



La Gouvernance des universités

Mémoire

Pour la Commission parlementaire

Préparé par : Bernard Gaucher
Président, FPPU
et
Michèle Beaudoin
Vice-présidente, FPPU

TABLE DES MATIÈRES

1. Préambule	3-6
Contexte du présent mémoire	3
Définitions de la gouvernance	4
2. Les principes qui régissent les universités pour exercer une saine gouvernance	7-15
La mission fondamentale	7
L'autonomie : l'impact des différentes sources de financement sur l'exercice de la gouvernance	8
L'université comme un bien public : l'accessibilité égale pour tous	10
La liberté académique, l'éthique et la probité scientifique ..	11
Les responsabilités légales des universités et les responsabilités de l'État	12
La collégialité : la place de tous les employés et leurs conditions de travail	13
L'internationalisation et la mondialisation dans le respect de la diversité culturelle	14
3. Déclaration de la FPPU sur la gouvernance des universités québécoises	16-18
4. Conclusion	19-20
5. Références bibliographiques	21-23
6. Annexe I : Lexique des acronymes	24

I. Préambule

❖ Contexte du présent mémoire

Le présent mémoire vise à démontrer à la Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport que le projet de *Loi 38* concernant la gouvernance des universités va à l'encontre de la vision que la Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche (FPPU) a pour les universités québécoises. En effet, nous croyons qu'il est douteux d'importer des modèles de gestion inspirés du secteur privé comme le gouvernement l'a déjà fait pour ses sociétés d'État en 2006 avec la *Loi 53*.

Au cours de l'année 2007-2008, plusieurs événements ont fait l'objet de préoccupations sociales en lien avec la gouvernance dans les universités et ont eu notamment pour effet d'attirer l'attention publique. Qu'il s'agisse des grands travaux de développement immobilier dans certaines universités, des dépassements financiers qu'elles ont imposés, des déficits budgétaires qui touchent toutes les universités québécoises, de l'envie et des mesures prises par plusieurs d'entre elles de faire appel à la participation de diverses sources de fonds provenant notamment du secteur privé, voilà autant de situations qui ont eu pour effet d'inciter les instances de l'État à faire le point sur la gouvernance de ces établissements. À quelques différences près, ce projet de loi est un « copié-collé » de la *Loi 53, celle sur la gouvernance des sociétés d'État*, qui fut adoptée en 2006.

Ce sont aussi les mêmes motifs qui ont justifié la présentation du Rapport de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) en juin 2007 prenant appui lui aussi sur les principes de gestion du secteur privé.

Toutefois, cette réflexion ne s'est pas amorcée en dehors des préoccupations déjà présentes dans d'autres établissements, autant nationales qu'internationales. Depuis quelques années, que ce soit l'Organisation de la Coopération et du Développement économique (OCDE), l'Internationale de l'Éducation (IE) ou le Conseil Supérieur de l'Éducation (CSE) par sa Commission de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire, tous se sont préoccupés de la situation précaire des universités dans un contexte de mondialisation et ont préparé des rapports concernant spécifiquement la gouvernance des établissements de l'enseignement supérieur.

En réaction au rapport IGOPP, mentionné précédemment, soulignons que la Table des Partenaires Universitaires (TPU)¹ a réagi à ce rapport en formulant une déclaration commune et en proposant des solutions aux difficultés de gouvernance dans les universités québécoises, sans pour autant adhérer aux recommandations du rapport.

C'est dans ce contexte que la FPPU a réfléchi sur l'enjeu crucial des formes de gouvernances, que les universités québécoises devraient adopter, pour que le devenir de ces établissements s'inscrive dans la continuité et le respect de leurs missions.

Le mémoire présente les principes qui régissent les universités au Québec, les place en contexte, fait le point et soulève une série d'interrogations qui émergent des nouvelles normes de la gouvernance. Nous faisons ainsi référence au rapport de l'IGOPP et au projet de *Loi 38* en lien avec chaque principe. Mais dans un premier temps, nous tenterons de définir ce qu'est la gouvernance et quelles en sont ses origines.

❖ Définitions de la gouvernance

Pour mieux cerner l'objet de la réflexion, nous avons jugé bon de faire un bref rappel de ce que certains disent concernant le concept de gouvernance. Sans adhérer à l'une ou l'autre de ces définitions, celles-ci donnent un aperçu relativement complet et concordant du concept qui peut éclairer notre réflexion. L'OCDE prône, depuis la fin des années 1990, la bonne gouvernance et la définit comme suit :

« La bonne gouvernance aide à renforcer la démocratie et les droits de l'homme, à promouvoir la prospérité économique et la cohésion sociale, à réduire la pauvreté, à soutenir la protection de l'environnement et l'utilisation durable de ressources naturelles, et à renforcer la confiance publique dans l'action et l'administration de l'état. »²

De même au chapitre de la gestion publique, l'OCDE indique que :

«... les principes de la bonne gouvernance peuvent transformer non seulement les relations entre l'administration, les citoyens et le parlement, mais le bon fonctionnement de l'état.

