



La fin de l'autonomie et de la collégialité universitaires

Analyse critique du projet de loi 38 sur la gouvernance universitaire

Mémoire présenté à la Commission de l'éducation

par la

Fédération québécoise des professeuses
et professeurs d'université

14 août 2009

Table des matières

Préambule.....	3
Introduction.....	4
Éléments de mise en contexte	4
L'absence de pertinence du projet de loi 38	5
Un argumentaire en trois temps	6
1 . La triple mission de l'université et la collégialité : des éléments indissociables.....	7
1.1. Le lien intrinsèque entre la triple mission de l'université et le service public.....	7
1.2. Le lien intrinsèque entre la triple mission de l'université et le mode de gestion collégial.....	8
1.2.1. Le modèle collégial et le modèle managérial	9
1.2.2. Les effets pervers de l'application du modèle managérial à une institution de type collégial.....	10
2. L'indépendance des membres : une notion invalide.....	12
2.1. La notion de « membre indépendant ».....	12
2.2. La confusion entre indépendance et autonomie.....	14
2.3. La création de trois comités et l'Assemblée universitaire	16
2.4. Une concentration d'un pouvoir gestionnaire illégitime	18
3. Une reddition de comptes qui exacerbe la compétitivité.....	19
3.1. La question de l'imputabilité dans le projet de loi 38 : l'implantation d'une culture de la performance.....	19
Conclusion	22
Notes	26

Préambule¹

Fondée en 1991, la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) regroupe 15 syndicats et associations rassemblant la majorité des professeures et professeurs du milieu universitaire au Québec. Instance de concertation et d'action syndicale démocratique, la FQPPU est un organisme à vocation politique dont la mission globale est d'œuvrer au maintien, à la défense, à la promotion et au développement de l'université comme service public.

La FQPPU intervient régulièrement auprès d'instances gouvernementales, de commissions, d'organisations diverses tant au Québec et au Canada qu'à l'étranger, sur tout dossier touchant l'institution universitaire. Le financement des universités, le renouvellement du corps professoral, la place et le rôle des professeures et professeurs dans la conduite des affaires académiques et la gestion des universités, la recherche et la liberté académique constituent autant d'enjeux à propos desquels la FQPPU représente et défend sur les différentes tribunes le droit à une université accessible et de qualité. Les positions de la FQPPU se fondent sur les orientations et les politiques adoptées par son Conseil fédéral.

La FQPPU reconnaît d'emblée l'importance du budget consacré aux institutions universitaires et, partant, la nécessité pour celles-ci d'utiliser les fonds publics avec sagesse et transparence. Elle constate les effets préjudiciables de certains choix imputables aux administrations universitaires et soutient depuis longtemps que ce type de comportement n'est pas une cause, mais un effet.

La FQPPU considère primordial de rappeler que le problème de fond découle des politiques publiques qui maintiennent un financement inadéquat du réseau universitaire. La crise actuelle démontre les risques d'une gestion appliquant des pratiques et des structures étrangères à ce milieu et propres à l'entreprise privée, fortement axée sur les bénéfices à court terme. Si l'obsession du savoir instrumental et la compétition inter et intra universitaire ont mené à des dérives, il ne faut pas acculer les établissements à n'avoir d'autres choix que de sacrifier de grands pans de leur mission séculaire. Les politiques publiques doivent au contraire garantir la pérennité des universités, le maintien et le développement d'une pluralité de connaissances.

Au cours des derniers mois, la FQPPU s'est employée à faire valoir que, face aux multiples difficultés et attaques que subissent les universités québécoises, ce n'est pas une intervention à la pièce comme celle que propose le projet de loi 38 qui corrigera ou préviendra les dérives.

¹ Dans ce document, l'emploi du masculin générique n'a d'autres fins que d'alléger le texte.

Introduction

Éléments de mise en contexte

Présenté en juin 2009, le projet de loi 38 vise à modifier la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* et la *Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance* en établissant les principes d'une prétendue « saine gouvernance » au regard de la gestion universitaire, sur les plans de la composition, du fonctionnement et des responsabilités du conseil d'administration des universités. Plus précisément,

[l]e projet de loi prévoit qu'au moins 60 % des membres devront se qualifier comme administrateurs indépendants et qu'au moins 25 % des membres devront être issus de la communauté universitaire. Par ailleurs, le conseil d'administration devra être constitué en parts égales de femmes et d'hommes. De plus, le projet de loi prévoit la création par le conseil d'administration d'un comité de gouvernance et d'éthique, d'un comité de vérification ainsi que d'un comité des ressources humaines dont les fonctions sont déterminées par la loi. Le projet de loi détermine par ailleurs de nouvelles règles concernant la divulgation et la publication de renseignements ainsi que la reddition de comptes. Il prévoit de plus qu'un rapport triennal sur la performance du système universitaire sera soumis à l'Assemblée nationale¹.

Ce document qui remet en cause l'autonomie de gestion des universités s'inscrit dans ce qu'il est désormais convenu d'appeler le modèle managérial ou managérialisme², selon lequel la « gouvernance » des organisations privées et des institutions publiques se comprend de la même manière. La gouvernance est apparue comme un nouveau paradigme de la gestion publique et privée dans les années 1990, en concordance avec les pratiques néolibérales de contrôle des dépenses publiques. Cette conception managériale de la gestion prône une concentration du pouvoir de décision, la supervision étroite des exécutants, la recherche de l'efficacité axée essentiellement sur les résultats financiers et toute mesure qui assurerait la concurrence des organisations autant privées que publiques.

Si, au Québec, le managérialisme s'est matérialisé dans les pratiques de réingénierie de l'État amorcées depuis 2003³, c'est le controversé Rapport Toulouse, publié en 2007 par l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP)⁴, qui a suggéré son application uniforme à l'administration des universités. Entériné par un groupe de personnes elles-mêmes directement engagées dans la haute direction des universités, ce rapport reflète une conception managériale de la « gouvernance » et propose un changement radical des pratiques universitaires par une concentration du pouvoir entre les mains d'une « nouvelle classe de gestionnaires »⁵. Cette analyse partielle et réductrice de la réalité universitaire a été fortement critiquée pour sa faiblesse méthodologique, qui conduit les auteurs du rapport à surestimer le point de vue des hauts dirigeants des établissements et à proposer l'abandon du principe de la « gouvernance partagée », qui fonde la gestion universitaire sur *l'équilibre des pouvoirs*. En l'occurrence, le rapport

s'appuyait sur une série d'entrevues menées auprès d'une quarantaine de personnes occupant, presque toutes, une fonction administrative, soit à titre de recteur, de directeur ou de membre d'un conseil d'administration d'entreprise ou d'institution publique. La réflexion n'a donc pas tenu compte de l'expérience des représentants – professeurs, étudiants, chargés de cours et employés – actifs au sein des instances universitaires à caractère participatif, mises en place en vertu des chartes actuelles des universités.

S'inspirant du Rapport Toulouse, pourtant massivement rejeté par la communauté universitaire, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a présenté en octobre 2008 le projet de loi 107 qui visait à modifier le mode de gouvernance des universités. En toile de fond s'aggravait la crise immobilière de l'UQAM, qui a servi à justifier la présentation d'un tel projet de loi. À la suite du déclenchement des élections provinciales, le projet de loi 107 est mort au feuillet, mais a été redéposé en juin 2009 sous la forme du projet de loi 38. Bien que le Rapport Toulouse et le projet de loi 107 aient été fortement critiqués⁶, le gouvernement est allé de l'avant avec la présentation d'un projet de loi comportant des modifications essentiellement esthétiques, et beaucoup moins nombreuses que ce qu'il avait laissé entendre. Surtout, les rares changements qui y ont été apportés n'altèrent en rien sa visée managériale, qui se traduit par un grave affaiblissement du pouvoir des professeurs et autres membres de la communauté universitaire dans les conseils d'administration de leur établissement. Parmi les conséquences prévisibles de ce projet de loi, il faut craindre l'assujettissement des structures administratives et académiques à des impératifs financiers et à des règles d'efficacité et de productivité. Ces critères propres au modèle managérial s'opposent aux exigences universitaires d'autonomie et de collégialité.

L'absence de pertinence du projet de loi 38

Dans le présent mémoire, la FQPPU entend montrer l'absence de pertinence du projet de loi 38, parce que l'université fonctionne, dans sa gestion, sur le principe fondamental et historique de la collégialité. C'est précisément ce principe qui est attaqué, voire nié dans ce projet qui s'inspire du Rapport Toulouse. La FQPPU soutient que l'adoption du projet de loi 38 aurait pour conséquence d'exclure la communauté universitaire du véritable processus décisionnel, en concentrant les pouvoirs dans des conseils d'administration composés de membres externes qui se nomment entre eux. En souscrivant au modèle managérial, qui est totalement étranger à la structure et à la mission des universités, le projet de loi 38 constitue une attaque en règle contre la culture universitaire, puisqu'il réduit considérablement la participation de la communauté aux orientations et à la réalisation des missions de l'université. Il s'agit là d'un *déni de légitimité* absolument inacceptable. De plus, le projet de loi introduit dans les conseils d'administration universitaires, bien au contraire de la transparence, une culture du secret propre au secteur privé. En outre, la présence majoritaire de membres externes dans les conseils d'administration, de même que les mécanismes de reddition de comptes importés du milieu des affaires, contribuent à renforcer une culture entrepreneuriale, fortement hiérarchisée et vouée à la recherche de profits, laquelle est incompatible avec la mission de service public des universités. Il s'agirait là d'une perversion des objectifs essentiels de l'université.

