

Mémoire du Conseil québécois des syndicats universitaires de l'AFPC au Québec
(CQSU/AFPC/FTQ) concernant les projets de loi 38 et 44 sur la gouvernance des institutions
d'enseignement post-secondaire québécoises

Pour préserver nos institutions publiques d'enseignement,
NON aux projets de loi 38 et 44!

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

17 août 2009

Table des matières

<i>Présentation des signataires</i>	3
<i>Qui sont les auxiliaires ?</i>	3
<i>Qui sont les professionnels de recherche?</i>	4
<i>Les projets de loi 38 et 44 unanimement contestés par la communauté universitaire</i>	5
<i>La composition des Conseils d'administration (CA)</i>	6
<i>La création des comités</i>	9
<i>La reddition de compte et la transparence</i>	12
<i>Le sous-financement chronique des établissements d'enseignement supérieur</i>	14
<i>Recommandations</i>	14
<i>Conclusion</i>	17
<i>Sources</i>	19

Présentation des signataires

L'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) représente au Québec plus de 35 000 syndiqué-e-s, notamment de la fonction publique fédérale, mais aussi des personnes provenant d'autres secteurs. Le secteur universitaire, regroupé au sein de l'AFPC sous le chapeau du Conseil québécois des syndicats universitaires (CQSU), connaît une explosion fulgurante depuis les 5 dernières années. Né en 2004 avec les premiers auxiliaires syndiqué-e-s, le CQSU regroupe maintenant 15 000 personnes. Ces travailleurs et ces travailleuses représentent des auxiliaires, des assistantes et des assistants ainsi que des professionnel-le-s œuvrant dans le domaine de l'enseignement et de la recherche. À ce titre, le CQSU-AFPC souhaite attirer l'attention des élu-e-s sur les conséquences probables des projets de loi 38 et 44 en ce qui a trait à la pérennité de nos institutions québécoises d'éducation post-secondaire.

Qui sont les auxiliaires ?

La syndicalisation massive des auxiliaires, c'est-à-dire des travailleurs et des travailleuses (principalement étudiantes et étudiants) qui participent à l'enseignement et à la recherche, s'explique, selon Chiasson-Lebel (2009), de plusieurs manières. Bien évidemment, il y a la volonté des membres d'améliorer leurs conditions de travail. Mais en filigrane se cachent d'autres facteurs liés à des changements du monde universitaire qu'il est crucial de comprendre pour savoir qui nous sommes et pour saisir notre positionnement sur le présent projet de loi. D'abord, le sous-financement des universités accroît la demande de travail étudiant (qui coûte moins cher), alors que les frais de scolarité et les défaillances de l'aide financière aux études en accroissent l'offre. Ensuite, nous constatons la tendance des universités à faire primer la recherche sur l'enseignement et les services à la collectivité. Dans cette mouvance, les universités font aussi prévaloir la recherche appliquée sur la recherche fondamentale, entraînant ainsi une transformation du rapport à la science qui vient modifier la relation professeur-étudiant. Cette relation privilégiée n'est plus axée prioritairement sur la transmission de connaissance, mais sur la contribution des étudiants et des étudiantes à l'agenda de recherche et d'enseignement du corps professoral. Cette situation entraîne une redéfinition de la relation professeur-étudiant pour se transformer en une relation employeur-employé. Cet état de fait contribue à fragiliser la bonne entente entre les professeur-e-s et les étudiantes et étudiants employé-e-s.

Cette transformation de l'Université ainsi que la syndicalisation des auxiliaires vient modifier le paysage de la communauté universitaire et il est primordial que cela soit pris en compte lorsque l'on discute de gouvernance universitaire. Les auxiliaires, assistantes et assistants ainsi que les professionnel-le-s de recherche et d'enseignement sont porteurs de la mission universitaire et nous croyons qu'une place leur revient dans la prise de décision concernant le bon fonctionnement de l'Université.

Les changements proposés par le gouvernement représentent un grand risque de dérives et mettent en péril les principes fondateurs de nos institutions d'enseignement publiques. Le *leitmotiv* des projets de loi 38 et 44 ne renforcerait pas l'édification d'une saine gestion, bien au contraire, leur adoption provoquerait plutôt un renforcement de la culture d'entreprise, qui consiste en une administration opaque et axée strictement sur les résultats économiques.

Qui sont les professionnels de recherche?

Dans le contexte actuel où le sous-financement chronique des universités met à mal la continuation des missions de recherche et d'enseignement des institutions d'enseignement, les professionnel-le-s de la recherche estiment qu'il est primordial de réagir vis-à-vis les projets de loi 38 et 44 présentés par la Ministre Courchesne. Les professionnel-le-s de recherche en milieu universitaire travaillent à conceptualiser, à opérationnaliser et à valoriser les résultats de la recherche scientifique dans la société québécoise, canadienne et internationale. Ces derniers contribuent de façon importante à la mission des universités, autant en soutenant la recherche que l'enseignement aux cycles supérieurs. C'est en travaillant étroitement avec les chercheurs ainsi que les étudiants et étudiantes des cycles supérieurs que les employé-e-s de la recherche ont acquis une connaissance importante du milieu dans lequel ils évoluent et des enjeux qui le recouvrent.