¹ Voir les organisations membres à la liste des acronymes à l'annexe I

² http://www.oecd.org/topic/0,3373,fr_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html

Ces principes sont : la primauté du droit, la transparence et l'obligation de rendre compte aux institutions démocratiques, l'équité, notamment des mécanismes de consultation et de participation des citoyens, l'efficacité et l'efficacités des services publics, des lois et réglementations claires et transparentes, la cohérence de la formulation de politiques, et l'éthique et la bonne conduite.

L'OCDE analyse et développe des solutions aux défis et besoins communs des administrations, et cherche à promouvoir les bonnes pratiques qui renforcent l'efficacité des institutions démocratiques. Les travaux sur la gouvernance publique comprennent des activités sur l'administration électronique, la réforme de la réglementation, l'emploi et la gestion publics, la budgétisation, la participation des citoyens dans la prise de décision, et la lutte contre la corruption.

À travers son large programme d'ouverture, l'OCDE partage son expérience et ses connaissances dans ce domaine avec les pays non membres dans le monde entier ».³

Par ailleurs, dans une étude faite pour l'OCDE⁴, Tarschys (p.43) met en garde contre les abus que peuvent générer certaines formes de gouvernance :

« L'acceptation à contrecœur de la gouvernance pour se protéger de formes de domination moins souhaitables, explique pour une large part, la préoccupation continuelle des mécanismes de contrôle dans la théorie politique. Depuis qu'Aristote a mis en évidence un processus régulier de dégénérescence des régimes, on a constamment préconisé des méthodes et des mécanismes pour contrecarrer ces tendances inhérentes aux systèmes politiques. Le début du constitutionnalisme moderne a emprunté à la physique l'idée des poids et contrepoids, à la biologie le concept d'une division organique des fonctions du corps politique, et à la jurisprudence la notion d'obligations contractuelles dans la sphère publique. Toutes ces métaphores ont fourni l'inspiration nécessaire à l'invention des institutions et des procédures visant à encadrer l'exercice du pouvoir politique, surtout sous la forme de mécanismes de contrôle juridictionnel des décisions administratives et de corps représentatifs constitués au moyen d'élections périodiques ».

³ http://www.oecd.org/topic/0,3373,fr_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html

⁴ Tarschys, Daniel (OCDE 2001) *La gouvernance au XXI^e siècle*, l'auteur de l'Université de Stockholm en Suède au chapitre 2, Richesse, valeurs, institutions : évolutions des modes de gouvernement et de gouvernance, page 43.

Plus loin, ce même auteur nous présente la nature peut-être plus « souhaitable » de la démocratie dans la gouvernance, de par la capacité qu'elle donne aux citoyens d'agir. Ainsi il dit :

« En quoi ce développement affecte-t-il la qualité de la gouvernance? Les démocraties ne sont certes pas immunisées contre l'abus d'autorité, l'exploitation des moyens publics à des fins privées, le manque de vision à long terme en politique, l'intrusion excessive de l'État dans la vie des citoyens, ou toute autre forme reconnue de mauvaise administration. Les scandales politiques qui touchent les États démocratiques sont des ingrédients habituels de la presse. Si ce type d'information est probablement de nature à altérer la confiance des citoyens dans leurs hommes politiques et leurs institutions, il n'en reflète pas moins la capacité des systèmes démocratiques à déceler leurs faiblesses et à s'auto corriger. »⁵

De son côté, l'Office québécois de la langue française (2003) définit le terme gouvernance comme suit en y ajoutant quelques précisions :

*« **Définition** : Manière d'orienter, de guider, de coordonner les activités d'un pays, d'une région, d'un groupe social ou d'une organisation privée ou publique.*

***Notes** : La substitution de « gouvernance » à des concepts tels que « gouvernement » ou « gestion » est révélatrice d'une évolution significative dans l'exercice du pouvoir. La gouvernance se distingue du concept traditionnel de « gouvernement », qui reste associé dans la langue française à une forme organisée, rationnelle et cohérente du pouvoir. La gouvernance, par ailleurs, renvoie à un processus de coordination qui permet à l'exercice des pouvoirs politiques, économiques et administratifs de s'effectuer à tous les niveaux de la structure du système national, régional et local par différents acteurs disposant à des degrés divers de pouvoirs de décision. Elle se traduit donc concrètement par une participation accrue de la société civile organisée à l'élaboration des décisions et à leur mise en œuvre.*

Le terme gouvernance est devenu très courant durant la dernière décennie. Il désignait à l'origine la capacité de gérer efficacement toutes formes d'organisations et d'activités, et depuis, ce concept a donné lieu à un foisonnement de définitions, ce qui laisse supposer que toutes les activités humaines pourraient être objets de gouvernance. Sous des

⁵ Idem Tarschys, OCDE 2001, pages 44 et 45

formes sans cesse renouvelées, la gouvernance est souvent présentée comme une panacée pour traiter tous les problèmes dont le règlement ne relève pas nécessairement des seuls pouvoirs publics. Le terme gouverne, qui avait en moyen français le sens « d'action de diriger, d'administrer », a été proposé au Québec dans les années 90 comme l'équivalent français de gouvernance, mais c'est le terme gouvernance qui s'est généralisé et implanté dans l'usage, au Québec comme en Europe. »

II. Les principes qui régissent les universités pour exercer une saine gouvernance

❖ La mission fondamentale

La mission fondamentale des universités repose sur trois volets qui font consensus, soit : l'enseignement vu comme la formation dans son sens large, la recherche et les services à la communauté ou aux collectivités.