La FQPPU est d'avis que ce projet de loi sous-tend un *contrôle illégitime* qui va bien au-delà des modalités administratives et financières et qui affectera très négativement les activités universitaires de nature pédagogique (enseignement), scientifique (recherche) et sociale (services à la collectivité).

Dans le prolongement des analyses sur le caractère idéologique de la notion de « gouvernance »⁷, la FQPPU démontre également, dans ce mémoire, que *le projet de loi 38 n'a aucune pertinence théorique et pratique*, parce que ses fondements sont erronés et que ses mesures sont inapplicables. Contrairement aux bénéfices attendus, l'application de la loi 38 créerait un fossé entre le versant académique et le versant administratif au sein d'institutions dont la raison d'être est précisément le développement et la diffusion du savoir et de la science au profit de l'ensemble de la communauté.

La FQPPU soutient que le projet de loi 38 ne vaut pas d'être amendé ou bonifié, mais doit être abandonné au profit de la tenue d'États généraux sur l'université et sa gouvernance le plus rapidement possible. Cette vaste consultation est indispensable pour mettre au jour, dans tous ses aspects, la situation globale du réseau universitaire et élaborer un plan d'action pour le développement de l'enseignement supérieur au Québec.

Un argumentaire en trois temps

Le mémoire est divisé en trois parties, qui correspondent à trois éléments cruciaux du projet de loi dont il faudra nécessairement débattre lors de prochains États généraux. D'abord, nous précisons pourquoi la triple mission de l'université (enseignement, recherche et services à la collectivité) commande un mode de gestion collégial. Dans cette première partie, nous présentons les notions de service public et de collégialité qui sont absentes du projet de loi 38. Dans la deuxième section du mémoire, nous démontrons l'invalidité de la notion de « membres indépendants » et l'illégitimité de la présence majoritaire de ceux-ci au sein des conseils d'administration, en dévoilant la confusion qu'entretient le projet de loi entre autonomie et indépendance. De plus, nous dénonçons les modes de nomination du conseil d'administration et du premier dirigeant de l'université, la création de trois nouveaux comités (éthique, vérification et ressources humaines) ainsi que la concentration d'un pouvoir gestionnaire illégitime. Dans la troisième section, nous précisons en quoi les principes de reddition de comptes importés du secteur privé et appliqués à l'université contribuent à instaurer une culture de la performance incompatible avec des institutions collégiales, autonomes et de service public.

La dernière partie du mémoire résume la position de la FQPPU qui rejette le projet de loi 38. Nous soutenons qu'il est impossible et inconséquent de statuer sur la structure organisationnelle des universités sans la tenue préalable d'États généraux sur l'université. Nous exigeons que toute discussion sur la composition des conseils d'administration universitaire soit faite de manière démocratique avec les membres de la communauté universitaire.

1. La triple mission de l'université et la collégialité : des éléments indissociables

Le lien étroit entre la mission et la gouvernance des universités est depuis longtemps reconnu par la communauté universitaire. Dans cette section du mémoire, nous expliquons en quoi la réalisation de la triple mission de l'université, soit l'enseignement, la recherche et le service à la collectivité, est indissociable du principe de gestion collégiale.

S'il mentionne la triple mission universitaire, le projet de loi 38 l'envisage dans une optique managériale qui transpose des principes de gestion du *secteur privé* dans une institution de *service public*. Cette transposition apparaît clairement dans plusieurs énoncés du projet de loi, dont celui-ci :

4.0.18. Le conseil d'administration exerce ses pouvoirs dans le respect de la mission universitaire, soit l'enseignement de niveau universitaire, la recherche et les services à la collectivité. Il agit dans le respect des principes de gouvernance reconnus afin de renforcer la gestion de l'établissement en visant à la fois, notamment, l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité.

Dans cet énoncé, l'action du conseil d'administration est dictée par des principes de gouvernance qui sont accolés à la mission universitaire, comme si cela allait de soi. En réalité, la triple mission de l'université est ici dépouillée de son cadre de déploiement, à savoir une institution de service public, guidée dans son fonctionnement par des visées académiques, scientifiques et collectives. Celles-ci déterminent des critères de rendement en accord avec les principes de liberté intellectuelle et d'évaluation par les pairs. Ce sont ces principes qui commandent un mode de gestion collégiale, qui permettent de remplir les fonctions critiques, publiques et innovatrices de l'université et qui permettent d'éviter un détournement de sa mission au profit de quelque groupe et organisation que ce soit. En somme, la mission de l'université est intrinsèquement liée à son statut de service public et à son mode de gestion collégial.

1.1. Le lien intrinsèque entre la triple mission de l'université et le service public

Rappelons d'abord que l'université est une organisation de service public, car elle est *une institution orientée vers la collectivité, et non vers des groupes d'intérêts particuliers*. C'est précisément au regard de ce rôle inaliénable de service public que l'université a été historiquement gérée par elle-même et non par des intérêts externes, et qu'a été promue et défendue, depuis sa création, ce qu'il est convenu d'appeler l'*autonomie universitaire*. Certes, par sa nature de service public, l'université doit rendre des comptes non seulement en termes budgétaires, mais aussi quant à ses décisions en matière d'enseignement, de recherche et de services à la collectivité. Cette imputabilité n'est pas strictement financière ; les dirigeants de l'université sont également redevables de leurs décisions sur le plan des orientations idéologiques et intellectuelles de l'institution. Pour

assurer une véritable transparence, l'administration universitaire doit d'abord rendre des comptes aux membres de la communauté qui fait l'université.

Le projet de loi 38 omet de souligner le caractère public et collégial de l'institution universitaire. Il escamote du même coup une donnée fondamentale pour le choix des mécanismes les plus adéquats de gouvernance, soit l'orientation de l'université par celles et ceux qui la constituent, c'est-à-dire, au premier chef, les professeures et les professeurs qui assument la plupart des fonctions académiques, scientifiques et publiques. Faisant fi d'une communauté universitaire responsable de la réalisation des activités de l'institution, le projet de loi 38 prône l'élaboration d'« orientations stratégiques » par le conseil d'administration (énoncé 4.0.19), à qui il reviendrait de définir concrètement les missions des établissements, même si ce conseil était composé majoritairement de membres externes.

Il s'agit là d'une incompréhension profonde de la nature même de l'université qui est redevable à la communauté qui la compose. La triple mission de l'université est inséparable de son rôle de service public, en ce sens que ce sont les finalités d'ordre académique et d'ordre collectif de la communauté universitaire qui doivent guider les décisions, et non des « orientations stratégiques » (énoncé 4.0.19.) élaborées par des acteurs étrangers à son quotidien. Cette méconnaissance de la substance interne et originale des modes de gestion universitaires se révèle tout au long du projet de loi 38, particulièrement lorsqu'il est question de transposer des pratiques du secteur privé en matière de gouvernance, alors que, paradoxalement, ce sont justement ces façons de faire qui sont responsables des crises financières des universités, et plus globalement de la crise financière mondiale actuelle.

Il est plus qu'étonnant, en effet, que le gouvernement veuille imposer aux universités un mode de gouvernance calqué sur le secteur privé et qui valorise les gestionnaires provenant de ce secteur, au moment même où la réalité locale, nationale et mondiale démontre, avec des preuves irréfutables, l'échec retentissant des modèles néolibéral et managérial.

Les problématiques d'apparence strictement administrative énoncées dans le projet de loi 38 sous-tendent une redéfinition de la mission fondamentale des universités en tant que service public. Plus encore, le projet de loi apporte des modifications majeures aux instances décisionnelles, aux procédures et aux modes de fonctionnement des institutions. Ces changements à caractère politique et idéologique remettent en cause le principe fondamental et séculaire de l'université qu'est la *collégialité*.

1.2. Le lien intrinsèque entre la triple mission de l'université et le mode de gestion collégial

La vision managériale de la mission de l'université, étayée dans le projet de loi 38, entre en contradiction avec une longue tradition universitaire. Le lien entre le mode de gestion collégial et la triple mission de l'université (enseignement, recherche et services à la collectivité) s'articule comme suit : la collégialité assure la *légitimité* du processus de

décisions, alimente le sentiment d'appartenance et de reconnaissance des pairs, vise à éviter précisément que l'université soit gérée de l'extérieur et qu'elle soit instrumentalisée par des intérêts financiers – ou religieux, comme auparavant –, et ce, *dans le but ultime de protéger l'intégrité de la mission universitaire au profit de la collectivité.*

Dans les sections qui suivent, nous soutenons que l'ensemble de la communauté universitaire doit être partie prenante de tout le processus décisionnel. La FQPPU précise ici pourquoi le managérialisme (versus le collégialisme)⁸ et la gouvernance hiérarchique promues dans le projet de loi 38 sont inapplicables dans le cas des universités.

