliers de personnes qui prennent collectivement leur avenir en charge : de quoi faire frémir les membres du groupe de travail de l'IGOPP. D'autres grandes universités, comme Harvard et Yale, sont quant à elles structurées à la manière de véritables corporations, ce qui laisse présager, encore une fois, que les universitaires sont les plus à même de trancher les questions de gouvernance et qu'il n'y a pas de recette miracle. Des réformes ont, par exemple, récemment été tentées à Oxford. L'une des propositions les plus controversées était celle de changer « the composition of Council to fifteen members, chaired by a lay member of Council, and consisting of a further seven lay members (who will nevertheless become members of Congregation) and seven internal members (who are members of Congregation) ». ⁴⁸ Le Congregation, avec ses milliers de membres, demeurerait néanmoins souverain. Le *White Paper* proposait également une structure bicamérale. Rien

⁴⁷. Evans, *Calling Academia to Account. Rights and Responsibilities*, p. 75. C'est nous qui soulignons.

⁴⁸. University of Oxford, *White Paper on University Governance*, p. 24.

à voir avec les mesures proposées par le projet de loi 38. Les membres du *Congregation* ont néanmoins décidé, après d'âpres débats, de conserver leur ancienne structure : « Central to the notion of academic self-government is the idea that academics themselves take the decisions and determine the values that shape their professional lives. »⁴⁹ Il était alors hors de question que des personnes ne faisant pas partie de la communauté puissent avoir autant de pouvoirs dans la gestion de l'université.

Cet exemple, ou encore le rejet massif du projet de loi 38 par les communautés universitaires, tend à nous rappeler « the fact that universities are communities of *people*, among whom the advancement of knowledge goes on and teaching is carried out. »⁵⁰ Des communautés, imputables certes, mais des communautés quand même. Cette immixtion de pouvoirs étrangers dans les lieux réservés aux académiciens et le recours à la hiérarchisation mettent en péril l'exécution de la mission des universités. Cette vision est partagée par le Conseil supérieur de l'éducation (CSE), qui affirme que « le mode de décision fondé sur la collégialité à laquelle participent professeurs et étudiants protège, dans une certaine mesure, les valeurs d'autonomie universitaire et de liberté académique, en plus d'encadrer l'activité universitaire autour des piliers de la mission. »⁵¹ Le collégialisme peut être lent, têtu, connaître des ratés, personne ne le contestera. Les universitaires ne sont pas tous des enfants de chœur et « democracy does not always get things right. It can also reflect donnish pettiness and academic self-interest. Nevertheless, it will be a central thesis of this study that it remains better than the alternatives. »⁵² Nous partageons entièrement ce point de vue.

4.4 Synthèse

Si les universités éprouvent, aux yeux du MELS, des problèmes de gouvernance, agir sur le conseil d'administration est certainement une voie qu'il est possible d'emprunter afin de régler le problème.

49. *Ibid.*, p. 15.

50. Evans, *Calling Academia to Account. Rights and Responsibilities*, p. 66.

51. Conseil supérieur de l'éducation, *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, p. 20.

52. Evans, *Calling Academia to Account. Rights and Responsibilities*, p. 76.

The most compelling route to strengthening the management capacity within universities may well be to strengthen the role of governing boards. The reason for this is quite simple : the board is the body most likely to command public confidence while at the same time comprehending the nature and mission of the university. The board can thus justify state support while respecting academic freedom and self-government, all the while supporting strong management. It is the linchpin. *But precisely because of this, the board cannot itself manage the university. To do so would destroy academic self-government.* The university is a self-governing professional organization or it is not a university. The true function of the board is not to manage the university, but to ensure that it is well managed.⁵³

Si avoir l'intention de renforcer les conseils d'administration est quelque chose de tout à fait louable, il ne faut néanmoins pas perdre de vue le caractère propre des universités ainsi que les réels pouvoirs du management. En tant qu'organisation professionnelle autogouvernée, l'université fait définitivement bande à part et il est vain (et nuisible) de vouloir y implanter une autre forme d'organisation.

David Cameron nous met également en garde contre la tentation de trouver des solutions miracles. « What may be necessary in one university may be inappropriate or already in place in another. Each university and board can best assess its own problems and strengths, and chart its own course toward more effective management. »⁵⁴ Si une chose devait être retirée de ce mémoire, ce pourrait bien être celle-ci. L'imposition d'une approche unique à plus d'une quinzaine d'établissements universitaires qui ont leur histoire et caractéristiques propres revient à une importante négation de leur spécificité. Comme nous l'avons mentionné, certains établissements ont presque déjà le mode de gouvernance proposé dans le projet de loi. Pour d'autres universités, le processus d'adaptation à la loi va être long et compliqué et les forcera à nier leur culture institutionnelle. Si des universités veulent adopter les principes de gouvernance du projet de loi 38, grand bien leur en fasse.