Le libellé de cette mission a été confirmé à travers les mémoires présentés en 2004 à la Commission de l'éducation sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités dans les avis du CSE de même que par la FPPU.

Pour la FPPU, la mission fondamentale telle que définie dans son mémoire est toujours d'actualité. Cette mission :

« consiste, sur la base d'une éthique de responsabilité et de solidarité, à accroître, à transmettre et à diffuser le savoir à travers des activités équilibrées d'enseignement, de création, de recherche et de services à la collectivité, et cela dans un cadre de rigueur, d'intégrité et de libertés académiques. Sur la base de cette position, la mission universitaire devrait être d'assurer le développement intégral des citoyennes et des citoyens. »⁶

Dans la mise en œuvre de leur mission, les universités doivent pouvoir choisir leurs propres orientations stratégiques et avoir pleine autorité sur leurs modes de fonctionnement et de gestion, ainsi que sur leurs programmes d'enseignement, leurs activités de recherche et les services qu'elles fournissent à la collectivité.

Dans le rapport de l'IGOPP, les membres reprennent ces piliers de la mission fondamentale sans toutefois l'appuyer par des analyses plus explicites de ce que

⁶ Page 7, Mémoire FPPU, 2004.

représentent l'enseignement, la recherche et les services à la collectivité. Ce groupe de travail, dans son premier principe indique que :

« ... les institutions universitaires doivent affirmer clairement et sans hésitation cette mission et s'assurer que celle-ci serve de guide pour les choix fondamentaux de l'institution, les objectifs qu'elle se fixe et les arbitrages entre les projets qui en découlent... »

Nous croyons, tout comme l'affirmait la CREPUQ dans une récente publication, qu'une saine gouvernance doit tenir compte des valeurs académiques, administratives, communautaires et collectives de chaque établissement universitaire ainsi que de sa propre culture teintée de la région où il évolue, de même que de ses traditions propres.

Dans le projet de *Loi 38*, présenté en juin 2009 à l'article 4.0.18 et 4.0.22 dans les mandats d'un conseil d'administration, on indiquait que celui-ci doit :

« 4.0.18 (...exercer) 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. »

« 4.0.22 1° s'assurer du respect de la mission et des valeurs de l'établissement ainsi que des principes prévus à l'article 4.0.18; »

Ainsi, même si la mission est signifiée, on remarquera que l'on insiste sur des principes quantitatifs référant à la reddition des comptes. C'est pourquoi, nous croyons que la mission universitaire en est intimement liée à des principes qualitatifs du haut savoir imbriqué dans une communauté régionale et culturelle qui lui est propre.

❖ L'autonomie : l'impact des différentes sources de financement sur l'exercice de la gouvernance

Ce concept apparaît au Québec avec la Commission Parent en 1964, mais il existe déjà dans l'histoire des universités avant les années 60. Pierre Lucier, ex président de l'Université du Québec, dans *L'université québécoise. Figure, mission, environnements* en 2006, écrivait que :

« L'autonomie doit devenir un trait caractéristique de l'institution universitaire afin d'assurer que l'université ne puisse appartenir à aucun groupe en particulier, ou se développer par cooptation de ses membres. »

Selon lui, il ne peut y avoir de liberté universitaire chez les professeurs sans l'autonomie de l'établissement. Et si l'université subit des pressions de l'extérieur, ces pressions iront dans le sens de la forcer à agir sur la formation et la recherche, donc sur ces domaines d'activités protégées par la liberté académique.

Dans un même ordre d'idée, la FPPU indique dans son mémoire (2004) présenté à la Commission parlementaire de l'éducation, que :

« L'autonomie des universités comme première garante des capacités d'adaptation des systèmes d'enseignement supérieur. »⁷

Ainsi, nous pourrions parler de leadership universitaire lorsqu'il s'agit de pratiquer une gouvernance pédagogique pour assurer le développement de programmes répondant aux besoins de notre société actuelle et future.

Dans son mémoire présenté au CSE en 2006, la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) indique que :

« L'autonomie des universités et la liberté universitaire n'ont de sens que si elles peuvent s'exercer pleinement et que si les individus qui en sont les dépositaires ont accès aux moyens et aux ressources nécessaires pour assumer cette double responsabilité de la collégialité et de la distance critique. »

Et finalement, dans le rapport de l'IGOPP au principe 3, ce groupe de travail souligne que :

« ...une saine gouvernance des institutions universitaires prend ancrage dans leur autonomie institutionnelle. Elle passe par la responsabilisation et l'imputabilité de leur conseil d'administration, de leur dirigeant, de leurs gestionnaires pour la réalisation de la mission de l'Université et l'utilisation des ressources mises à sa disposition par l'État, par les étudiants et par les citoyens... »⁸

⁷ Mémoire FPPU, (2004)

⁸ http://www.igopp.org/IMG/pdf/0_IGOPP_2007-09-18_Rapport_final_Groupe_de_travail_sur_la_gouvernance_des_universites.pdf

Page 7

L'implication ministérielle et gouvernementale dans la gestion universitaire est d'ores et déjà présente depuis plusieurs années. Ajouter un cadre législatif supplémentaire intervient directement sur l'autonomie de l'université. Cette main mise supplémentaire aura un impact direct sur nos universités qui pourrait faire en sorte que la couleur distincte de nos établissements en soit diluée.