1.2.1. Le modèle collégial et le modèle managérial

Les gouvernements et les entreprises considèrent fréquemment les universités comme des institutions de type pyramidal classique, avec un dirigeant (le recteur) et son équipe au sommet. Cette idée répandue parmi les gens extérieurs à l'université est tout à fait erronée et induit des conclusions inadéquates pour la gouvernance de l'institution.

Les universités se gèrent elles-mêmes en se fondant sur le modèle de la collégialité, qui comprend une dimension explicitement décentralisée et égalitariste, et ce, même si elles dépendent de gouvernements ou d'entreprises gérés de manière hiérarchique. Dans une étude fouillée sur la vision que des recteurs et vice-recteurs du Québec ont de l'université, Michel Umbriaco rapporte des propos qui expriment la difficulté pour les gens de l'extérieur de comprendre les principes et les pratiques de la gestion collégiale :

On convient cependant que « les gens de l'extérieur (...) sont généralement très loin de la compréhension de la réalité universitaire » [un recteur]. Celle-ci s'avère du reste difficile à expliquer au public en général et plus spécifiquement aux gens d'affaires, habitués à un « modèle corporatif toujours vu à travers un modèle hiérarchique » [un vice-recteur académique] et aux fonctionnaires, familiers avec « une gestion de type industriel, pyramidal, très classique » [un vice-recteur administratif]. La « dispersion » du pouvoir fait somme toute de l'université « une organisation bizarre » au point où « il faut être administrateur universitaire pour se rendre compte que le pouvoir à l'université est partout, et nulle part » [un vice-recteur académique]⁹.

Si le modèle collégial a toujours bien fonctionné dans les institutions universitaires, il est désormais la cible de critiques de la part des tenants du modèle managérial, qui souhaitent appliquer aux institutions universitaires autonomes des outils et indicateurs en vigueur dans le secteur privé : planification stratégique, indicateurs de performance mesurables, composition du conseil d'administration à majorité issue du milieu des affaires, etc.

Le spécialiste en gouvernance Alain Dupuis¹⁰ qualifie cet ensemble de discours et de pratiques de « néo-managérialisme », qui implique une diminution du rôle du professeur dans la gouvernance de son établissement. Cette perte d'influence des professeurs est

perçue par les tenants du modèle managérial comme un « retour à la normale », précisément parce que le mode de gestion collégial est incompris, comme en témoigne l'existence même du projet de loi 38, de l'ancien projet de loi 107 et du rapport produit par l'IGOPP. Le modèle managérial est inapplicable dans le cas des universités, justement parce que l'accomplissement des missions complexes de ces institutions requiert des valeurs de bien commun et des connaissances particulières issues des milieux académiques et scientifiques. Conformément à des pratiques locales et internationales, ces milieux dictent leurs propres règles, notamment pour l'appréciation des contenus de la formation universitaire. Les professeures et professeurs sont les principaux détenteurs des connaissances dans ce domaine et ils sont porteurs des valeurs propres à cette institution sociale. À l'évidence, ils ne doivent pas être sous-représentés dans les instances de décision et de contrôle. D'ailleurs, il existe au sein des universités des mécanismes de démocratie organisationnelle (comités de programme, assemblées départementales, conseils facultaires, etc.), favorisant la discussion, la critique et le débat public, qui doivent être renforcés.

Le projet de loi 38 prône plutôt un excès de managérialisme et une réduction de l'auto-contrôle collégial dans la gouvernance universitaire. Pourtant, et c'est ici que le bât blesse, c'est précisément cet excès de managérialisme qui a conduit aux dérives gestionnaires de certaines universités. De fait, en appliquant le modèle managérial, hiérarchique et autoritaire à l'université, le recteur, le vice-recteur aux affaires administratives et le directeur des investissements de l'UQAM ont fait cavaliers seuls et ont agi selon le modèle pyramidal qui place les dirigeants d'entreprises comme seuls décideurs des « orientations stratégiques » de l'institution. Ainsi, le modèle collégial sur lequel s'appuie l'auto-contrôle de l'université a été bafoué, au profit d'une conception autoritaire du pouvoir et d'une idéologie d'entreprise. Étrangement, le projet de loi 38 vise à renforcer l'application de ce modèle managérial et hiérarchique, au détriment du mode de gestion collégial.

Les sciences de l'organisation concluent depuis longtemps qu'il est impossible de prescrire un ensemble monolithique de principes de « bonne gouvernance » et qu'il existe une grande variété de principes et de pratiques organisationnelles légitimes et adéquats selon la nature des différentes missions institutionnelles¹¹. En ce sens, le projet de loi 38 paraît anachronique.

1.2.2. Les effets pervers de l'application du modèle managérial à une institution de type collégial

Traduisons en termes clairs certaines propositions du projet de loi 38 (énoncé 4.0.45), qui s'inscrivent directement dans le modèle managérial :

- présenter les données comptables ainsi que des indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs) qui mesurent l'efficacité de l'institution dans l'utilisation efficiente des ressources ;
- fournir des indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs) qui permettent d'apprécier la qualité de l'enseignement;

- s'appuyer sur des indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs) qui permettent de juger de l'activité de recherche et de la performance en matière de recherche¹².

Cette démarche de gestion par résultats et indicateurs de performance vise à contrôler l'institution universitaire « à distance ». De fait, le projet de loi 38 exhorte le conseil d'administration à établir des « orientations stratégiques » (énoncé 4.0.19) et des objectifs sous la forme de cibles et d'indicateurs mesurables. Les effets pervers de cette perspective strictement économétrique sont majeurs dans des institutions d'enseignement supérieur et de recherche. La première conséquence consiste à ne tenir compte que des résultats quantifiables et mesurables, alors que des institutions de service public comme les universités possèdent des missions beaucoup plus complexes qui ne peuvent pas être uniformément appréciées en termes économétriques. Surtout, leur rendement est insaisissable à court terme. La valeur d'une formation universitaire comme la valeur de la recherche fondamentale ne se quantifient pas et ne s'établissent jamais sans faire appel à des critères du monde académique et scientifique.

Avec l'imposition de critères de performance, la capacité même de l'université à accomplir sa triple mission se trouve profondément affaiblie, de même que la capacité de jugement des porteurs de ces missions qui font l'université. Comment la recherche fondamentale serait-elle appréciée? Comment les professeurs et les chercheurs ne seraient-ils pas obligés de modifier leurs pratiques, leurs hypothèses et leurs expériences en fonction de nouveaux critères, établis selon des règles d'efficacité et de performance? Comment, dans une perspective managériale, les programmes d'études jugés moins rentables ou moins populaires pourraient-ils être maintenus? On imaginerait mal, par exemple, la disparition de la philosophie à l'Université... Tous ces cas réclament, pour être appréciés correctement, des liens étroits avec les milieux intellectuels et universitaires. Le mode de gestion collégial séculaire permet justement l'exercice d'un *jugement approfondi et éclairé* au service de l'institution et de la société.

Le projet de loi 38 prône une gestion externe par résultats et vise à faire du conseil d'administration et du dirigeant de l'université les ultimes porteurs de la mission de l'établissement. Ces pratiques propres au modèle managérial et au secteur privé transformeraient profondément la culture et la mission de l'université. Cela changerait certainement les rapports entre la communauté universitaire et la direction. Les exigences de rentabilité et de performance changeraient également les rapports entre les professeurs et les étudiants. Plus encore, elles transformeraient la valeur des savoirs, des apprentissages et des diplômes.

2. L'indépendance des membres : une notion invalide

Le projet de loi 38 prévoit qu'au moins 60 % des membres doivent se qualifier comme administrateurs indépendants et qu'au moins 25 % des membres doivent être issus de la communauté universitaire (4.0.3). Cet énoncé du projet de loi s'inspire directement d'un discours managérial — notamment du Rapport Toulouse produit par l'IGOPP¹³ — et vise à remplacer le modèle collégial actuel. Or, une série d'études sur la gouvernance des universités¹⁴ montrent que le modèle managérial est contre-productif dans ces institutions.

Si l'on prétend favoriser une gestion qui réponde aux critères les plus élevés de transparence (4.0.12 et 4.0.13), on néglige le fait que ces membres externes sont *porteurs des intérêts de leur milieu de provenance*, de valeurs entrepreneuriales et d'une vision essentiellement économique de l'université. En siégeant au conseil d'administration, les membres externes ne se départissent pas de leur expérience et des intérêts reliés à leur provenance sectorielle. Selon le projet de loi 38, non seulement ces membres externes jouiraient d'une majorité dans les conseils, mais ils détiendraient des pouvoirs très étendus, notamment « approuver le code d'éthique applicable à ses membres et aux membres du personnel de l'établissement » (4.0.22 : no 5), « approuver les profils de compétence et d'expérience requis pour la nomination de ses membres » (4.0.22. : no 7), ou encore « approuver les politiques de ressources humaines ainsi que les normes et barèmes de rémunération et les autres conditions de travail des employés et des membres du personnel de direction de l'établissement » (4.0.22 : no 17). Ces énoncés du projet de loi 38 font clairement du conseil administratif le principal centre décisionnel. Cela implique une concentration du pouvoir entre les mains de ceux et celles qui dirigeraient les universités sans toutefois en faire partie.