Les décisions prises par les têtes dirigeantes des universités ont un impact direct sur les réalités de travail des professionnel-le-s de la recherche. De plus, le positionnement central de ces travailleurs et travailleuses dans la communauté universitaire les rendent plus à même de percevoir l'ensemble des répercussions qu'une mauvaise gestion peut engendrer dans la mise en œuvre de la mission des institutions d'éducation supérieure. Bien que depuis peu organisé en tant que syndicat, c'est avec des connaissances acquises depuis des années dans le milieu universitaire que les professionnel-le-s se

prononcent contre les projets de loi 38 et 44.

Les projets de loi 38 et 44 unanimement contestés par la communauté universitaire

Lors de leur dépôt, les projets de loi 38 et 44 ont soulevé un tollé de protestations. Plusieurs organisations du monde de l'éducation avaient d'ailleurs pris position et dénoncé les principes de ces projets de loi dès la fin de l'année 2008. Pour sa part, la Ministre Courchesne a identifié différents problèmes liés à la gouvernance des établissements d'enseignement post-secondaire, dont entre autres le manque d'imputabilité, de transparence et de principes généraux de « bonne gestion ». Bien que la plupart des intervenants et intervenantes s'entendent pour reconnaître l'existence de ces difficultés, en y ajoutant le manque flagrant de démocratie au sein des instances de gouvernance universitaire, les projets de loi 38 et 44 n'obtiennent que très peu d'appui de la part des organisations et des personnes voulant remédier à ces problèmes de gestion des universités et cégeps québécois.

Il est important de mentionner que les projets de loi 38 et 44 éludent une question cruciale, soit celle du sous-financement chronique de l'éducation post-secondaire, lequel est directement lié à la gouvernance des établissements d'enseignement post-secondaire. De plus, les projets de loi constituent un autre pas vers la privatisation et la marchandisation de l'éducation supérieure ainsi que vers l'ingérence accrue d'intérêts privés dans la recherche scientifique. Les universités et la recherche, financées par les deniers publics, pourraient alors être exclusivement considérées comme devant être au service du positionnement économique national, comme l'affirment d'ailleurs les tenants et tenantes de « l'économie du savoir ». Cela ferait des universités des lieux de formation professionnelle en vue de répondre aux besoins du marché plutôt que des institutions d'éducation émancipatrice, critiques de la société et axées principalement sur le développement et la transmission des connaissances.

Ces deux visions¹ sont tout simplement incompatibles. Le référentiel de la « société du savoir » auquel nous croyons affirme que le moteur de la science et de la connaissance est le débat disciplinaire, non pas la « régulation » de l'État en la matière. *A contrario*, le référentiel de l'« économie du savoir » tend de plus en plus à assujettir le débat scientifique autour de sujets jugés prioritaires

1 à savoir que, selon les uns (porteurs de l'idéologie néo-libérale) l'université joue le rôle d'institution économique qui doit servir au positionnement compétitif d'une nation dans le contexte de la soit disant ère de l'« économie du savoir » mondialisée, et que, selon les autres, l'université doit jouer un rôle d'institution culturelle qui sert à faire avancer les connaissances de manière critique et les transmettre à l'ensemble de la société de telle sorte que celle-ci s'émancipe. La première vision est soutenue par le référentiel de l'économie du savoir et la seconde par celui de la société du savoir.

pour la compétitivité économique nationale. Cette dernière façon de voir résulte en un conflit dans la répartition des ressources attribuées en éducation et en recherche.

À cause des choix de politiques publiques des dernières décennies au Canada et au Québec, notamment par les orientations stratégiques des organismes subventionnaires, la capacité qu'ont les universités à répondre à un ensemble de demandes sociales est mise à mal. Ce serait un recul que le Québec fasse un pas de plus vers la « régulation » des universités via les acteurs et actrices externes aux institutions d'enseignement. D'autant plus que les administrations universitaires sont les seules à pouvoir décider de l'attribution des ressources immobilières et du financement de base entre les disciplines, ainsi que dans la gestion des « ressources humaines »².