❖ **L'université comme un bien public : l'accessibilité égale pour tous**

Dans son mémoire la FPPU notait que :

« ... depuis maintenant près de quarante ans, le Québec a consacré des efforts considérables à l'amélioration de la scolarisation de sa population. Les universités ont une responsabilité quant à leur rôle d'accueil et d'encadrement des différentes catégories d'étudiantes et d'étudiants. »⁹

Ceci se traduit entre autres par le déploiement du réseau de l'Université du Québec.

La FQPPU quant à elle, précise dans son mémoire présenté au CSE en 2006, que :

« L'accessibilité est une responsabilité partagée. Les universités ont celle de développer, d'adapter, d'offrir et de maintenir des programmes d'études répondant aux besoins des personnes et de la société. Cette responsabilité nécessite que l'on consente aux universités des moyens et des ressources suffisantes pour assurer la diversité des programmes, d'une part sur l'ensemble du territoire, et d'autre part en fonction des créneaux spécifiques de chaque établissement. Elle présuppose aussi un engagement de l'État à reconnaître et à appuyer cette diversité des besoins et des intérêts de la société, au-delà de considérations marchandes, afin d'enrichir le patrimoine collectif et d'accompagner la société dans son développement. »¹⁰

Avec le projet de Loi 38, nous croyons que les universités n'auront plus la marge de manœuvre nécessaire, pour maintenir les programmes qui accueillent un nombre d'étudiants insuffisant aux yeux des 60 % de membres indépendants, qui jugeront probablement ces programmes non rentables ou trop onéreux. Ainsi, comment permettre en région de donner accès à ces programmes jugés

⁹ Mémoire, FPPU, 2004, page 14

¹⁰ <http://fqppu.org/bibliotheque/prises-de-position/memoires-avis/institution-universitaire.html#accessibilite> (2006)

non rentables, aux étudiants qui n'auront d'autres choix que de quitter leur région?

Pour assurer la réussite des étudiantes et des étudiants à tous les cycles sans remettre en cause l'accessibilité, les universités doivent donc mettre en place des mécanismes d'encadrement spécifiques à chaque programme, à chaque cycle, selon les individus qu'elles accueillent.

❖ La liberté académique, l'éthique et la probité scientifique

La liberté académique se conçoit à deux niveaux, soit du point de vue de l'université, soit de celui du professeur.

Le rapport Parent définissait la liberté académique de l'université comme étant :

« ... la liberté d'établir le contenu des programmes d'études, de nommer les professeurs, d'admettre et de refuser les étudiants en tenant compte des normes établies, d'innover et d'expérimenter. »

Le CSE en 1995, définissait la liberté du professeur comme étant :

« ... la liberté académique se situe dans le prolongement de la liberté d'expression de tout individu dans une société démocratique, ce qui confère aux professeurs le droit de décider de leurs opinions et de l'expression de celles-ci, de choisir l'objet de leur recherche et de leurs méthodes de travail et, dans certains cas, de déterminer le mode de diffusion de leurs résultats. Aussi, la liberté académique va de pair avec la permanence des professeurs, afin que ceux-ci ne soient pas menacés de perdre leur emploi au regard des choix professionnels, intellectuels et idéologiques qu'ils font. »

Quant à l'éthique et la probité scientifique, elles font l'objet de politiques institutionnelles dans les universités québécoises encadrant les processus de recherche, tant pour les professeurs que pour les étudiants et concernent les qualités de rigueur, d'honnêteté, d'exactitude ou de préservation de l'intégrité des personnes, des animaux ou de l'environnement, et ce, à chacune des étapes du processus de recherche. Ces principes sont également bien encadrés dans les énoncés de politique des trois Conseils fédéraux (IRSC, CRSNG et CRSH)¹¹ reconnus par l'ensemble des universités canadiennes.

¹¹ *IRSC, CRSNG, CRSH, *Énoncé de politique des trois Conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains*, 1998 (avec les modifications de 2000, 2002 et 2005).

❖ Les responsabilités légales des universités et les responsabilités de l'État

Dans son rapport, l'IGOPP indique au principe 5, que pour exercer une saine gouvernance, un conseil d'administration doit être « diversifié, représentatif et composé de membres indépendants ». Pour ce groupe de travail, un membre indépendant fait référence à « tout membre externe à l'université », donc des membres représentant des secteurs socioéconomiques, y incluant les mécènes et les gros donateurs.

Dans cet esprit, les professionnels, les étudiants, les professeurs, les employés de soutien, les chargés de cours ainsi que les représentants de la direction universitaire, sont associés aux membres internes, soumis au 25 % selon le projet de *Loi 38*, et ne pourraient tous avoir accès à une saine représentation au sein d'un conseil d'administration.

Depuis fort longtemps au sein de la FPPU, nous tentons d'augmenter notre représentativité dans le milieu de la communauté universitaire par notre présence aux diverses instances de nos universités. Or, plusieurs universités ne permettent pas encore la présence du personnel professionnel, parmi le Conseil d'administration.