2.1. La notion de « membres indépendants »

Un membre externe ne peut pas être indépendant parce que, d'une part, il porte les valeurs, les idéologies et les intérêts de sa provenance sectorielle et, d'autre part, parce que sa méconnaissance du mode de gestion collégial et de la culture universitaire le rend, au contraire, dépendant. Très peu au fait de la réalité collégiale universitaire, les membres externes dépendent totalement de l'information transmise par les recteurs des établissements pour leur compréhension des enjeux et du fonctionnement de l'institution. Cette situation, qui a été constatée à l'UQAM notamment, est un écueil majeur. Loin d'assurer une perspective critique, elle a renforcé la position de la direction. Pour leur part, les protestations de la communauté universitaire n'ont pas pu être entendues ni comprises par les membres externes. Cet exemple montre que les membres externes ne peuvent pas, du simple fait de leur provenance, exercer le rôle que le projet de loi 38 veut leur attribuer. Ce n'est pas une « formation » dans « la première année du mandat » d'un membre externe (4.0.30) qui palliera l'incompréhension et la méconnaissance du mode de gestion collégial et de la culture universitaire. La familiarité avec une culture organisationnelle, la compréhension des modalités de gestion particulières et l'exercice d'un jugement éclairé et critique s'acquiert tout au long d'une carrière universitaire.

Ainsi, l'exigence d'une majorité de membres externes au conseil d'administration ne se comprend que dans la perspective managériale qui fait du dirigeant le patron des professeurs et de ces derniers des fournisseurs de services dont les intérêts personnels sont en conflit avec les intérêts de l'établissement¹⁵. Cette conception de l'université est irréaliste et contre-productive. Non seulement, elle va à l'encontre de la tradition et de la mission académiques, mais elle condamne l'université à des luttes internes au détriment de ses fins véritables.

D'autre part, le projet de loi 38 souligne que le membre externe ne doit pas entretenir de conflits d'intérêts :

4.0.7. Un membre se qualifie comme indépendant si, de l'avis du conseil d'administration ou du gouvernement, lorsqu'il est nommé par ce dernier, il 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.

Cette définition de l'indépendance du membre externe est profondément biaisée puisqu'elle ne prend pas en compte les valeurs, l'expérience et la culture d'appartenance de celui-ci. Dans la perspective managériale sous-entendue dans le projet de loi 38, le membre externe arriverait au conseil d'administration comme un membre « auto-fondé », désintéressé et objectif. Les sciences sociales ont depuis longtemps montré qu'un individu est la somme de ses expériences sociétales, sociales et individuelles et que ses décisions ne sont pas neutres. Il faut conclure à l'impossibilité d'une véritable indépendance d'un membre externe. Le projet de loi le reconnaît implicitement en invoquant le risque de conflits d'intérêts, mais il n'en tire pas de conséquences.

En effet, un peu plus loin, dans le texte du projet de loi, un énoncé entre même en contradiction avec cette volonté affirmée de l'indépendance des membres :

4.0.10. Le seul fait pour un membre du conseil d'administration ayant la qualité d'administrateur indépendant de se trouver, de façon ponctuelle, en situation de conflit d'intérêts, n'affecte pas sa qualification.

Il n'est pas surprenant de trouver une telle contradiction dans le projet de loi 38, puisque la notion d'indépendance des membres est elle-même indéfendable. En fait, le projet n'empêche pas, au final, les conflits d'intérêts avec des membres externes qui se nomment entre eux (voir la section 2.2 ci-dessous). La présence de membres externes *réduit donc la transparence* pourtant recherchée, en consolidant des réseaux d'influence. À ce propos, la définition même du membre indépendant dans le projet de loi ne prend pas en compte « [l]es relations ou intérêts de nature philanthropique d'une personne » (4.07), ce qui laisse place à beaucoup d'interprétations.

En définitive, la présence majoritaire de membres externes dans les conseils d'administration des universités accroît le risque de conflits d'intérêts, pouvant aller jusqu'à la collusion, entre les membres des conseils d'administration des entreprises et

des grandes institutions, quelle que soit leur nature et quels que soient les réseaux auxquels appartiennent ces membres.

Tels qu'ils sont énoncés dans le projet de loi, la composition et le fonctionnement du conseil d'administration contribuent à instaurer une « culture du secret ». Celle-ci est particulièrement suspecte et décriée dans le contexte économique actuel. La FQPPU juge donc invalide et irréaliste la notion même de « membre indépendant ». Elle tient aussi à rappeler l'une des justifications de la gestion collégiale à l'université : si les dirigeants sont élus par leurs pairs, c'est justement pour éviter les ingérences extérieures dans les domaines du savoir et de la science, qu'elles proviennent de la classe politique, du milieu des affaires, des groupes religieux ou autres.

Avant de statuer sur la gouvernance des universités, il faut reconnaître les principes critiques qui régissent les activités académiques et scientifiques¹⁶. Le respect de ces principes est d'ailleurs un gage de crédibilité pour les institutions universitaires sur la scène mondiale.

2.2. La confusion entre indépendance et autonomie

L'indépendance et l'autonomie sont deux notions confuses dans le projet de loi 38. Rappelons leurs caractéristiques. L'autonomie universitaire s'inscrit dans la longue tradition des universités, et elle justifie pourquoi celles-ci sont soumises à la surveillance de la Cour Supérieure et non à celle du gouvernement¹⁷. À l'origine, ce sont des *liens contractuels* qui unissent les universités et le gouvernement, justement en raison de cette autonomie intrinsèquement liée au mode de gestion fondé sur la collégialité (voir 1.1). Celle-ci permet d'assurer collectivement la connaissance et la prise en compte des besoins réels des milieux académiques et scientifiques. C'est pourquoi il existe et doit continuer d'exister des instances fortes de représentation des membres internes, dont les professeurs évidemment. À plus forte raison, ils doivent être présents en majorité dans les conseils d'administration.

Parallèlement à la collégialité, l'autonomie qui préserve l'université des pressions extérieures, est une réalité incomprise par plusieurs personnes qui sont plus familières avec le modèle pyramidal classique ou encore avec la formation de réseaux sociaux et d'influence mutuelle dans le secteur privé.

La présence de membres externes n'est pas garante d'une « bonne gouvernance » puisqu'elle ne met pas à l'abri des conflits d'intérêts et des relations d'influence entre des représentants du secteur privé et des institutions de service public. Le risque est d'autant plus grand que le projet de loi 38 stipule la formation d'un conseil d'administration auto-nommé :

4.0.5. Les membres indépendants sont nommés par le conseil d'administration, sauf un membre qui est nommé par le gouvernement.

De plus, le projet de loi confie au conseil d'administration l'autorité ultime sur la nomination du premier dirigeant de l'université, ce qui est tout aussi contestable et risqué.

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

Le projet de loi 38 semble ici encore s'inspirer du Rapport Toulouse, selon lequel la confidentialité permettrait de recruter la meilleure candidature possible. Elle permettrait aussi à toute personne provenant du secteur privé de se porter candidat sans alerter son employeur¹⁸. Si cette pratique est habituelle dans l'entreprise privée, elle est inappropriée dans le cas des universités, qui fonctionnent sur la base d'une démocratie collégiale, participative et transparente. Le mode de nomination des membres du conseil d'administration et du premier dirigeant de l'institution proposé par le projet de loi contrevient au principe de transparence.

La FQPPU soutient que le « premier dirigeant » d'une institution universitaire doit sa légitimité à la valeur qui lui est reconnue par ses pairs et à la validité du processus de nomination qui implique nécessairement la communauté interne. Ce processus doit inciter à la discussion sur les orientations des établissements et favoriser l'exercice d'un jugement critique et éclairé. Au contraire, la nomination du premier dirigeant par un conseil lui-même auto-nommé provoquerait un profond clivage entre la direction et la communauté universitaire, qui risquerait fort de perturber la gestion quotidienne des établissements et qui nuirait à l'accomplissement de leur mission.

En souhaitant un conseil auto-nommé qui nomme aussi le premier dirigeant de l'université, le projet de loi 38 témoigne une fois de plus de sa profonde méconnaissance du modèle collégial selon lequel il n'y a pas de division verticale profonde du travail entre les gestionnaires et les professeurs. Les gestionnaires sont plutôt désignés par des mécanismes démocratiques qui s'appuient sur des instances collégiales de choix collectifs¹⁹. Le modèle de gouvernance collégiale de l'université privilégie la critique mutuelle et constructive des diverses parties prenantes ; par exemple, les professeurs critiquent fréquemment les gestionnaires afin de préserver l'orientation et la triple mission des établissements²⁰. Les membres de l'équipe de gestion sont considérés comme des pairs, et non en tant que supérieurs comme dans le modèle hiérarchique. Michel Umbriaco rapporte la vision des recteurs et vice-recteurs de leur propre fonction :

Quel est le rôle d'un administrateur? Réponse: être le serviteur de la communauté plutôt que le roi. (...) Le recteur doit être un serviteur plutôt que quelqu'un à la tête d'une hiérarchie. (Un vice-recteur administratif) »; « Ceux qui pensent qu'on est des «boss» à l'université sont des ignorants qui ne comprennent pas ce qu'est une université. (Un recteur)²¹.