Pour les différentes organisations syndicales qui critiquent les projets de loi 38 et 44, la solution à préconiser face aux problèmes de gestion des établissements d'enseignement post-secondaire ne réside pas dans une application des principes du Nouveau Management Public (NMP), tel que proposé par la ministre Courchesne. Si nous voulons vraiment préserver nos universités comme lieux de développement critique du savoir, il est impératif de préconiser un financement adéquat, le renforcement des principes de transparence et de collégialité ainsi que des processus de gestion adaptés à la réalité universitaire. Pourtant, le projet de loi ne se préoccupe aucunement de ces éléments. Au contraire, la vision patronale et hiérarchique de la gestion des universités, implicite dans le projet de loi, est incapable de répondre aux préoccupations avancées par la Ministre.

La composition des Conseils d'administration (CA)

L'un des éléments du projet de loi soulevant le plus de controverse est l'article 4.0.3, qui vise la composition du Conseil d'administration (CA) des universités, dont dorénavant 60% des membres devraient se qualifier comme indépendants. Le projet de loi définit l'indépendance comme étant l'absence de « relations ou d'intérêts » avec l'établissement d'enseignement visé (a. 4.0.7). Aussi, suivant la définition du caractère non-indépendant à l'article 4.0.8, il appert que seuls les « membres externes » peuvent être considérés comme « indépendants ». Ce qu'avance le projet de loi, de manière implicite, c'est que les personnes syndiquées provenant de la communauté universitaire et siégeant

² Le vocabulaire ici employé provient du lexique managérialiste qui reflète mal la part de responsabilité des travailleurs et travailleuses universitaires dans la gouverne de celle-ci.

sur les CA universitaires sont en conflit d'intérêt permanent, mues par des intérêts sectoriels cloisonnés (lire : les conventions collectives) et donc incapables de remplir leurs fonctions avec diligence. Pour nous, ceci démontre une vision réductrice de la part du gouvernement face aux syndicats de travailleurs et de travailleuses universitaires.

D'autre part, le fait de ne pas avoir de relation d'emploi avec une université ou de ne pas avoir à l'instant de sa nomination de relation financière ou commerciale avec elle (a. 4.0.7) ou de ne pas avoir eu de telles relations dans les dernières années (a. 4.0.8 al.2) ne garantit pas l'absence de conflit d'intérêts. Ces derniers pourraient très bien poindre par le biais d'occasions d'affaires que peuvent représenter certains projets immobiliers réalisés en partenariat public-privé (PPP), ou par l'ingérence d'intérêts privés dans certains secteurs de la recherche universitaire. Qui plus est, le projet de loi permet à des administrateurs et des administratrices externes de participer à de tels projets de manière ponctuelle tout en conservant leur siège au CA (a. 4.0.10). Rien ne permet donc de faire une adéquation, comme le projet de loi le fait, entre membres externes et indépendants.

D'ailleurs, plusieurs membres internes des CA témoignent à l'effet que les administrateurs et administratrices externes sont majoritairement très effacés lors des séances; et souvent absents. Ils interviennent peu dans les débats et se montrent rarement en mesure de questionner adéquatement l'agissement des directions universitaires. Les universités devraient craindre leur présence en plus grand nombre. En vertu de la complexité de la mission et de la culture organisationnelle propre à chaque université, il semble que le critère de la connaissance du milieu universitaire devrait primer sur celui de «l'indépendance» dans la composition des CA. Quoi qu'en pensent les tenants du NMP, les différents membres de la communauté universitaire (associations étudiantes et syndicats) ont à cœur la santé de leur institution et de sa mission à trois volets. De plus, considérant que les universités sont des institutions à caractère social, culturel et émancipateur, il est primordial que les communautés internes de ces établissements aient un poids démocratique important au sein des CA, si ce n'est pas qu'ils et elles soient les seul-e-s à assurer la gestion des universités.

Comme le signale Alain Dupuis (2008):

« Dans les organisations de services complexes, la mission et sa réalisation nécessitent l'exercice constant d'un jugement complexe par ceux qui font le travail et les mécanismes organisationnels collégiaux et organiques sont plus appropriés que ceux du hiérarchisme pour assurer l'exercice de ce jugement (Weick et McDaniel, 1989; Freidson, 1994, 2001). 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). Il y a tous les risques que ce soit même l'inverse, et que le managérialisme réduise la capacité de ces institutions sociales à accomplir adéquatement leurs fonctions dans la société. »

Le projet de loi prévoit également que les membres « indépendants » seront nommés par le CA à l'exception d'une personne nommée par le gouvernement (a. 4.0.5 al. 1) ou de trois personnes pour les composantes de l'Université du Québec (a. 4.0.5 al. 2). Or, le CA pourrait être composé majoritairement de ces membres dits « indépendants » et il est bien connu que plusieurs administrateurs et administratrices d'entreprises privées cumulent leurs fonctions au sein de différentes instances décisionnelles. Il n'y a aucune raison de croire que cette dynamique serait différente au sein des universités québécoises que dans les entreprises privées. Suivant cette logique, les CA universitaires pourraient facilement devenir des clubs sélects de membres référés les uns par les autres. Il y a même fort à parier que les profils de compétence des personnes qui doivent s'ajouter au CA, censés être édifiés par le comité de gouvernance et d'éthique (a. 4.0.36 al. 3) seront modulés selon les personnes que l'on veut effectivement y voir nommées.