Dans le cadre des conseils d'administration, la FPPU revendique un poste pour le personnel professionnel qui aurait ainsi une contribution significative au sein des conseils. Le personnel professionnel étant le gardien de la méthode dans nos établissements universitaires, nous croyons que sa participation permettra de s'assurer de la transparence des décisions et surtout que celles-ci soient prises sur la base de l'adéquation au regard des besoins du milieu. De ce fait, il semble beaucoup plus logique que l'université s'adjoigne non seulement des personnes du milieu, mais également et surtout, des représentants de la communauté universitaire.

Alors que le projet de *Loi 38* en indique tout autrement, nous nous inquiétons de la faible compétence des membres dits indépendants, de la culture organisationnelle et universitaire nécessaire à la prise des décisions.

« 4.0.1. Un établissement d'enseignement de niveau universitaire est administré par un conseil d'administration composé de 13 à 25 membres. Le premier dirigeant en est membre d'office et est le seul membre issu du personnel de direction. »

« 4.0.3. Au moins 60 % des membres du conseil d'administration doivent se qualifier comme membres indépendants. Au moins 25 % des membres doivent être issus de la communauté universitaire. »

❖ **La collégialité : la place de tous les employés et leurs conditions de travail**

Le rapport de l'IGOPP insiste sur la création de trois comités qu'il qualifie d'*essentiels* pour la bonne marche des établissements universitaires. Il s'agit d'un comité de vérification, d'un comité de gouvernance et d'éthique et d'un comité des ressources humaines.

Dans le projet de *Loi 38* à l'article 4.0.22, la Ministre prévoit que même les mandats de négociation doivent avoir été déterminés avant la négociation par le conseil d'administration, ce qui est tout à fait nouveau dans la plupart de nos institutions.

« 19^o déterminer les mandats de négociations collectives en conformité avec les disponibilités budgétaires de l'établissement. »

En ce qui a trait aux responsabilités du Comité des ressources humaines, on affirme que celui-ci veillera à déterminer les conditions de travail des employés. Il est toutefois légitime de se questionner quant au bien fondé de ce mandat, puisque les personnes siégeant à ce comité proviendraient de l'extérieur de l'université.

« 5^o de soumettre 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; »

« 8^o de recevoir de la direction une proposition relative aux mandats de négociations collectives, d'examiner cette proposition et de proposer une définition en conformité avec les disponibilités budgétaires de l'établissement; »

Le projet de *Loi 38* affirme également que les membres de ces comités doivent être indépendants, provenir de l'extérieur de la communauté universitaire, afin d'assurer *une bonne gouvernance*. Nous rejetons cette adéquation.

Tout en reconnaissant que les universités québécoises se verraient guider, mener et diriger par des personnes ayant certes des compétences de gestionnaires, **on peut se demander en quoi ces personnes seraient plus**

aptes à décortiquer ce que l'université doit réaliser dans le domaine des connaissances, du savoir et de l'avancement du savoir. Parallèlement, il est loisible de se demander si l'université peut participer à la formation des citoyennes et de ces citoyens impliqués, ayant des formations adaptées aux besoins, si les acteurs autres que ceux formant la communauté universitaire, ne sont pas inscrits dans le processus de décision au quotidien.

Par ailleurs, comment ne pas s'inquiéter si, en lieu et place des instances académiques chargées de l'évaluation de la qualité des programmes, de l'approbation de nouveaux programmes en fonction de la mission de formation fondamentale, de recherche et des services à la collectivité, les instances décisionnelles sont formées d'acteurs socioéconomiques, politiques et entrepreneuriaux et dont la mission est de s'assurer de la rentabilité de l'établissement ?

❖ **L'internationalisation et la mondialisation dans le respect de la diversité culturelle**

Le CSE, dans son *Avis sur L'internationalisation : nourrir le dynamisme des universités québécoises*, paru en 2005, soulignait le défi considérable que les universités devaient envisager dans la formation étudiante, professorale et transfrontalière. Ainsi, on précise que :

« L'internationalisation de la formation constitue, pour les années à venir, un défi de taille dans les systèmes universitaires à travers le monde. Sa mise en place à l'échelle d'un établissement nécessite la synergie des interventions des divers groupes d'acteurs, soit la direction, les responsables des bureaux internationaux ainsi que le corps professoral des unités d'enseignement et de recherche. En outre, l'internationalisation de la formation requiert une certaine coordination à l'échelle internationale, afin de garantir la qualité de la formation offerte entre les systèmes universitaires, de reconnaître les qualifications scolaires et professionnelles développées à l'étranger et, dans le cas précis des professions réglementées, d'attester les compétences développées à l'étranger au regard des exigences nationales des ordres professionnels. Ces défis de l'internationalisation des universités à l'échelle de la planète

sont soulevés dans les travaux récents de l'OCDE (2004c) et de l'UNESCO (2002). »¹²

Par ailleurs, les travaux d'analyse des mémoires présentés à la Commission de l'Éducation en 2002 repris par la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaire (CERU) en 2006, relevaient le rôle et les responsabilités des universités face à la communauté internationale en indiquant que :