La nomination du premier dirigeant par un conseil lui-même auto-nommé relève donc d'une conception erronée du fonctionnement de l'université et d'une méconnaissance des réels enjeux de participation au sein des instances décisionnelles.

La FQPPU affirme que les membres internes ont la préparation, les connaissances et la légitimité pour être les porteurs de la mission de recherche et d'enseignement de l'université. Leur travail quotidien commande un jugement réflexif sur leurs propres actions et sur l'institution dans laquelle ils évoluent. Les membres internes ont évidemment à cœur le bon fonctionnement de l'université. La légitimité de leur présence et de leurs interventions au conseil d'administration repose sur la collégialité et sur leur connaissance approfondie du milieu.

Plutôt que de réduire leur influence, il faudrait renforcer la présence des membres internes dans les conseils d'administration et autres instances de gestion des universités. L'expérience d'un professeur²² de science économique qui a siégé six ans à un conseil d'administration révèle que malgré leur surcharge de travail quotidien (notamment en termes de bureaucratie universitaire), ce sont les membres internes qui sont les seuls critiques et les mieux préparés. En témoignent leurs rencontres, la veille des séances, avec les membres de l'exécutif de leur syndicat pour analyser tous les points à l'ordre du jour. Cette même étude confirme que plusieurs des administrateurs externes n'avaient pas lu les dossiers lors des séances du conseil ; quand ils étaient là, souvent leur enveloppe de documents n'était même pas décachetée.

La présence majoritaire de membres externes risque de nuire grandement au fonctionnement intègre des institutions universitaires. Les exemples récents d'erreurs administratives et de désastres financiers devraient convaincre de la nécessité d'augmenter la proportion de membres internes dans les conseils d'administration.

En somme, c'est la notion même de « membres indépendants » (ou d'indépendance des membres) qui est erronée dans le projet de loi 38. En imposant une présence majoritaire (d'au moins 60 %) de ces membres externes qui importent des valeurs entrepreneuriales dans une institution de service public, le projet de loi 38 sape l'autonomie universitaire. Les exemples, en d'autres lieux et d'autres temps, d'institutions dominées par des intérêts extérieurs et ayant dû céder à des pressions politiques, commerciales ou religieuses incitent à réaffirmer la nécessité de cette autonomie. En l'occurrence, un conseil de membres externes qui s'auto-nomment et qui nomment un « premier dirigeant » est contre-indiqué, puisque la mission universitaire s'appuie sur un processus de discussions et de débats ouvert aux membres du *collegium*.

2.3. La création de trois comités et l'Assemblée universitaire

Le projet de loi 38 prévoit la création, par le conseil d'administration, d'un comité de gouvernance et d'éthique, d'un comité de vérification ainsi que d'un comité des ressources humaines (4.0.33). Aussi, ces comités ne peuvent être présidés que par un membre externe (4.0.34). C'est le conseil d'administration à majorité externe et auto-nommé « qui s'assure que le comité de gouvernance et d'éthique, le comité de vérification, le comité

des ressources humaines ainsi que les autres comités exercent adéquatement leurs fonctions » (4.0.41 : no 14).

Par ces comités, le conseil d'administration s'immiscerait directement dans la gestion quotidienne de l'université. À ce propos, le comité des ressources humaines jouerait un rôle particulièrement important, notamment en soumettant « au conseil les politiques de ressources humaines, les normes et barèmes de rémunération et les autres conditions de travail des employés et des membres du personnel de direction de l'établissement » (4.0.41 : no 5). Cela signifie que le comité des ressources humaines peut s'immiscer dans le processus de négociation et d'application des conventions collectives et qu'il se substitue à des instances institutionnelles. Cette centralisation des pouvoirs entre les mains d'un conseil auto-nommé et la disparition potentielle d'instances qui réunissent majoritairement des membres de la communauté est une autre attaque en règle à la collégialité. Cela consacre aussi une autorité des membres externes sur les conditions de travail des membres internes. Outre un climat de travail tendu, on peut en attendre un effet insidieux sur les activités de gestion voire un dysfonctionnement administratif.

Par ailleurs, on ne voit pas comment un comité de gouvernance et d'éthique et un comité de vérification, surveillés par un conseil d'administration auto-nommé et composé majoritairement de membres externes, pourraient évaluer la pertinence académique, scientifique et sociale des activités universitaires. Le projet de loi ne fournit aucune précision à ce sujet. De quoi parle-t-on exactement? S'il s'agit de vérification comptable, par exemple, nous devons rappeler qu'il existe déjà des mécanismes et procédures de contrôle. Le projet de loi vise-t-il leur renforcement ou leur remplacement par une instance décisionnelle? Les objectifs ne sont pas clairs.

En attendant une réflexion globale sur l'université québécoise, qui permettrait d'établir un plan de développement à long terme, la FQPPU considère qu'il serait plus judicieux, et sûrement plus efficace en termes de gestion, de se concentrer justement sur la triple mission universitaire.

Nous devons souligner, enfin, l'existence de l'Assemblée universitaire (AU) ou de son équivalent dans les institutions où les membres internes peuvent habituellement s'exprimer. Mais il arrive trop souvent que les membres internes soient informés après coup des décisions prises par la direction, sans discussion ou débat préalable – par exemple, après l'achat d'un terrain. La fonction principale de l'AU qui consiste à définir les grandes orientations de l'établissement s'en trouve lourdement affectée. Le projet de loi 38 minimise l'importance de cette instance collégiale de délibération qui fait pourtant partie intégrante de la culture universitaire. Vise-t-il son exclusion du processus décisionnel en vue d'en faire un simple exutoire des revendications internes?

Le refus du modèle collégial et délibératif implique un fort déficit démocratique. La FQPPU soutient que la concentration du pouvoir dans un conseil composé majoritairement de membres externes auto-nommés, qui nomment le premier dirigeant et qui surveillent les activités quotidiennes des membres internes par le biais des trois comités (gouvernance et éthique, vérification et ressources humaines) est indéfendable

parce qu'elle découle d'une conception managériale de la gouvernance rejetée par la communauté universitaire et qui s'appuie sur des écrits marginaux dans l'ensemble des études sur la gouvernance²³. Du reste, cette concentration du pouvoir délégitimera entièrement le processus décisionnel universitaire.

2.4. Une concentration d'un pouvoir gestionnaire illégitime

Une concentration accrue des pouvoirs aurait pour conséquence d'avaliser de nouvelles politiques budgétaires entrepreneuriales, caractérisées entre autres par l'abandon du principe de péréquation interfacultaire et l'obligation pour les facultés de réaliser l'équilibre budgétaire et de produire des plans d'affaires²⁴. Il s'agit d'une réelle menace pour la pérennité d'institutions de service public qui souffriraient davantage d'une inégalité des moyens et d'une possible réduction des disciplines enseignées –pour des raisons de rentabilité–, en plus d'être le théâtre de vives tensions internes.

La FQPPU ne remet pas en question que le conseil d'administration est le lieu ultime du pouvoir décisionnel d'une université. Elle soutient que c'est précisément sa composition qui reflète la diversité des parties prenantes préoccupées par l'orientation de l'établissement et les finalités académiques. La FQPPU rejette toutefois la vision monolithique du projet de loi 38 qui s'appuie sur un modèle managérial en limitant sa conception du pouvoir à un équilibre entre les responsabilités du conseil et celles de la direction. Cette conception réductrice du rapport de pouvoir entre deux entités, le dirigeant et son équipe, qui s'approprient l'institution de manière totalement illégitime, confond étonnamment « saine gouvernance » et « concentration du pouvoir ».

La question du pouvoir étant posée dans le projet de loi 38, la contrepartie de cette concentration y est totalement occultée, soit une réduction sensible de l'influence des membres internes qui sont les plus au courant des réalités académiques. Cela constitue une dépossession graduelle mais certaine du pouvoir d'action de la communauté universitaire. En centralisant le pouvoir, le modèle imposé dévalorise systématiquement *l'action publique*, au profit de la logique du marché en lui permettant de régner dans les instances supérieures d'une institution autonome de service public.

Ce passage de l'équilibre des pouvoirs propre au mode de gestion collégial à une concentration des pouvoirs propre au mode de gestion pyramidal met en péril l'avenir des universités. En l'occurrence, l'expérience de l'Université de Montréal²⁵ montre que la présence majoritaire de membres externes sur son conseil d'administration a engendré des déficits annuels et l'élaboration de projets forts risqués. Les cas de l'Université de Montréal et de l'UQAM illustrent bien l'inadéquation entre la centralisation des pouvoirs et la transparence des décisions. Plus encore, ces cas révèlent que l'application du modèle managérial a constitué un échec retentissant.