En ne considérant pas les principes d'autonomie et de collégialité qui caractérisent depuis des siècles les universités, le projet de loi suggère une véritable concentration du pouvoir en autorisant une appropriation des responsabilités de la plus haute importance aux mains d'un CA composé majoritairement d'administrateurs externes. Nous croyons que la proposition actuellement sur la table vient nuire à l'accomplissement de la mission universitaire. Les principes de collégialité et d'autonomie ne sont pas des principes « en l'air » ou établis pour asseoir une position de pouvoir. Ce sont des principes qui sont garants de la liberté académique; en fait, ils en sont les seuls garants. La recherche de la vérité ne peut se faire réellement qu'avec la liberté académique; la liberté académique ne peut se vivre que si l'autonomie universitaire est mise de l'avant; l'autonomie universitaire ne peut être vécue que si la collégialité est le principe guide du mode de gestion universitaire. Le modèle de gestion collégialiste, caractérisé par une gestion relativement décentralisée et égalitaire³, est très différent du modèle managérial traditionnel qui préconise un rapport hiérarchique et strict entre le Conseil d'administration et la direction plutôt que l'auto-contrôle collégial. Il est donc sujet à être incompris par des administrateurs externes, venant pour la plupart d'une culture hiérarchique et

3 Notons que le modèle actuellement en cours dans la plupart des universités n'est pas tout à fait égalitaire. Il est basé sur une définition de la communauté universitaire qui doit selon nous être redéfinie et élargie pour mieux refléter la réalité actuelle, avec le nombre croissant de chargé-e-s de cours, de professionnel-le-s et d'auxiliaires.

managériale en vigueur dans les entreprises privées. Plusieurs dirigeants et dirigeantes universitaires affirment d'ailleurs que plusieurs administrateurs et administratrices externes ne comprennent pas le modèle de gestion collégiale actuellement en vigueur dans les universités. Par exemple, le fait que l'analyse des performances des universités ne passe pas essentiellement par des indicateurs chiffrables est perçu comme étant une faiblesse managériale plutôt qu'une pratique émanant d'une autre culture organisationnelle. Les parlementaires québécois ne doivent pas tomber dans le piège de cette incompréhension.

Les membres externes siègent habituellement sur de nombreux CA en plus de leur emploi personnel. Cet emploi du temps chargé ne leur laisse que peu de temps pour comprendre la mission, les structures et les enjeux complexes entourant la gestion des établissements d'enseignement post-secondaire. En résulte que les membres externes ne comprennent habituellement pas la spécificité de la mission universitaire, ni son fonctionnement collégial plutôt que hiérarchique. De surcroît, ils sont nombreux à ne pas se présenter assidument sur les instances universitaires ce qui nous amène à se questionner sur les véritables motifs de leur présence sur les CA. On est en droit de se demander quel serait le rôle d'une majorité de ces administrateurs externes si ce n'est l'infiltration de principes de gestion de l'entreprise privée dans les universités québécoises, principes ne s'appliquant aucunement au contexte de ces dernières. De plus, face à la crise du sous-financement, on peut penser que les solutions avancées par les CA composés à majorité de membres externes passeront par l'augmentation des frais exigés aux étudiantes et étudiants, par la réduction ou la rationalisation des activités d'enseignement, en plus de faire appel de manière accrue aux fonds provenant du secteur privé.

La création des comités

La création de trois comités (gouvernance et éthique, vérification, ressources humaines) composés majoritairement de membres externes vient entériner cette subordination de la communauté universitaire au bon vouloir de personnes qui peuvent n'avoir aucune connaissance du milieu universitaire. Comme c'est déjà le cas au sein des CA, ce genre de comités pré-décisionnels prendra un rôle d'avant-garde des CA en émettant des recommandations. Ces recommandations risquent d'être difficiles à contester ou à renverser compte tenu de la prétendue légitimité accordée aux trois comités.

- Gouvernance et éthique

On pourrait croire qu'il appartient à un CA d'édicter ses règles de fonctionnement et de le faire dans le respect de l'éthique. Pourtant, ce que fait le législateur, c'est de transférer cette fonction à un comité (a. 4.0.36 al. 1), qui plus est un comité composé exclusivement de membres externes (a. 4.0.34). Advenant qu'un tel comité soit formé dans chacune des universités au Québec, chacune aura le loisir de définir ce qui constitue une décision respectant l'éthique, et ce différemment. Cela pose déjà problème. Ce comité aura des fonctions dont l'importance sera déterminante pour les universités, et les personnes remplissant ces fonctions seront en nombre restreint, ce qui déjà est inquiétant pour le poids démocratique des CA universitaires.