« La grande majorité des groupes d'acteurs se déclarent favorables à ce que les universités québécoises entretiennent des relations avec la communauté internationale. Ils fondent généralement leur position sur le fait que la communauté internationale constitue une source de solutions à plusieurs des problèmes auxquels la société québécoise et ses universités sont confrontées. Il est donc du devoir des universités de profiter de ce contexte. En retour, cela implique un certain nombre de responsabilités au regard des étudiants internationaux, particulièrement en ce qui concerne leur encadrement. Ainsi plusieurs de ces étudiants pourraient interagir adéquatement avec les membres de la communauté universitaire. Très peu de groupes d'acteurs soulignent, cependant, les problèmes liés à ce type de relation pour les sociétés d'origine et d'adoption. »

De plus, dans son Avis sur *Réussir un projet d'études universitaires : des conditions à réunir*, paru en 2000, le CSE soulignait la nécessité de mettre en place des mesures pour permettre aux étudiants internationaux de contribuer à l'effort québécois de recherche et au développement de la population étudiante québécoise en précisant que :

*« En particulier, il importe d'augmenter le nombre d'étudiants internationaux aux cycles supérieurs, en raison de leur contribution scientifique à l'effort québécois de recherche. Pour atteindre cet objectif, il faut maintenir au niveau actuel la progression du recrutement des étudiants internationaux au premier cycle et susciter des vocations de chercheurs, en incitant les meilleurs d'entre eux à poursuivre leurs études aux cycles supérieurs au sein des universités québécoises. Néanmoins, le recrutement d'un nombre croissant d'étudiants internationaux doit se concilier avec l'atteinte des objectifs stratégiques en matière de scolarisation de la population québécoise. »*¹³

¹² http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/reus_uni.pdf

Page 74

¹³ http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/reus_uni.pdf

III. Déclaration de la FPPU sur la gouvernance des universités québécoises¹⁴

La Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche affirme que la gouvernance des universités doit avoir une vision plus large que la stricte reddition de comptes comme le propose le Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec¹⁵.

Nous souscrivons :

- à la mission universitaire fondamentale qui passe par le développement, la transmission et la préservation des connaissances et à une imputabilité qui dépasse la stricte reddition de comptes budgétaires;
- à une approche et à des pratiques de gouvernance qui tiennent compte de la mission des universités, laquelle s'appuie d'abord sur sa caractéristique de service public;
- à la reconnaissance et à l'équilibre entre les trois composantes indissociables, c'est-à-dire : l'enseignement, la recherche et le service à la collectivité, tel que précisé dans l'avis du Conseil supérieur de l'éducation¹⁶;
- à l'autonomie de chaque université qui s'articule dans le respect des valeurs fondamentales : collégialité, liberté d'enseignement et de recherche, indépendance de l'esprit, accessibilité aux études, qualité des services universitaires;
- à une université où tous les membres de la communauté universitaire, comprenant également les étudiantes et les étudiants, contribuent à l'accomplissement de la mission et participent aux différentes instances institutionnelles;

¹⁴ <http://www.fppu.ca/fr/Federation/Prises-de-position>

¹⁵ Ce rapport a été publié par le Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) en septembre 2007.

¹⁶ CSE, *des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, page 58, recommandation 6 : Équilibre entre la formation et la recherche, le Conseil recommande aux universités : de maintenir un équilibre entre la formation, la recherche et les services à la collectivité dans les activités des professeurs, mais aussi dans les mécanismes d'embauche et de promotion de ces derniers. (2008)

- aux objectifs de l'internationalisation dans le respect de la qualité de la formation et des programmes ainsi que des politiques linguistiques des universités québécoises;
- à la recommandation du Conseil supérieur de l'éducation visant le maintien de la recherche fondamentale¹⁷;
- à la recommandation du CSE à l'effet que les universités s'assurent que le développement de la recherche (et la recherche en partenariat) se fasse dans le respect de l'autonomie universitaire et de la liberté académique¹⁸.

Nous rejetons :

- toute centralisation du pouvoir entre les mains de personnes issues du milieu des affaires, une marginalisation de la gestion collégiale et l'internationalisation de la mission universitaire à des fins strictement mercantiles.

Nous revendiquons :

- des conseils d'administration où toutes les catégories d'emplois de la communauté universitaire, ainsi que les étudiantes et les étudiants et les membres provenant du milieu social, (représentatifs de l'ensemble de la société civile) soient représentés;
- que les membres externes siégeant au conseil d'administration aient une connaissance des réalités du monde universitaire;

¹⁷ CSE, *des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, page 58, recommandation 7 : financement croissant et équilibre entre les domaines de recherche, le Conseil recommande au ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation : de s'assurer que les budgets des trois fonds de recherche québécois croissent au moins au même rythme que ceux des conseils de recherche fédéraux; de s'assurer qu'une attention particulière soit portée à l'épanouissement de la recherche en sciences sociales et humaines; de s'assurer que le contexte de développement de la recherche de groupe et de recherche orientée ne porte ombrage à la recherche libre. (2008)

¹⁸ CSE, *des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, page 58, recommandation 6 : Équilibre entre la formation et la recherche, le Conseil recommande également à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation : de s'assurer que le développement de la recherche, y compris la recherche en partenariat, se fasse dans le respect de l'autonomie universitaire et de la liberté académique. (2008)

- que les membres externes du conseil d'administration ne soient pas subordonnés aux autorités de l'établissement;
- que les établissements prennent les mesures nécessaires pour que tous les membres du conseil d'administration ne soient jamais placés en conflits d'intérêts;
- des processus de reddition de comptes enrichis par des balises telles que proposées par le CSE à la recommandation 12¹⁹;
- une vérificatrice-ombudsman ou un vérificateur-ombudsman qui rende compte du maintien et du respect de la mission fondamentale des universités.