3. Une reddition de comptes qui exacerbe la compétitivité

Le projet de loi 38 détermine de nouvelles règles quant à la divulgation et la publication de renseignements ainsi que la reddition de comptes. Il prévoit, de plus, qu'un rapport triennal sur la « performance » du système universitaire sera soumis à l'Assemblée nationale :

4.0.42. L'établissement doit transmettre au ministre un rapport annuel de ses activités, dans les quatre mois de la fin de son exercice financier. Ce rapport doit notamment faire état des résultats obtenus au regard des objectifs fixés dans les orientations stratégiques (...).

Ces orientations stratégiques seraient préalablement déterminées par le conseil d'administration (4.0.19), qui exercerait également des fonctions liées à la reddition de comptes : convenir avec le premier dirigeant des objectifs à atteindre, fixer son traitement, déterminer les modalités d'évaluation de la performance de l'établissement (4.0.22 : no 9), approuver les critères d'évaluation de son fonctionnement (4.0.22 : no 10), s'assurer de la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles dont dispose l'établissement (4.0.22 : no 11) ou encore adopter des mesures d'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de la performance de l'établissement (4.0.22 : no 18). Le rapport remis à l'Assemblée se fonderait sur des « indicateurs généraux qualitatifs et quantitatifs » (4.0.45), notamment quant à la qualité de l'enseignement et à la « performance » en matière de recherche.

Ce modèle de gestion par résultats se fonde sur des principes issus du secteur privé et témoigne d'une profonde incompréhension du fonctionnement et du rôle des institutions universitaires de service public. En effet, les concepts de rentabilité, de performance et d'efficience (« faire plus avec moins ») y sont inapplicables puisque les recteurs ne sont pas des PDG, que l'université n'est pas la propriété d'actionnaires envers lesquels ces PDG seraient redevables et que les résultats d'opérations ne sont pas des biens matériels ou usuels évaluables. L'application de pratiques de reddition de comptes du secteur privé instaurerait une culture de la performance étrangère et incompatible avec les missions, les valeurs et les modes de fonctionnement des universités.

3.1. La question de l'imputabilité dans le projet de loi 38 : l'implantation d'une culture de la performance

La FQPPU reconnaît que les universités doivent faire état publiquement de leurs activités et de leur situation financière, ce qui est déjà le cas conformément aux lois en vigueur. Il s'impose de faire une analyse approfondie des valeurs et des idéologies qui sous-tendent les concepts d'efficience, de gestion par résultats ou de reddition de comptes soutenus par le projet de loi 38. L'imposition du modèle managérial dans les universités vise à rentabiliser celles-ci, en implantant une culture de la performance qui n'a pourtant aucun lien avec leurs finalités académiques, scientifiques et sociales. Le mode de reddition de comptes exigée par le projet de loi (4.0.45) consacre ce que la FQPPU dénonce depuis

longtemps, soit une exacerbation de la compétitivité entre les disciplines, les départements et les facultés et entre les universités elles-mêmes.

Suivant des critères de rentabilité, cette compétitivité renforcerait la hiérarchisation des disciplines et des universités, imposerait un modèle unique à des établissements dont la taille est très variable et alourdirait de manière considérable la bureaucratie universitaire en surchargeant les membres internes de mécanismes d'imputabilité par ailleurs déjà présents. Le projet de loi 38 ne tient pas compte du fonctionnement interne actuel : les mécanismes de reddition de comptes existent déjà dans les universités québécoises et rien ne justifie leur multiplication.

Quant à la comparaison entre les universités, elle se saisit dans un cadre de compétitivité qui a déjà suffisamment corrompu les activités des universités, comme en témoignent les récents déboires immobiliers de certains établissements. La culture de la compétitivité consiste précisément à imiter le mode de fonctionnement de l'entreprise en valorisant des « orientations stratégiques » (énoncé 4.0.19) au sein d'institutions de service public, par ailleurs sous-financées²⁶. Sous le prétexte d'assurer une gestion transparente et de redonner confiance au public en exigeant le dépôt des rapports à l'Assemblée nationale, le projet de loi 38 semble sous-estimer, voire insulter l'opinion publique qui sait depuis longtemps que les déboires immobiliers sont le résultat d'une gestion inappropriée de la part de gestionnaires à l'esprit conquérant.

Les pratiques de reddition de comptes fondées sur des critères économétriques et concurrentiels ne conviennent pas à la conception même de l'université. Sans poser un regard critique sur le Rapport Toulouse de l'IGOPP, qui a inspiré le projet de loi 38, le gouvernement veut imposer un schème préconçu de gestion des entreprises qui ne correspond ni à la culture universitaire ni à ses raisons d'être. La recherche de productivité et de rentabilisation, dans le projet de loi, dénature l'université puisqu'elle y est conçue comme une propriété d'actionnaires au service desquels les conseils d'administration exerceraient leur pouvoir.

Des études montrent que ce sont les universités de type managérial, et non les universités collégiales, qui souffrent de graves problèmes de gouvernance²⁷. On rapporte notamment le cas de la Cardiff University en Grande-Bretagne, presque en faillite durant les années 1980, parce que la direction n'avait pas assuré une saine gestion financière, malgré qu'elle avait pleine autorité sur l'institution. La gouvernance était clairement de type managérial, le recteur avait pratiquement un statut de PDG et le conseil d'administration était composé essentiellement de membres externes. Il faut savoir aussi que les professeurs sonnaient l'alarme depuis quelques années déjà, mais qu'ils avaient une faible capacité d'intervention dans la gestion de l'établissement.

Le mode de fonctionnement collégial des universités a fait ses preuves depuis plusieurs siècles et dans nombre de pays du monde, et rien ne commande de le remplacer par un processus gestionnaire d'imputabilité qui confond rigueur et efficience. Il s'agirait d'une erreur majeure dans l'histoire des institutions à caractère public, voire dans l'histoire des idées. Cette réforme administrative injustifiée aurait des conséquences dommageables sur

l'orientation intellectuelle et idéologique des activités d'enseignement et de recherche des universités, en plus d'aggraver inéluctablement, selon une formule de Marcel Gauchet, les « erreurs du système qu'elle prétend vouloir corriger »²⁸.

Conclusion

Dans ce mémoire, la FQPPU a voulu montrer l'absence totale de pertinence du projet de loi 38, parce que ses fondements théoriques et les pratiques qu'il commande, transposés du secteur privé et économique, ne s'appliquent pas à l'institution universitaire. Celle-ci est une organisation complexe de service public, vouée à la formation, à la création et à la recherche dans les domaines du savoir, des arts et de la science. Sa mission globale doit profiter à la collectivité, mais cette mission ne peut pas être remplie sans la liberté intellectuelle et l'autonomie de gestion qui préservent l'institution des pressions et ingérences de toutes sortes, qu'elles soient d'ordre politique, commercial, idéologique, culturel ou religieux... Cette autonomie, caractéristique de l'histoire des universités, s'exerce collectivement par les membres de la communauté universitaire, dont évidemment les professeures et les professeurs, qui sont les principaux responsables de la vie universitaire. Le principe de la collégialité est inhérent au statut même des universités, qui y trouvent l'assurance de liens étroits et permanents entre les membres internes et entre les diverses strates de la vie universitaire. Cela engage à la critique, aux débats publics et à la participation aux instances décisionnelles, ce qui est profitable pour tous les aspects de la mission universitaire.

Le projet de loi 38 sur la gouvernance universitaire nie ce principe de collégialité en proposant un modèle de gestion managérial, qui est issu du milieu des affaires. Le Rapport Toulouse, sur lequel il s'appuie, a déjà été jugé invalide par la communauté universitaire, notamment parce qu'il reflétait exclusivement le point de vue des administrateurs et dirigeants d'université. Il ne tenait compte ni de l'ensemble de la communauté universitaire ni de la mission spécifique des institutions.

En stipulant que les conseils d'administration des universités seront composés en majorité de membres externes, le projet de loi exclut pratiquement les professeures et professeurs des centres décisionnels. Il sous-entend que des gestionnaires de l'extérieur du milieu universitaire seraient plus aptes à « gouverner » l'université, parce qu'ils seraient indépendants. Cet argument ne résiste pas à l'analyse. D'une part, l'administration d'une université, qui est une organisation complexe de service public, exige une connaissance approfondie du milieu, de ses composantes, de ses personnels, de la population qu'elle sert. Elle exige aussi des relations étroites et continues avec les membres de la communauté universitaire et une familiarité avec les enjeux académiques, scientifiques et collectifs qui sont au cœur de la mission universitaire. Plus qu'une initiation à l'université, il faut une longue expérience dans ce milieu pour le comprendre et le servir adéquatement. À défaut, les membres externes doivent se fier aux informations qu'on veut bien leur fournir. C'est notamment ce qui est arrivé à l'UQAM.

D'autre part, la notion d'indépendance est invalide, puisque, par leurs expériences et leurs liens obligés avec d'autres milieux, les membres externes ne sont jamais neutres. Ils reflètent aussi des influences et des intérêts, qui peuvent entraîner des conflits. Ceux-ci sont difficilement évitables, et encore plus en raison des dispositions contradictoires de la loi. Le danger de conflits d'intérêts s'ajoute à celui de l'incompréhension des dossiers.