En ce qui concerne ces fonctions déterminantes, l'une d'elles est d'établir des règles de fonctionnement (a. 4.0.36 al. 1). Pourtant, on voit mal comment des membres externes réunis en comité pourraient établir des processus de fonctionnement adéquats pour des CA universitaires dont ils saisissent difficilement la réalité. Ensuite, le comité aura pour fonction de dresser des profils d'administrateurs auxquels des futur-e-s candidates et candidats devront répondre. Nous avons déjà discuté la possibilité que ces profils soient d'avance orchestrés afin que des personnes en particulier puissent accéder au CA de telle université. De plus, le législateur infère, encore une fois, que les membres de la communauté interne ne sont que peu compétents pour assurer la gestion d'une université et que la professionnalisation des administrateurs et administratrices se fera garante d'une saine gestion. Finalement, la manière dont ce comité évaluera les administrateurs et administratrices, en particulier ceux et celles des communautés collégiales et universitaires, laisse perplexe. Il résulterait de cette façon de faire des mésententes, des conflits et la probable exclusion d'administrateurs et d'administratrices des communautés internes évoluant dans un esprit de collégialité.

- Vérification

Encore une fois, il est légitime de se questionner sur la création d'une instance dont le rôle est censé être déjà assumé par le CA lui-même. En effet, le CA ne fait pas office, dans un établissement, de direction opérationnelle. Le législateur procède ainsi à la création d'une instance qui surveille des surveillants et des surveillantes! Dans certaines universités, cette fonction de vérificateur interne existe déjà. L'efficacité de ce poste peut être mise en doute, comme l'ont fait les professeurs Guy Rocher et Michel Seymour dans une lettre ouverte au *Devoir* (17 septembre 2008). Dans cette lettre, les professeurs observaient que le fait d'avoir un CA majoritairement composé de membres externes et un Comité de vérification interne n'ont empêché en rien l'avènement de plusieurs difficultés

financières et de choix administratifs douteux.

- Ressources humaines

Toute la question alléguée du conflit d'intérêt des membres provenant de la communauté universitaire prend son essence ici-même. Par exemple, à l'article 4.0.41 al. 5, le projet de loi stipule que le comité soumettra au CA les politiques, normes, barèmes de rémunération et autres conditions de travail pour approbation. Il est très surprenant de lire un tel article considérant que la plupart de ces éléments sont d'ores et déjà encadrés dans les universités par des conventions collectives, lesquelles ont été négociées en vertu d'autres lois du Québec, et lesquelles ont fait l'objet d'une entente entre les parties. Au Québec, ces ententes ont force légale en vertu du Code du travail du Québec, ce que le législateur passe sous silence, écrivant comme s'il appartenait à des comités composés de membres externes de déterminer des politiques de ressources humaines affectant les conditions de travail de personnes syndiquées. Le fait que le projet de loi ignore cet état de fait est pour le moins dérangeant. Suivant l'alinéa 8 de l'article 4.0.41, le projet de loi propose que ce même comité révise les mandats de négociation donnés par le recteur afin de le rendre compatible avec les disponibilités budgétaires du moment. Pourtant, le recteur n'est-il pas déjà au fait de la situation financière de son établissement? On pourrait croire que oui.

Il apparaît malsain de voir ce type de comité s'immiscer en tierce partie entre un employeur et un syndicat. Il n'est pas exagéré de croire que ce faisant, les universités pourraient durcir le ton lors des négociations collectives. En effet, il est plus que probable que les membres externes de ces comités exercent une pression à la baisse sur les salaires et conditions de travail dans les universités. Les salaires des employé-e-s et professeur-e-s sont versés à partir des fonds de fonctionnement général des universités, lesquels sont majoritairement financés par le gouvernement du Québec (Monière 2008). Cependant, les montants d'argent qui ne sont pas utilisés dans les postes budgétaires de salaires peuvent être réutilisés pour d'autres frais de fonctionnement. Dans un contexte de sous-financement, la possibilité de voir les mandats de négociation s'endurcir afin de rapatrier des fonds de fonctionnement est plus que plausible.

Un comité quelconque ne saurait s'ingérer entre l'employeur et le syndicat d'un établissement, encore moins si cela est pour envenimer les négociations collectives et exacerber les conflits. Il est notable dans l'espèce que le comité des ressources humaines, composé de membres externes, n'aura pas à vivre avec les conséquences des conditions qu'il imposera par ses mandats, ni avec les séquelles qui pourraient rester suite à des conflits comme la grève lors de négociations collectives. Au Québec,

l'entente qui se conclut entre un employeur et un syndicat fait foi du maintien ou du rétablissement de la paix industrielle entre les parties suite aux négociations. Cette tierce partie n'aurait ni à trouver une entente, ni à en faciliter une, ni à vivre avec les conséquences des conflits employeur-syndicat. Finalement, dans le cas présent qui traite des disponibilités budgétaires, il ne faudrait pas oublier que les salaires du personnel ne constituent pas qu'un coût, mais bien aussi l'investissement par lequel la mission de l'université peut se réaliser au travers le travail de personnes qualifiées.

