

Université de Montréal

**Étude des débats menant à l'adoption du projet de loi n^o
38 sur la gouvernance des universités québécoises**

par
Sylvain Dubé

Département d'administration et fondements de l'éducation
Faculté des sciences de l'éducation

Mémoire présenté à la Faculté des sciences de l'éducation
en vue de l'obtention du grade de M.A.
en sciences de l'éducation
option administration de l'éducation

Mars 2011

© Sylvain Dubé, 2011

Université de Montréal
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Ce mémoire intitulé :

Étude des débats menant à l'adoption du projet de loi n° 38 sur la gouvernance des
universités québécoises

Présenté par :
Sylvain Dubé

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Manuel Crespo, Ph.D.

président-rapporteur

Marc-André Deniger, Ph.D.

directeur de recherche

Claude Lessard, Ph.D.

membre du jury

Résumé

Ce mémoire vise à comprendre les enjeux sociaux qui ont animé le champ social de l'enseignement supérieur à l'étape de la formulation du projet de loi n° 38 sur la gouvernance des universités et à mettre en évidence le rôle et l'influence des diverses catégories d'acteurs sociaux impliqués dans ces débats, chacun tentant d'imposer sa définition des enjeux en fonction de ses intérêts, de même que les facteurs explicatifs de cette influence (stratégies, ressources, etc.). Les débats qui ont eu lieu autour du projet de loi à l'étude ont été traité comme étant le produit d'un système d'action, lequel permet de classer ces débats selon une typologie des enjeux, correspondant chacun à trois niveaux de l'action sociale : enjeux fondamentaux, enjeux organisationnels et enjeux politiques. L'analyse des débats font état d'un rapport conflictuel entre les acteurs « externes » à l'université et les acteurs associés à la communauté universitaire dont l'objet est l'organisation et l'exercice du pouvoir entre les acteurs et les instances au sein des établissements universitaires.

Mots-clés : Analyse des politiques, Gouvernance des universités

Abstract

This thesis aims to understand the social issues that have animated the social field of higher education at the formulation stage of Bill no. 38 on university governance. Also it aims to highlight the role and influence of various categories of social actors involved in these debates, each trying to impose its definition of issues according to their interests. The debates that took place around the bill are to be treated as the product of an action system, which presents these debates as a typology of issues, each corresponding to three levels of social action: fundamentals issues, organizational issues and political issues. The analysis of the debates indicate a conflictual relationship between the actors 'external' to the university and the actors involved in the academic community whose object is the organization and exercise of power between actors and bodies within academic institutions.

Keywords : Policy analysis, University governance,

Table des matières

1- Introduction.....	1
2- Problématique	6
2.1 Le projet de loi en contexte	6
2.2 Les problèmes dits et vécus	9
2.2.1 Les modèles organisationnels des universités.....	10
2.2.2 La gouvernance et l'autonomie des établissements universitaires.....	12
2.2.3 L'imputabilité, la reddition de comptes et l'efficience	15
2.3 Les courants des « <i>policy studies</i> »	18
2.3.1 L'analyse des politiques publiques centrées sur les théories de l'État.....	18
2.3.2 L'explication du fonctionnement de l'action publique	19
2.3.2 L'évaluation des effets de l'action publique	21
2.4 L'étude du fonctionnement de l'action publique : le choix d'une approche	21
2.4.1 Définition de l'action publique	25
2.4.2 L'étude de l'action publique du système de l'enseignement postsecondaire au Québec : les caractéristiques	25
2.5 La production de la politique publique : analyse séquentielle du processus d'élaboration.....	27
2.6 L'étape du processus de production de la politique publique à l'étude.....	29
2.6.1 L'émergence.....	30
2.6.2 La formulation.....	33
2.7 Pertinence scientifique de la recherche	35
2.7.1 Continuité historique.....	35
2.7.2 La pertinence méthodologique.....	37
3. Cadre conceptuel.....	38
3.1 Les systèmes d'action.....	38
3.1.1 Trois dimensions de l'action sociale :	39

3.2 Première dimension de l'action sociale : orientation fondamentale des politiques publiques	39
3.2.1 Rapports sociaux fondamentaux	40
3.2.2 Les Rapports sociaux fondamentaux : privé, public et société civile	42
3.2.3 Rapport de genres.....	43
3.2.4 Rapport de générations.....	43
3.3 Deuxième dimension de l'action sociale : les enjeux organisationnels	43
3.4 Troisième dimension de l'action sociale : les enjeux politiques	44
3.4.1 Acteurs sociaux et influence	45
3.4.2 L'État : acteur prédominant des systèmes d'action.....	50
3.4.3 Autonomie relative de l'État	51
3.5 Le statut conceptuel et les relations dynamiques entre les différentes catégories d'enjeux.....	52
3.6 Synthèse et formulation des objectifs de recherche	53
3.6.1 Objectifs	54
4. Méthodologie	56
4.1 Unité d'analyse : champ social de la politique à l'étude.....	56
4.2 Approche qualitative.....	56
4.2.1 Contenu quantitatif.....	57
4.2.2 Contenu qualitatif.....	57
4.3 Outils : analyse de contenu.....	57
4.3.1 Matrice de reconstitution des débats	58
4.3.2 Construction des catégories d'analyse de la matrice de reconstitution des débats	58
4.4 Stratégie d'analyse	60
4.5 Le matériau empirique	61
4.5.1 Revue de l'actualité.....	61
4.5.2 Documents produits par les acteurs sociaux et le gouvernement.....	63
4.5.3 Entrevues semi-structurées.....	63