On ne saurait en ignorer les conséquences néfastes, pas plus qu'on ne peut oublier les exemples récents de désastres financiers dans de grandes corporations, lesquels mettaient en cause presque invariablement les décisions « intéressées » ou « mal informées » des dirigeants. Le risque d'erreurs, de dérives et de conflits est d'autant plus grand que le projet de loi consacre l'autorité du conseil d'administration sur tous les aspects de la vie universitaire et qu'il concentre les pouvoirs décisionnels entre les mains des membres externes, lesquels, du reste, présideraient tous les comités majeurs. De plus, le projet de loi place les membres externes en situation délicate, de conflit plus exactement, puisqu'il appartient au conseil d'administration de les nommer ainsi que de nommer le premier dirigeant de l'université. D'ailleurs, on ne peut que s'étonner de l'étendue des pouvoirs accordés à ce type de conseil d'administration, au détriment de la communauté universitaire.

La perte d'autonomie et de collégialité qu'entraînerait l'application de la loi 38 est un changement radical dans la culture universitaire. Elle aurait notamment pour effet un clivage entre la direction et la communauté interne, mais également entre les orientations de l'établissement et les activités concrètes menées au quotidien. Au contraire de la transparence recherchée, le mode de fonctionnement imposé nuirait aux échanges d'informations et favoriserait une culture du secret. À brève échéance, c'est l'institution au complet qui en ferait les frais.

Par ailleurs, le projet de loi favorise l'atteinte d'une « efficience » et d'une productivité qui seraient évaluables à partir d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs inconnus. De telles notions, usuelles dans le secteur privé, sont inapplicables à l'institution universitaire, parce que celle-ci ne vise pas la production de biens immédiats, mais le développement et la transmission de savoirs théoriques et pratiques dont la valeur et la pertinence sont avérées à l'usage et reconnues par les milieux concernés. Ses objectifs de formation, de création et de recherche se déploient à long terme et ses réalisations s'apprécient, à l'échelle nationale et internationale, dans les réseaux universitaires et scientifiques.

Avec la loi 38, la recherche de la productivité serait aussi un changement majeur qui affecterait beaucoup les relations de travail, l'offre de services et la mission globale des universités, laquelle doit impérativement demeurer tournée vers l'avenir. La dimension financière qui semble une préoccupation centrale dans le projet de loi et qui donne le ton à l'ensemble des dispositions dénature insidieusement l'institution qui est considérée comme une entreprise productrice de services et à laquelle on veut imposer dès lors des procédures de reddition de comptes inspirées du secteur privé.

En soutenant une culture entrepreneuriale de la performance, le projet de loi 38 ignore les caractéristiques et les pratiques existantes dans les universités. Il donne à penser que l'on ignore les besoins et les problèmes actuels des institutions, qui sont pourtant nombreux. À l'évidence, cela indique que le projet de loi n'est pas approprié dans le contexte actuel.

En conséquence, la FQPPU rejette entièrement le projet de loi 38 sur la gouvernance universitaire.

La FQPPU exige la reconnaissance des principes de l'autonomie et de la collégialité qui sont indispensables à l'accomplissement de la mission des universités. Elle réaffirme que

- La gouvernance universitaire doit s'appuyer sur les valeurs fondamentales de l'institution : **autonomie, collégialité, liberté académique, service public, triple mission** (enseignement, recherche, services à la collectivité) ;
- Les conseils d'administration doivent être composés en **majorité de membres internes** de la communauté universitaire ;
- Le **recteur doit être élu** par un collège électoral représentatif au terme d'une large consultation dans la communauté universitaire ;
- Le rôle de l'**Assemblée universitaire** doit être renforcé.

Une avenue prometteuse à privilégier consiste à rapprocher le conseil d'administration des instances internes délibératives. Il doit y avoir une circulation de l'information, ainsi qu'une influence mutuelle pour prendre des décisions de manière sage et rassembleuse. Les éminents professeurs Rocher et Seymour²⁹ proposent d'ailleurs d'établir dans chaque institution les bases d'un « collectif décisionnel » qui s'appuierait sur les connaissances des membres internes, soucieux du mieux-être des prochaines générations.

Pour ce faire, il faudrait renforcer la collégialité dans la gestion de l'enseignement supérieur, et ce, dans une perspective de réappropriation des services publics. Si l'on vise une meilleure gestion des universités, on doit d'abord s'assurer qu'il y ait une véritable imputabilité du conseil d'administration à l'endroit des membres internes. À l'inverse du projet de loi 38, cela implique d'accroître le nombre de représentants internes, qui sont les premières personnes directement concernées par la bonne santé financière et démocratique de leur institution. La collégialité assure la *légitimité* et la qualité des décisions administratives et académiques. Elle doit être fortifiée pour le bien de l'université et de la société. Le droit de regard des internes sur leur direction doit être relevé, en augmentant leur participation à l'exercice des pouvoirs au sein des établissements.

Si le rôle du gouvernement est indispensable en ce qui a trait à la reddition de comptes des universités (dépenses en matière d'immobilisations et d'infrastructures), en contrepartie, l'autonomie des universités ne doit subir aucune intervention externe. En fait, l'État a déjà tous les pouvoirs pour surveiller les universités et veiller sur les deniers publics.

Lors de son Conseil fédéral en avril 2009, les membres de la FQPPU ont adopté une position unanime pour refuser toute loi et intervention qui porteraient atteinte aux valeurs fondamentales d'autonomie des établissements et de liberté académique ainsi qu'au principe de la collégialité universitaire. Ils reconnaissent la nécessité de débattre des enjeux actuels de l'université québécoise, en tenant des États généraux et non en recourant à la législation. Compte tenu des attaques que subissent les universités québécoises à l'heure actuelle, des problèmes chroniques de financement, de la dégradation des conditions d'exercice des professeurs et des chercheurs, il convient de mener une réflexion aussi large et approfondie que possible. Plus de quarante ans après la

création du ministère de l'Éducation et la fondation du réseau de l'Université du Québec, cette réflexion s'impose sous la forme d'États généraux qui puissent mettre à profit l'expérience des membres de la communauté universitaire. Il y va autant de l'avenir des institutions d'enseignement supérieur que de celui de la société.

La FQPPU exige le retrait du projet de loi 38 et réclame la tenue d'États généraux sur l'université québécoise.

Notes

- ¹ « Notes explicatives » du 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*. En ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fra/39legislature1/Projets-loi/Publics/09-f038.htm>>.
- ² Sur le modèle managérial ou managérialisme appliqué à l'université, lire notamment : Dupuis, Alain (2008), *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM* (version révisée), Cahier de recherche du Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO), Enap et Teluq, 51 p. ; Deem, Rosemary (2007), « Managing Contemporary UK Universities - Manager-academics and New Managerialism », *Academic Leadership. The Online Journal*, Vol. 1, no 3, 13 p. ; Deem, Rosemary et K. J. Brehony (2005), « Management as Ideology: The case of "new managerialism" in Higher Education », *Oxford Review of Education*, 31 (2), pp. 217-235; Dearlove, John (1998), « The Deadly Dull Issue of University "Administration"? Good Governance, Managerialism and Organising Academic Work », *Higher Education Policy*, no 11, pp. 59-79; Fulton, Oliver (2003), « Managerialism in UK Universities: Instable Hybridity and the Complications of Implementation », dans Amaral, Alberto, V. Lynn Meek et Ingvild M. Larsen (Dir.), *The Higher Education Managerial Revolution?* Kluwer Academic Publishers, pp. 31-53 ; Meyer, H.-D. (2002), « The New Managerialism in Education Management : Corporatization or Organizational Learning ? », *Journal of Educational Administration*, 40 (6), pp. 534-551.
Pour une description détaillée de la Nouvelle Gestion Publique qui s'inscrit dans ce modèle managérial, lire Brunelle, Dorval (dir.) 2007, *Main basse sur l'État. Les partenariats public-privé au Québec et en Amérique du Nord*, Montréal, Fides, coll. « Points chauds ».
Pour une fine analyse de l'articulation entre la gouvernance et la Nouvelle Gestion Publique, lire Brunelle, Dorval (2007), *La gouvernance : mise en contexte critique*. Version française du chapitre 1 intitulé: « La gobernabilidad: una contextualización crítica », in D. Brunelle, dir., *Gobernabilidad y democracia en las Américas: teorías y prácticas*, Editorial de la Universidad Tecnica Particular de Loja, Loja, 2007, pp. 33-58. En ligne : <<http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/DB-Gouvernance-ch1-VF.pdf>>.
- ³ Pour la chronologie des événements, lire : Blais, Marie (2009). *Pour le meilleur ou pour le pire ? Débat sur le projet de modifications de la gouvernance des universités à l'UQAM*, vendredi 27 février 2009. En ligne : <<http://www.fneeq.qc.ca/FPCSN-fr/DebatUQAM-fevrier2009-MarieBlais.html>>.
- ⁴ Toulouse, Jean-Marie (2007), *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires*, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), juin 2007, 72 p.
- ⁵ FQPPU, *Commentaire de la FQPPU au Rapport sur la gouvernance des universités du Québec publié par le Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec de l'IGOPP*, 16 octobre 2007. En ligne : <<http://fqppu.org/bibliotheque/prises-de-position/declarations/commentaire-de-la-fqppu-au-rapport-sur-la-gouvernances-des-universites-du-quebec-publie-par-le-group.html>>
- ⁶ Voir notamment :
-« Déclaration des membres de la Table des partenaires universitaires (TPU) sur la gouvernance universitaire », *Le Devoir*, 28 octobre 2008. En ligne : <http://fqppu.org/assets/files/themes/organisation_gestion/declaration_gouvernance_universitaire_d_evoir_octobre_2008.pdf>