Dans le milieu universitaire, les conditions de travail des différents corps d'emploi s'imbriquent de différentes manières afin d'arriver à remplir les objectifs des institutions, si bien que les conditions de travail des uns influencent celles des autres. Cela est vrai en particulier pour les étudiantes et étudiants salarié-e-s, qui font tour à tour de la recherche, de l'enseignement et bien d'autres tâches en support à différents corps d'emplois sur les campus. Puisque tous les corps d'emplois participent à la triple mission des universités et que les conditions de travail des uns influent sur celles des autres, il existe donc une pertinence certaine à ce que des membres de la communauté interne s'expriment sur les mandats de négociation des conventions collectives des autres et sur la façon dont le travail se réalise à différents niveaux à l'université.

La spécificité du personnel embauché dans les universités est assez importante pour qu'on se questionne sur la capacité de compréhension des enjeux de négociation d'administrateurs et d'administratrices externes, et sur leur capacité d'élaborer des mandats réalistes. De plus, on peut douter du fait que la création de ces trois comités change une culture universitaire manquant généralement de transparence. Finalement, ces comités généreront des coûts administratifs dans une situation déjà déficitaire, sans compter la possibilité de générer une confusion de rôles.

La reddition de compte et la transparence

Les universités québécoises répondent à une mission à trois volets: l'*enseignement*, la *recherche* et le *service à la communauté*. En vertu de ce rôle, les universités sont constituées en organismes sans but lucratif. Bien qu'il soit évidemment préférable qu'elles atteignent un équilibre budgétaire, les universités ne peuvent être examinées selon les mêmes critères que les entreprises privées. En ce sens, l'évaluation de la «performance» des établissements d'éducation supérieure devrait s'effectuer en considération de leur mission à trois volets et non seulement sur la base de leurs états financiers. La reddition de compte de l'administration devrait inclure des données permettant d'évaluer cette triple

mission, particulièrement quant à la qualité de l'enseignement. La répartition de la tâche des professeur-e-s entre l'administration, l'enseignement et la recherche ainsi que le partage des fonds entre les différentes facultés sont des exemples d'informations à considérer dans l'évaluation de la mission universitaire. Or, ces informations ne sont pas, la plupart du temps, facilement accessibles.

S'il est vrai que le manque de reddition de compte et de transparence est un phénomène généralisé à plusieurs universités, les solutions avancées par les projets de loi 38 et 44 ne permettent certainement pas d'y remédier. Dans son rapport spécial sur l'UQAM déposé en 2008, le Vérificateur général du Québec, Renaud Lachance, soulignait «l'attitude irrespectueuse» du recteur, du vice-recteur et du directeur des investissements à l'égard des instances universitaires et du ministère de l'Éducation. En effet, «ceux-ci ont manqué de transparence et ont fourni une information incomplète et souvent inexacte à ces instances; ils les ont aussi pressés pour obtenir des décisions rapides ou encore ils les ont mis devant des faits accomplis. Ce comportement a certainement réduit la capacité des instances à jouer pleinement leur rôle»⁴. Rien dans le projet de loi 38 ne permet de changer cette attitude. Plutôt que de miner les instances actuelles des universités, il nous semblerait préférable de faire confiance à la communauté universitaire en établissant des processus de reddition de compte clairs et effectifs.

Plusieurs syndicats et associations étudiantes membres de CA universitaires disent soulever des doutes sur certains projets immobiliers. Or, l'administration ne leur donne pas accès aux chiffres et aux statistiques malgré des demandes formulées à de nombreuses reprises. C'est d'ailleurs le problème que pointe le Vérificateur général dans son rapport sur la crise financière de l'UQAM due au projet de l'îlot voyageur. D'ailleurs, plusieurs études démontrent que la reddition de compte lors de la réalisation de projets en PPP est très défailante. Les entreprises privées ne divulguent les informations financières que lorsque les problèmes financiers deviennent criants et que la situation demande une importante réinjection de fonds. L'alarme est souvent sonnée alors que les projets sont à des stades trop avancés pour qu'une annulation pure et simple de ces derniers soit facilement envisageable. Intégrer des membres externes aux CA universitaires ne changerait pas une telle situation. Bien au contraire, nous pensons que les membres externes sont moins en mesure d'enquêter lorsqu'une direction universitaire reste opaque quant à ses réalisations. Les membres internes ont l'avantage d'être liés à leurs organisations (syndicales ou étudiantes) qui peuvent déployer des ressources pour enquêter sur des cas complexes.