53. Cameron, *More Than an Academic Question : Universities, Government, and Public Policy in Canada*, p. 449. C'est nous qui soulignons.

54. *Ibid.*, p. 449.

Ceux-ci ne doivent cependant pas leur être imposés.

5 Les contrecoups à venir

Si la composition des conseils d'administration n'était pas un problème dans la gouvernance de nos universités et que la solution proposée était inefficace, le projet de loi 38 est-il pour autant une médecine inoffensive ? Cette section tâchera de faire le point sur certains effets secondaires du remède de cheval que le gouvernement s'apprête à faire avaler aux universités par le biais de la législation.

5.1 Atteinte à l'autonomie

Le discours sur la gouvernance en appelle souvent à la notion d'autonomie des établissements universitaires. Cette notion, parfois galvaudée, est néanmoins indissociable d'une conception de l'université. Cette question a évidemment été abordée dans le Rapport Parent, pour qui « l'autonomie doit devenir un trait caractéristique de l'institution universitaire pour s'assurer que l'université ne puisse appartenir à aucun groupe en particulier ou se développer par cooptation de ses membres. »⁵⁵ Ce trait caractéristique a ainsi pour fonction de préserver « les établissements des formes de pression qui s'exercent sur eux en ce qui concerne la formation et la recherche. »⁵⁶ La prémisse sous-entendue est que la mission d'enseignement et de recherche ne peut pas être accomplie adéquatement sans cette impérative autonomie. L'autonomie garantit ainsi que l'université puisse poursuivre de manière désintéressée les fins qu'elle juge les plus valables. L'autonomie de l'université met en place les conditions de possibilité de l'avancement de la connaissance et « implique la liberté des personnes qui exercent ces fonctions [penser, chercher, enseigner, publier, critique] et des lieux où elles s'exercent, de même que la maîtrise des moyens qui permettent de les exer-

55. Conseil supérieur de l'éducation, *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, p. 12.

56. *Ibid.*

cer. »⁵⁷ Inutile de dire que nous souscrivons pleinement à cette manière de penser.

Ceci étant dit, le projet de loi 38, dans sa mouture actuelle, portera-t-il atteinte à l'autonomie dont jouissent les institutions universitaires? En s'assurant du respect de la mission et des valeurs de l'établissement, en adoptant les orientations stratégiques, en approuvant les prévisions budgétaires, le rapport annuel et le plan d'immobilisation, en choisissant le premier dirigeant et en adoptant des mesures d'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de la performance de l'établissement,⁵⁸ le conseil d'administration cumulerait un nombre de fonctions jusqu'ici sans précédent dans la gouvernance des universités. Bien que le gouvernement n'interviendra pas directement et formellement dans la gestion courante des universités, il n'en demeure pas moins que « l'esprit de la loi ne laisse planer aucun doute quant aux intentions ministérielles : les membres de l'université (professeurs, étudiants et employés) perdront le contrôle effectif de la gestion universitaire au sein des conseils d'administration. »⁵⁹ Peut-on encore parler d'autonomie universitaire lorsque les universitaires sont dépouillés de la maîtrise des moyens qui leur permettent d'exercer leurs fonctions? Si nous acceptons la définition présentée, il s'ensuit que non. En enlevant des pouvoirs aussi fondamentaux aux membres de l'université, c'est dans la substance même de l'autonomie universitaire que le gouvernement sabre. « Il s'agit en somme d'un pas de plus vers une définition politique des missions de l'université. D'autant plus qu'il ne s'agit plus d'une particularité associée à un financement conditionnel (donc partiel), mais bien d'une formalisation de l'intention initiale d'assujettir les universités aux objectifs ministériels et ce, pour l'ensemble de leurs activités. »⁶⁰ L'autonomie universitaire ne peut pas seulement être constituée de la responsabilité financière des établissements et de l'autonomie, factice, de leurs conseils d'administration, à défaut d'être une mascarade d'indépendance.