-*Vers une université pour et par le privé*, Recherche produite par le Conseil provincial du secteur universitaire. En ligne : www.fneeq.qc.ca

-FQPPU, « La FQPPU lance la pétition NON à la Loi Courchesne - Avant toute législation, des États généraux sur l'université québécoise »,

<http://fqppu.org/assets/files/bibliotheque/prises_de_position/communiqués/2009/petition_non_loi_courchesne.pdf>

-Sabourin, Cécile, « Réflexion sur les problèmes et pistes de solutions pour une saine gouvernance universitaire », colloque de la CSQ *Des propositions pour une meilleure éducation au Québec*, février 2009. En ligne :

<http://fqppu.org/assets/files/themes/organisation_gestion/presentation_finale_csq_fevrier_2009.pdf>

-Blais, Marie, *Pour le meilleur ou pour le pire ?* Débat sur le projet de modifications de la gouvernance des universités, vendredi 27 février 2009. En ligne : <<http://www.fneeq.qc.ca/FPCSN-fr/DebatUQAM-fevrier2009-MarieBlais.html>>

-Nazaire, Philippe, Le projet de loi no 107 : Une atteinte à l'autonomie des universités et à leur gestion collégiale Recherche réalisée pour la CADEUL (Université Laval) en février 2009. En ligne : <<http://www.cadeul.ulaval.ca/nouveausite/doc/1071.pdf>>

Pour une bibliographie extensive des nombreux écrits, critiques, réactions, avis, au sujet de la gouvernance universitaire, voir : <<http://www.asse-solidarite.qc.ca/spip.php?article1316&lang=fr>>.

⁷ Lire, entre autres : Descheneau-Guay, Amélie (2008), *Démystifier la gouvernance dans une « économie du savoir » : le discours de légitimation de la restructuration managériale de l'université*, Rapport de recherche pour la FQPPU. En ligne :

<http://fqppu.org/assets/files/themes/organisation_gestion/rapport_final_gouvernance_adg.pdf> ;

Giroux, Aline (2006), *Le pacte faustien de l'université*, Montréal, Liber ; Gagné, Gilles (2005). « La restructuration de l'Université : son programme et ses accessoires », *Société*, vol. 24-25, hiver 2005 ; Dossier spécial « L'université entre déclin et relance », *À bâbord*, no 26, octobre/novembre 2008,

<<http://www.ababord.org/spip.php?rubrique92>>; Freitag, Michel et al. (2008), *La crise de l'université : entre sous-financement et financiarisation*, Collectif d'analyse politique. En ligne : <<http://cap.qc.ca.edu/2008/04/02/la-crise-de-l%E2%80%99universite-entre-sous-financement-et-financiarisation/>>

⁸ Nous précisons ces termes dans les sous-sections 1.2.1, et 1.2.2., fortement inspirées d'une analyse du CERGO (Enap et Teluq) : Dupuis, Alain (2008), *Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM* (version révisée), Cahiers de recherche du Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO), Enap et Teluq, 51 p. En ligne : <http://benhur.teluq.quebec.ca/SPIP/cergo/IMG/pdf/Cahier_du_Cergo_2008-03.pdf>

⁹ Umbriaco, Michel (1999), *Visions de l'Université par les recteurs et vice-recteurs du Québec*. Thèse de doctorat, Université Laval, Québec, 1999, p. 274 (cité par Dupuis, *op.cit.*, p. 4.)

¹⁰ Dupuis, *op.cit.*

¹¹ Grandori, Anna (2001), *Organization and Economic Behavior*, Londres et New York, Routledge ; Dupuis, Alain, *op.cit.*

¹² À noter que le rapport de l'IGOPP (2007) inscrit la gouvernance des universités directement dans cette perspective de gestion par les résultats. Toulouse, *op.cit.*, p. 18.

¹³ Toulouse, *op.cit.*

-
- 14 Notamment : Birnbaum, Robert (2001), *Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, and Why They Fail*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 2001 ; Clark, Burton R. (2008), *On Higher Education. Selected Writings, 1956-2006*. The John Hopkins University Press ; Fulton, Oliver (2003), "Managerialism in UK Universities: Instable Hybridity and the Complications of Implementation", dans Amaral, Alberto, V. Lynn Meek et Ingvild M. Larsen (Dir.), *The Higher Education Managerial Revolution?*, Kluwer Academic Publishers, pp. 31-53 ; Shattock, Michael (2006), *Managing Good Governance in Higher Education*. Open University Press; Cameron, David M. (1991), *More than an Academic Question: Universities, Government, and Public Policy in Canada*, The Institute for Research in Public Policy.
Le projet de loi 38 ignore complètement les écrits de ces experts en gouvernance pourtant connus et reconnus.
- 15 Dupuis, *op.cit.*, p. 20.
- 16 À ce propos, lire le deuxième texte d'une série de quatre articles portant sur la crise des universités québécoises rédigés par l'ancien directeur de l'École du Barreau du Québec (1995-2001): Louis Lapointe (2009), *Quelle gouvernance pour l'université ?*, 11 mai 2009. En ligne : <<http://www.vigile.net/Quelle-gouvernance-pour-l>>
- 17 Dupuis, *op.cit.*
- 18 Toulouse, *op.cit.*
- 19 Pour encore plus de précisions sur le mode de gestion collégial, lire Dupuis, *op.cit.* ; Tapper, Ted et David Palfreyman (1998), « Continuity and Change in the Collegial Tradition », *Higher Education Quarterly*, 52(2), pp.142-161. ; Kogan, Maurice (1999), « Academic and Administrative Interface », dans Henkel, M. et B. Little (dir.), *Changing Relationships Between Higher Education and the State*, London: Jessica Kingsley, pp. 263-279 ; Dearlove, John (1995), « Collegiality, Managerialism and Leadership in English Universities », *Tertiary Education and Management*, vol. 1, no 2, pp. 161-169.
- 20 Le projet de loi 38 laisse entendre que les membres internes seraient dans l'incapacité de s'opposer au recteur. Dans le cas de l'Ilot Voyageur, on suppose même que les membres internes du conseil d'administration étaient partie prenante des projets. Or, rappelons que le Syndicat des professeurs et professeurs de l'UQAM ainsi que les associations étudiantes n'étaient pas favorables aux projets immobiliers de la direction.
- 21 Umbriaco, 1999, cité par Dupuis, *op.cit.* p. 27.
- 22 Élie, Bernard (2008), « Pas de recette miracle pour la gouvernance des universités », *Le Devoir*, 10 juin 2008. En ligne sous le titre « La panacée de la Ministre ou les vertus de membres indépendants des CA des universités » : <http://fqppu.org/assets/files/babillard/des_profes_se_prononcent/Pas_miracle_gouvernance_des_u.pdf>
- 23 Rappelons que le projet de loi 38 ignore complètement les écrits des experts en gouvernance pourtant reconnus.
- 24 Rocher, Guy et Michel Seymour (2008). « Gouvernance des universités : une loi cosmétique », *Le Devoir*, 17 septembre 2008. En ligne : <http://fqppu.org/assets/files/babillard/des_profes_se_prononcent/gouvernance_des_u_loi_cosmetique_seymour_rocher.pdf>

-
- ²⁵ Pour un portrait de l'administration générale de l'Université de Montréal (structure décisionnelle, rôle de ses dirigeants, etc.), voir le site de l'université (<www.umontreal.ca/infogen/gouvernance/index.html>) et le *Projet de révision de la charte et des statuts de l'Université de Montréal : pour une université moderne et démocratique* SGPUM, 2008. En ligne : <www.sgpum.com/images/pdf/SGPUM_Charte_PROJETavril2008.pdf>
- ²⁶ Dyke, Nathalie, en collaboration avec Michel Umbriaco et Cécile Sabourin, *Financement des universités – Investir dans le corps professoral*, FQPPU, avril 2008. En ligne : <http://fqppu.org/assets/files/themes/financement/financement_universites_investir_corps_professoral_avril_2008.pdf>
- ²⁷ Sur les universités britanniques notamment, lire Shattock, M., *op.cit.*
- ²⁸ Gauchet, M., « La redéfinition du savoir sous le néo-libéralisme », Séminaire à l'EHESS, 4 février 2009. En ligne : <<http://slru.ehess.org/index.php?post/2009/02/04/en-etat-de-legitime-defense>>.
- ²⁹ Rocher et Seymour, *op. cit.*