⁴ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal, article 337, alinéa 2, p.105, 2008

Le sous-financement chronique des établissements d'enseignement supérieur

À moins de renier la mission universitaire à trois volets, il semble incongru de proposer une réforme de la gouvernance des universités sans aborder la question de leur sous-financement chronique. C'est pourtant ce que les projets de loi 38 et 44 font. Au-delà du réinvestissement gouvernemental nécessaire, les formules mêmes du financement des universités doivent être revues puisqu'elles sont responsables en partie de la crise. Le cannibalisme auquel se livrent les universités entre elles (afin d'avoir davantage d'étudiantes et d'étudiants pour avoir davantage de financement) et le développement immobilier effréné que cela engendre sont notamment à interroger. Certaines manières de faire doivent impérativement être remises en question. C'est le cas de la non-consideration des sommes d'argent provenant des fondations universitaires dans les règles de partage budgétaire entre les universités, la formule de financement modulée selon les coûts de formation et la multiplication des campus universitaires satellites dans un contexte de démographie déclinante.

Recommandations

- ***Les syndicats membres du CQSU recommandent le rejet des projets de loi 38 et 44 et s'opposent à toute vision réductrice de l'éducation post-secondaire qui mènerait cette dernière à titre de marchandise gérée par des acteurs et actrices du secteur privé.***
- ***Les syndicats membres du CQSU recommandent que tout projet de loi visant le mode de gouvernance des institutions d'enseignement post-secondaire comprenne les revendications principales des organisations de la société civile québécoise, dont entre autres que les CA universitaires soient composés d'au moins une majorité absolue de membres en provenance de la communauté interne des établissements.***

Afin d'appuyer notre rejet total des projets de loi 38 et 44, nous proposons ici des pistes de solutions viables, démocratiques et respectueuses de la mission des cégeps et des universités permettant de préserver nos institutions d'enseignements publics libres de l'ingérence des intérêts privés et surtout, dans l'espoir de voir ces institutions se recentrer sur leur objectif principal et fondateur, soit le développement et la transmission des connaissances afin de jouer un rôle critique de la société dans un but d'émancipation citoyenne.

Composition des CA

Considérant qu'il convient de préserver l'autonomie des universités afin de préserver la liberté académique; que les membres appartenant à la communauté universitaire ont à cœur le succès de la mission de leur établissement et que les universités sont des établissements à la mission complexe nécessitant une connaissance importante de leurs particularités qui sont bien connues par les membres de la communauté interne, nous affirmons que les CA universitaires devraient être composés d'au moins une majorité absolue de membres appartenant à la communauté universitaire et nous refusons cette idée de voir 2/3 des membres d'un CA universitaire provenir de l'extérieur de l'établissement. De plus, nous croyons en l'importance de la représentation diversifiée des membres de la communauté universitaire au CA (présence de différents syndicats et d'associations étudiantes).

Dans le même ordre d'idée, notre opposition aux projets de loi s'appuie sur une vive contestation de l'adéquation entre les termes «membres externes» et «indépendants» évoquée par la Ministre de l'Éducation. Pour nous, le fait de ne pas avoir de lien personnel ou professionnel avec l'université ne garantit pas l'absence de conflit d'intérêts.

Nous nous opposons aussi à la concentration du pouvoir que sous-tend le projet de loi, qui autoriserait une appropriation de responsabilités de la plus haute importance aux mains d'un CA composé majoritairement d'administrateurs externes. Nous pensons que le risque est grand de constater que les membres externes soient choisis selon des profils préétablis par le CA lui-même. Nous craignons de voir les CA d'universités devenir des clubs sélects de membres référés les uns par les autres. Finalement, nous proposons que le nombre de membres devant provenir de l'externe soit réduit pour constituer au maximum le tiers des participants et participantes au sein des CA.

La reddition de compte

Considérant que nous croyons qu'il est important de faire des universités des établissements publics redevables à l'État et à la population et que les universités québécoises doivent répondre à une triple mission : *l'enseignement*, la *recherche* et le *service à la communauté*, nous soutenons que l'évaluation de la performance des universités devrait se faire en vertu de cette mission à trois volets et non seulement sur la base d'états financiers.

Nous proposons donc que la reddition de compte des administrations universitaires soit basée sur des données qualitatives permettant d'évaluer cette mission, et non seulement sur des indicateurs

économiques. Par exemple, quant à la qualité de l'enseignement, des informations devraient exister sur la répartition de la tâche des professeur-e-s entre l'administration, l'enseignement et la recherche. Ces informations pourraient permettre de faire des choix ou de d'établir des priorités.