La FPPU adhère aux principes énoncés par l'OCDE²⁰ en ce qui a trait à la gouvernance.

Ces principes sont : la primauté du droit, la transparence et l'obligation de rendre compte aux institutions démocratiques, l'équité, notamment des mécanismes de consultation et de participation des citoyens, l'efficacité et l'efficacités des services publics, des lois et réglementations claires et transparentes, la cohérence de la formulation de politiques, et l'éthique et la bonne conduite.

¹⁹ CSE, *des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, page 62, recommandation 12 : amélioration du processus de reddition de comptes, le Conseil recommande à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport : d'enrichir le processus de reddition de comptes de chacun des établissements universitaires devant l'Assemblée nationale, en vue d'y inclure des indicateurs qui témoignent de la réalisation de la mission universitaire, notamment en ce qui touche : la qualité de la formation et de la recherche (par exemple, l'état de la situation quant au renouvellement du corps professoral et l'évaluation des programmes d'études); l'articulation de la formation et de la recherche dans la formation des étudiants et dans la carrière professorale (par exemple, l'intégration et la formation des étudiants aux projets de recherche des professeurs ainsi que les critères de sélection et de promotion des professeurs); à partir des informations recueillies en vertu de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire, de procéder à un suivi du système universitaire québécois dans son ensemble, c'est-à-dire : de développer des méthodes d'analyse et de synthèse des informations recueillies, en vue de dégager les lignes de force et les lacunes du système universitaire québécois, de rendre public le résultat de cette analyse et de formuler les orientations nécessaires visant à améliorer la performance et la qualité de l'ensemble de ce système. (2008)

²⁰ http://www.oecd.org/topic/0,3373,fr_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html

Site de l'OCDE sur la gouvernance dans la gestion publique

IV. Conclusion

Une législation de cette nature ne permettra pas d'enrayer les frasques qu'ont connues nos universités ces dernières années. Les événements récents n'identifient que les problèmes de l'UQAM. Toutefois, qui ne connaît pas les bavures immobilières de l'Université de Montréal ou le déficit énorme de l'Université Laval; que dire des autres qui sont souvent couvertes par leur fondation pour faire face au désengagement de l'État?

Nous sommes en accord avec une vigilance accrue de l'octroi des fonds publics à des développements au-delà de ce que l'on demande d'une université. Toutefois, votre projet de loi ne pourra pas éviter un autre scandale. Il ne règlera pas le problème. Bien au contraire, il s'immisce dans le fonctionnement universitaire et détruit ce que le Rapport Parent avait mis de l'avant, un réseau public universitaire, en l'occurrence l'Université du Québec.

Nous nous inquiétons :

- De l'impact de cette étatisation des universités québécoises notamment en ce qui a trait à leurs chartes actuelles. L'avenir du Réseau de l'Université du Québec nous semble menacé. N'y aura-t-il désormais qu'un seul modèle d'université québécoise? Des universités comme McGill ou Sherbrooke, par exemple, seront-elles transformées dans des structures comparables aux autres sociétés de l'État? Nous continuons à dénoncer le sous-financement de l'Université québécoise et pensons que les gens d'affaires ont actuellement leurs propres priorités de corrections à faire dans leurs milieux;
- De la limitation de la capacité d'innovation et d'action des universités en réaction à un accident de parcours;
- De l'expérience du modèle français qui visait l'uniformisation par l'étatisation et qui doit maintenant rebrousser chemin.

Tout comme le professeur émérite Kesterman de l'Université de Sherbrooke l'écrivait récemment dans « Le Devoir », « *la gouvernance universitaire est le masque idéologique de la tutelle. Elle n'a aucune légitimité démocratique. Elle*

constitue une ingérence inacceptable de l'État québécois dans des institutions autonomes. »²¹

Tout comme la FQPPU, la FPPU joint sa voix pour dire :

« **NON** à une loi qui veut confier les destinées des universités à une majorité d'administrateurs dont les valeurs sont étrangères au milieu universitaire et qui vient réduire la participation des représentants internes;

NON à une loi qui risque d'accentuer des pratiques propres au secteur privé sans pour autant protéger des dérives immobilières invoquées par la Ministre Courchesne, pour justifier l'imposition d'une loi sur la gouvernance universitaire;

OUI à des **États généraux** où les acteurs institutionnels, politiques et la société civile s'entendront sur un projet commun, une Charte protégeant l'université comme institution et établissant les repères pour une saine gouvernance des établissements universitaires dans le respect de leurs valeurs et missions. »

²¹ Le Devoir, section opinion, Jean-Pierre Kesterman, Gouvernance universitaire-Le masque idéologique de tutelle, édition du 18 juin 2009.