Nous ne pouvons qu'être affligés devant la sujétion des universités à une volonté qui n'est pas la leur. Ne seront autonomes que les desseins des

57. Lucier, *L'université québécoise : figures, mission, environnements*, p. 141.

58. Assemblée nationale, *Projet de loi no 38 : Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*, art. 4.0.22.

59. Ratel, *Contrats de performance et autonomie universitaire au Québec*.

60. *Ibid.*

administrateurs « indépendants » si le gouvernement va de l'avant avec le projet de loi 38, ce qui constitue, à nos yeux, rien de moins que le recul démocratique de notre société.

Si la philosophie libérale soutenant le modèle de l'université humboldtienne considérait que le rôle de pourvoyeur conféré à l'État à l'endroit de l'université ne devait servir qu'à défendre son autonomie face aux différentes pressions sociales, l'État du XXI^e siècle se sert plutôt de ce rôle pour répondre aux pressions du champ économique en vue de réorganiser l'université en conformité avec sa nouvelle mission : la réponse à la demande sociale. Dans cette optique, l'université se voit redéfinie comme organisation plutôt qu'institution et tend à se réduire à une simple division de l'administration gouvernementale.⁶¹

5.2 La liberté académique menacée

Après avoir examiné la question de l'autonomie universitaire, il convient maintenant de se pencher sur celle de la liberté académique. Cette notion, tout aussi dépréciée et utilisée à toutes les sauces, mérite d'être définie clairement. Par ailleurs, l'autonomie universitaire a-t-elle un impact sur la liberté académique ? Est-elle une condition nécessaire à cette dernière ou suffisante de celle-ci ? Alors que « le groupe de travail [de l'IGOPP] constate que certains établissent une équation entre liberté académique et autonomie des institutions, un débat qui dépasse les enjeux de gouvernance dont traite ce rapport »,⁶² nous ne considérons pas que ce débat dépasse les enjeux dont traite ce mémoire, bien au contraire.

It is interesting to observe two convergent effects. Universities were given more autonomy, which can be seen as a repatriation of authority to a sphere closer to the academics, while financial uncertainty created a more bureaucratic organisation. It is no wonder that many academics claim today that they are confronted with increasing attacks on their freedom and with closer control of their work by their own institution. This clearly demonstrates that institutional auto-

61. *Ibid.*

62. Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec, *Rapport final*, p. 7.

nomy is different from - and perhaps even functions in opposition to - individual academic freedom [...]⁶³

À l'instar du Conseil supérieur de l'éducation (CSE), nous estimons que « la liberté académique est l'une des deux conditions de la fonction critique des universités, l'autre étant l'autonomie universitaire (CSE, 1995). »⁶⁴

Premièrement, nous ferons nôtre la définition de la liberté académique que présente le CSE :

La liberté académique peut se concevoir du point de vue de l'établissement ou de celui du professeur. À l'échelle de l'établissement, c'est la liberté "d'établir le contenu des programmes d'études, de nommer les professeurs, d'admettre et de refuser les étudiants en tenant compte des normes établies, d'innover et d'expérimenter" (Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, tome II, no. 366). Pour le professeur, la liberté académique se situe dans le prolongement de la liberté d'expression de tout individu dans une société démocratique, ce qui confère aux professeurs "le droit de décider de leurs opinions et de l'expression de celles-ci, de choisir l'objet de leur recherche et de leurs méthodes de travail et, dans certains cas, de déterminer le mode de diffusion de leurs résultats" (CSE, 1995, p. 59). Aux yeux du Conseil, la liberté académique est l'une des deux conditions de la fonction critique des universités, l'autre étant l'autonomie universitaire (CSE, 1995).⁶⁵

Il apparaît ainsi maladroit d'aussi facilement dissocier autonomie des institutions et liberté académique. Il reste à comprendre comment cette relation s'articule. Encore une fois, le CSE se veut on ne peut plus éclairant à ce sujet :

Il ne peut y avoir de liberté académique chez les professeurs sans l'autonomie de l'institution. L'autonomie universitaire préserve les établissements des formes de pression qui s'exercent sur eux en ce qui concerne la formation et la recherche. Dans de tels cas, l'affirmation

63. Amaral/Magalhaes, *The Emergent Role of External Stakeholders in European Higher Education Governance*, p. 8.

64. Conseil supérieur de l'éducation, *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, p. 12.

65. *Ibid.*

de l'autonomie soutient la liberté académique des professeurs, qui est une valeur nécessaire au développement scientifique.⁶⁶

Si l'autonomie universitaire n'est définitivement pas suffisante pour garantir la liberté académique, elle est selon toute vraisemblance nécessaire. Si le projet de loi 38 ne vient évidemment pas interférer dans la liberté académique des professeurs pris individuellement, nous croyons qu'il constitue néanmoins un dangereux précédent en ce qui concerne la liberté académique d'un point de vue de l'établissement. Puisque nous avons précédemment conclu à une diminution de l'autonomie universitaire, il s'ensuit logiquement que la liberté académique est diminuée d'autant. Évidemment, ce constat va à l'encontre de toute conception désintéressée de la connaissance scientifique. À moins que le gouvernement, lui, ne soit intéressé. . .