Des processus de gestion clairs et transparents

Considérant que la création des trois comités telle que proposée dans le projet de loi (dont certains existent déjà dans quelques universités) ne changera pas une culture universitaire manquant généralement de transparence, nous proposons de mettre en place des processus de reddition de compte clairs et effectifs, qui ne nécessitent pas de nouvelles structures administratives. Par exemple, une obligation de la direction des universités de fournir la totalité des chiffres et leur affectation budgétaire deux fois par trimestre. Cela permettrait à tous les administrateurs et toutes les administratrices de constater l'utilisation faite des fonds.

De plus, nous proposons que la culture du huis clos dans le milieu universitaire soit abolie pour ne constituer qu'une mesure d'exception et non la règle. De même, nous proposons qu'il ne soit plus possible pour les administrations universitaires de fournir des procès-verbaux à leur communauté dont des passages sont biffés au noir afin de ne pouvoir être lus. Dans un souci démocratique, nous proposons finalement que la tenue des rencontres des diverses instances universitaires telles que l'Assemblée générale soit annoncée publiquement dans la communauté universitaire et que les documents qui y ont trait soient rendus publics (ordres du jour et procès-verbaux facilement accessibles).

Conclusion

Plusieurs des problèmes soulevés par la ministre en ce qui concerne la saine gestion des établissements d'enseignement post-secondaire sont d'emblée reconnus par la communauté universitaire tant que collégiale. Pourtant, les projets de loi 38 et 44 ne permettent point de satisfaire les membres de ces communautés qui sont même portés à les critiquer vivement. On peut certainement attribuer cela au fait que les membres de la communauté universitaire et collégiale ne croient pas que de tels projets de loi aient une influence positive sur la saine gestion des établissements d'enseignement supérieur. En fait, non seulement les projets de loi présentés ne permettent point de créer des processus permettant une meilleure gestion, mais ils pourraient envenimer la situation davantage.

Plutôt que de se concentrer sur des processus de gestion et de reddition de compte clairs et effectifs, le projet de loi se fonde sur des préceptes tirés du Nouveau Management Public. L'un de ces préceptes énonce que les institutions publiques doivent être confrontées à la concurrence du modèle des entreprises privées afin de devenir efficaces. Autrement, les institutions de service public, dont les établissements d'enseignement publics, ne seront ni concurrentielles, ni rentables. Par le fait même, les gestionnaires du secteur privé se voient accorder beaucoup de légitimité. Celle-ci leur est accordée du fait qu'ils doivent soit disant trouver des moyens d'être à l'avant-garde de la concurrence sans quoi leur survie est menacée, ce qui n'est pas le cas d'une institution financée par des deniers publics.

Pourtant, les allégations de supériorité des gestionnaires du privé ne se vérifient pas dans les faits, et encore moins dans la situation des établissements d'enseignement supérieur. Partout les membres des communautés universitaire et collégiale dénoncent le fait que les administrateurs externes ne comprennent point la réalité de leurs établissements, ne sont donc pas en mesure d'intervenir dans les situations délicates, en plus de s'absenter fréquemment aux CA. On peut finalement s'interroger sur l'insinuation faite dans les projets de loi 38 et 44 à l'effet que les membres de CA en provenance de l'extérieur des établissements d'enseignement se qualifient comme indépendants et donc hors de conflit d'intérêt.

La création de trois comités (gouvernance et éthique, vérification, ressources humaines) composés majoritairement de membres externes vient entériner une subordination de la communauté

universitaire ou collégiale au bon vouloir de personnes qui peuvent n'avoir aucune connaissance du milieu de l'enseignement supérieur. On peut douter du fait que la création de ces trois comités, qui généreront des coûts administratifs dans une situation déjà déficitaire, change une culture manquant généralement de transparence. Tout projet de loi se préoccupant de processus de gestion clairs et transparents pourrait soumettre les établissements d'enseignement supérieur à annoncer publiquement la tenue de leurs instances décisionnelles, à bannir le huis clos et à rendre publics les documents permettant d'assister aux instances, tels que les projets d'ordre du jour.

Comme expliqué précédemment, il serait également important de considérer la mise en place de processus de reddition de compte qui soient compatibles avec la mission à trois volets des universités. Cette mission à trois volets se décline en enseignement, recherche et service à la communauté. Or, on peut se demander si des gestionnaires provenant majoritairement de l'extérieur des établissements d'enseignement seraient en mesure de trouver des indicateurs autres que les états financiers afin de rendre compte de l'avancement de la recherche et de l'enseignement. Ce sont bel et bien les personnes engagées dans les établissements d'enseignement et donnant vie à la réalisation de cette mission qui sont en mesure de l'évaluer.

Sources

DUPUIS, Alain (2008). « Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités? Le cas des projets immobiliers à l'UQAM », *Cahiers de recherche du CERGO*, 2008-3.

MONIÈRE, Denis (2008). «La dérive financière des universités québécoises », *L'Action nationale*, volume XCVIII, numéro 8, octobre : 62-71.

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