V. Références bibliographiques

1. Voir les organisations membres à la liste des acronymes à l'annexe I.
2. http://www.oecd.org/topic/0,3373,fr_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html
3. http://www.oecd.org/topic/0,3373,fr_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html
4. Tarschys, Daniel (OCDE 2001) *La gouvernance au XXI^e siècle*, l'auteur de l'université de Stockholm en Suède au chapitre 2, Richesse, valeurs, institutions : évolutions des modes de gouvernement et de gouvernance, page 43.
5. Idem Tarschys, OCDE 2001, pages 44 et 45.
6. Page 7, Mémoire FPPU, (2004).
7. Mémoire, FPPU, (2004).
8. http://www.igopp.org/IMG/pdf/0_IGOPP_2007-09-18 Rapport final Groupe de travail sur la gouvernance des universites.pdf.
9. Mémoire, FPPU.2004, page 14.
10. <http://fgppu.org/bibliotheque/prises-de-position/memoires-avis/institution-universitaire.html#accessibilite> (2006).
11. *IRSC, CRSNG, CRSH, Énoncé de politique des trois Conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains, 1998 (avec les modifications de 2000, 2002 et 2005).
12. http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/reus_uni.pdf page 74.
13. http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/reus_uni.pdf
14. <http://www.fppu.ca/fr/Federation/Prises-de-position>
15. Ce rapport a été publié par le Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) en septembre 2007.

16. CSE, *des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, page 58, recommandation 6 : Équilibre entre la formation et la recherche, le Conseil recommande aux universités : de maintenir un équilibre entre la formation, la recherche et les services à la collectivité dans les activités des professeurs, mais aussi dans les mécanismes d'embauche et de promotion de ces derniers (2008).
17. CSE, *des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, page 58, recommandation 7 : financement croissant et équilibre entre les domaines de recherche, le Conseil recommande au ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation : de s'assurer que les budgets des trois fonds de recherche québécois croissent au moins au même rythme que ceux des conseils de recherche fédéraux, de s'assurer qu'une attention particulière soit portée à l'épanouissement de la recherche en sciences sociales et humaines, de s'assurer que le contexte de développement de la recherche de groupe et de recherche orientée ne porte ombrage à la recherche libre (2008).
18. CSE, *des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, page 58, recommandation 6 : Équilibre entre la formation et la recherche, le Conseil recommande également à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation : de s'assurer que le développement de la recherche, y compris la recherche en partenariat, se fasse dans le respect de l'autonomie universitaire et de la liberté académique (2008).
19. CSE, *des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, page 62, recommandation 12 : amélioration du processus de reddition de comptes, le Conseil recommande à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport : d'enrichir le processus de reddition de comptes de chacun des établissements universitaires devant l'Assemblée nationale, en vue d'y inclure des indicateurs qui témoignent de la réalisation de la mission universitaire, notamment en ce qui touche : la qualité de la formation et de la recherche (par exemple, l'état de la situation quant au renouvellement du corps professoral et l'évaluation des programmes d'études), l'articulation de la formation et de la recherche dans la formation des étudiants et dans la carrière professorale (par exemple, l'intégration et la formation des étudiants aux projets de

recherche des professeurs ainsi que les critères de sélection et de promotion des professeurs), à partir des informations recueillies en vertu de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire, de procéder à un suivi du système universitaire québécois dans son ensemble, c'est-à-dire : de développer des méthodes d'analyse et de synthèse des informations recueillies, en vue de dégager les lignes de force et les lacunes du système universitaire québécois, de rendre public le résultat de cette analyse et de formuler les orientations nécessaires visant à améliorer la performance et la qualité de l'ensemble de ce système (2008).

20. http://www.oecd.org/topic/0,3373,fr_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html
site de l'OCDE sur la gouvernance dans la gestion publique.
21. Le Devoir, section opinion, Jean-Pierre Kesterman, Gouvernance universitaire-Le masque idéologique de tutelle, édition du 18 juin 2009.
22. FQPPU (2009) <http://semetex.com/phpPETITION/>

Annexe I : Lexique des acronymes

ACRONYME	LIBELLÉ
FPPU	<ul style="list-style-type: none"> • Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche
IGOPP	<ul style="list-style-type: none"> • Institut sur la gouvernance d'organisations publiques et privées
OCDE	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation de la coopération et du développement économique
IE	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale de l'Éducation
UNESCO	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
CSE	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil supérieur de l'éducation
CREPUQ	<ul style="list-style-type: none"> • Conférence des recteurs et des principaux des universités québécoises
TPU	<ul style="list-style-type: none"> • Table des partenaires universitaires regroupant FPPU, FQPPU, FEUQ, FNEEQ (CSN), la FAEUQEP, FP-CSN, CPSU
CERU	<ul style="list-style-type: none"> • Commission de l'enseignement et de la recherche universitaire du (CSE)
FQPPU	<ul style="list-style-type: none"> • Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université
FNEEQ-CSN	<ul style="list-style-type: none"> • Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec
FP-CSN	<ul style="list-style-type: none"> • Fédération des professionnels
CSN	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération des syndicats nationaux
CSQ	<ul style="list-style-type: none"> • Centrale des syndicats du Québec
FEUQ	<ul style="list-style-type: none"> • Fédération étudiante universitaire du Québec
FAEUQEP	<ul style="list-style-type: none"> • Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente
CPSU	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil provincial du secteur universitaire
MEQ	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'éducation du Québec
MELS	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'éducation des loisirs et des sports