Nous tenons par le fait même à réaffirmer notre adhésion à la conception moderne de l'université, dans laquelle la libre et désintéressée recherche du savoir prime, et où elle est placée à l'abri des contraintes de son environnement. Nous croyons, nous aussi, que l'indépendance de l'université est une condition essentielle à l'exercice de sa mission.

The assumption underlying the Humboldtian-Newmanian model was that there was a direct relationship between the university's independence from the material - economic, social and political - interests of the society in which the institution was integrated, and the university's ability to accomplish its mission : the pursuit of knowledge for its own sake, and the preservation and dissemination of knowledge.⁶⁷

Cette conception de l'université tend à minimiser les influences extérieures, celles-ci étant réputés délétères pour la quête du savoir. Même avec toutes les bonnes intentions du monde, des administrateurs externes constituent, précisément, des influences extérieures, *a fortiori* lorsqu'on les investit de nombreux pouvoirs et du devoir de faire perdurer l'université. Cette tâche ne leur incombe tout simplement pas. Nous redoutons par ailleurs que l'influence grandissante d'administrateurs externes, conjuguée à une gestion managériale des universités, pave la voie à une redéfinition du modèle universitaire : « the entrepreneurial university. »⁶⁸

66. *Ibid.*

67. Amaral/Magalhaes, *The Emergent Role of External Stakeholders in European Higher Education Governance*, p. 11.

68. *Ibid.*, p. 7.

Si l'université moderne a certainement ses défauts et qu'il est à son avantage de profiter d'opinions qui sont extérieures à son environnement immédiat, il convient également d'en rappeler les vertus et de faire preuve de prudence afin de ne pas faire plus de mal que de bien.

6 Recommandations

Nous recommandons que les universités demeurent maîtres de la définition de leur structure institutionnelle, et ce afin d'assurer leur autonomie universitaire et leur liberté académique, au sens où le définit le Conseil supérieur de l'éducation.

Nous recommandons que le projet de loi 38 modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance soit retiré.

Nous recommandons que le Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport concentre ses efforts sur l'élaboration de stratégies afin de régler le sous-financement du réseau universitaire, facteur aggravant les mauvais comportements de gestion.

7 Conclusion

Par le présent mémoire, nous avons tenté d'apporter des éclaircissements contextuels et théoriques qu'il nous semblait important de prendre en considération avant d'aller plus loin dans la procédure d'adoption du projet de loi 38. Nous avons d'abord tenté de situer le courant dans lequel se trouve le débat sur les structures de gouvernance et nous avons affirmé que le projet de loi 38 était l'héritier d'une série de transformations du système universitaire qui suivent les préceptes de la NGP et de l'OCDE. Nous avons ensuite tenté de comprendre la racine du problème que doit supposément régler le projet de loi 38. En nous fondant sur le cas de l'UQÀM, qui a motivé la présentation de cette législation, mais aussi en jetant un bref coup d'œil sur la corrélation bilan financier/composition du conseil d'administration d'autres universités, nous avons montré qu'il est difficile de cerner le problème que devrait corriger l'adoption de la loi 38. Dans un autre ordre d'idées, nous

avons constaté qu'il y avait des failles importantes dans la base intellectuelle qui semble avoir été à la source de ce projet de loi, failles qui résident essentiellement dans l'absence d'exemples d'application concrète des recommandations du rapport. De plus, par le biais d'une analyse sommaire, nous avons montré que le mode de gouvernance préconisé par le projet de loi 38, le hiérarchisme, était clairement inapproprié pour les universités et que cette façon de faire pouvait avoir un impact majeur sur la participation de la communauté universitaire, sur l'autonomie de gestion des universités et, finalement, sur leur liberté académique.

Les universités sont des institutions plus que centenaires et ayant une tradition à laquelle tiennent fortement les membres de leurs communautés. Malgré les diverses formes d'organisation, les universités ont toujours été à l'origine de la définition de leur environnement de travail et des domaines du savoir qu'elles visaient à investiguer. Cette liberté académique et cette autonomie universitaire ne sont pas seulement le gage d'une gestion adéquate des universités, elles sont le gage de la créativité nécessaire à la qualité de l'enseignement et de la recherche générés dans ces dernières. Il est problématique que la liberté et la démocratie, valeurs pourtant fondamentales dans nos sociétés, soient mises de côté dans les perspectives récentes de l'organisation du travail alors qu'elles devraient plutôt inspirer toutes tentatives de réformes.

Bibliographie

- Amaral, Alberto/Magalhaes, Antonio:** The Emergent Role of External Stakeholders in European Higher Education Governance. dans **Alberto Amaral, Glen A. Jones et Berit Karseth (éd.):** *Governing higher education : national perspectives on institutional governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 1–22.
- Assemblée nationale:** *Projet de loi no 38 : Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*.
- Blau, Peter M.:** *The Organization of Academic Work*. seconde édition. New Brunswick: Transaction Publishers, 1994, 310 p.
- Boer, Harry De:** Trust, the Essence of Governance ? dans **Alberto Amaral, Glen A. Jones et Berit Karseth (éd.):** *Governing higher education : national perspectives on institutional governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 43–62.
- Breton, Gaétan:** La crise du financement universitaire. À bâbord, oct./nov. 2008, Nr. 26, pp. 16–17.
- Cameron, David M.:** *More Than an Academic Question : Universities, Government, and Public Policy in Canada*. Halifax: Institute for Research on Public Policy, 1991, 472 p.
- Cauchy, Clairandrée:** *Universités : Courchesne est prête pour le coup de barre*. Le Devoir, 10 septembre 2008, p. A1.
- Conseil supérieur de l'éducation:** *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*. Québec, 2008, 92 p. – Avis à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport.
- Dupuis, Alain:** *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM (version révisée)*. Centre de recherche sur la gouvernance, 2008, 51 p. – Cahier de recherche du Cergo.
- Ehrenberg, Ronald G.:** Conclusion : Looking to the Future. dans **Ehrenberg, Ronald G. (éd.):** *Governing Academia*. Ithaca et Londres: Cornell University Press, 2004, pp. 276–280.
- Evans, G.R.:** *Calling Academia to Account. Rights and Responsibilities*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education and Open University Press, 1999, 242 p.

- Gouvernement du Québec:** *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. L.R.Q., chapitre G-1.02.
- Idem:* *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*. L.R.Q., chapitre E-14.1.
- Idem:* *Politique québécoise à l'égard des universités. Pour mieux assurer notre avenir collectif*. Québec: Ministère de l'Éducation, 2000.
- Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec:** *Rapport final*. Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, septembre 2007 – Rapport final.
- Hermalin, Benjamin E.:** Higher Education Boards of Trustees. dans **Ehrenberg, Ronald G. (éd.):** *Governing Academia*. Ithaca et Londres: Cornell University Press, 2004, pp. 28–48.
- Jones, Glen A.:** The Structure of University Governance in Canada : A Policy Network Approach. dans **Alberto Amaral, Glen A. Jones et Berit Karseth (éd.):** *Governing higher education : national perspectives on institutional governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 213–234.
- Lucier, Pierre:** *L'université québécoise : figures, mission, environnements*. Presses de l'Université Laval, 2006, 179 p.
- Idem:* *Gouvernance et direction de l'université*. Conférence prononcée à l'ouverture du Conseil général de la FQPPU, 3 mai 2007.
- Idem:* *À qui appartient l'université?* Conférence d'ouverture du colloque de la FQPPU dans le cadre du 76e Congrès de l'Acfas, 8 mai 2008.
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport:** *Gouvernance des cégeps et des universités – La ministre Courchesne dépose deux projets de loi pour renforcer la gouvernance des cégeps et universités*. Québec, 16 juin 2009.
- Ratel, Jean-Luc:** *Contrats de performance et autonomie universitaire au Québec*. Aspects Sociologiques, à paraître.
- Reed, Michael I.:** New Managerialism, Professional Power and Organisational Governance in UK Universities : A review and Assessment. dans **Alberto Amaral, Glen A. Jones et Berit Karseth (éd.):** *Governing higher education : national perspectives on institutional governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 163–186.

Toulouse, Jean-Marie: *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires.* Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, juin 2007 – Rapport de recherche.

University of Oxford: *White Paper on University Governance.* Trinity Term 2006.

Vérificateur général du Québec: *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal. Partie II - Principaux facteurs responsables des pertes de l'Université du Québec à Montréal.* Juin 2008.