4.6 Typologie des acteurs.....	64
4.7 Considérations éthiques.....	66
5. Résultats : Système des débats.....	67
5.1 Missions et orientations fondamentales	68
5.1.1 Organisation du système universitaire	68
5.2 Enjeux organisationnels.....	104
5.2.1 Administration et ressources humaines.....	105
5.2.2 Partage des pouvoirs et responsabilités entre les acteurs.....	157
5.2.3 Autres dispositions	209
6. Analyse	219
7. Interprétation	238
7.1 Retour sur le cadre conceptuel.....	239
7.2 Retour sur la problématique	245
8. Conclusion.....	247
8.1 Limites et perspectives de recherche	247
8.2 Perspectives de recherche.....	248
8.2.1 Les modèles organisationnels	248
8.2.2 Les administrateurs indépendants	249
8.2.3 La reddition de comptes	250

Liste des tableaux

Tableau 1: Autonomie dans la gouvernance institutionnelle: choix du mode de gouvernance et de fonctionnement des universités	71
Tableau 2: Imputabilité du système universitaire	88
Tableau 3: Autonomie académique des universités	95
Tableau 4: Autonomie financière des universités	98
Tableau 5: Bilan de la gouvernance des universités et du système universitaire.....	99
Tableau 6: Profil des administrateurs du conseil d'administration	109
Tableau 7 : Proportions d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants.....	117
Tableau 8 : Qualification des administrateurs indépendants.....	128
Tableau 9: Parité entre les hommes et les femmes	135
Tableau 10: Formation des administrateurs	138
Tableau 11: Nomination des administrateurs.....	140
Tableau 12: Durée du mandat des administrateurs	146
Tableau 13: Taille du conseil d'administration.....	148
Tableau 14: Rémunération des administrateurs	150
Tableau 15: Proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants siégeant dans les comités du conseil d'administration.....	153
Tableau 16: Profil des administrateurs siégeant dans les comités du conseil d'administration	155
Tableau 17: Mesure du rendement des universités à l'aide d'indicateurs.....	160
Tableau 18 : Attribution des responsabilités aux acteurs et aux autres instances.....	167
Tableau 19: Transparence : divulgation d'informations sur les activités des universités..	174
Tableau 20 : Participation de la collectivité desservie par l'université.....	178
Tableau 21: Nomination du premier dirigeant de l'université.....	183
Tableau 22: Fonctions du premier dirigeant de l'université et du président du conseil d'administration.....	186

Tableau 23: Fonctions du conseil d'administration.....	190
Tableau 24: Création et fonctions des comités du conseil d'administration	196
Tableau 25: Fonctions des comités du conseil d'administration	199
Tableau 26 : Fonctionnement et coordination entre les instances décisionnelles de l'université.....	205
Tableau 27 : Dispositions législatives particulières au réseau de l'Université du Québec	211
Tableau 28: Disposition transitoires et finales du projet de loi n° 38	215
Tableau 29: Dispositions législatives et réglementaires relatives au statut ecclésiastique des universités	217

Liste des figures

Figure 1 : Répartition des catégories d'enjeux lors des audiences.....	68
Figure 2: Gouvernance des universités et du système universitaire	69
Figure 3: Enjeux organisationnels.....	104
Figure 4 : Administration et ressources humaines	105
Figure 5 : Composition du conseil d'administration.....	106
Figure 6: Composition des comités du conseil d'administration	151
Figure 7: Partage des pouvoirs et responsabilités entre les acteurs	157
Figure 8: Transparence et reddition de comptes	158
Figure 9 : Fonctionnement du conseil d'administration	181
Figure 10: Création et fonctions des comités du conseil d'administration.....	195
Figure 11: Diverses dispositions législatives du projet de loi n° 38	210

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

CRÉPUQ	Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec
FQPPU	Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université
FNEEQ	Fédération des enseignantes et enseignants du Québec
SCFP	Syndicats canadiens de la Fonction publique : secteur universitaire
AFPC- CQSU	Alliance de la Fonction publique du Canada au Québec : Conseil québécois des syndicats universitaires
FPPU	Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche
FEUQ	Fédération étudiante universitaire du Québec
TaCEQ	Table de concertation étudiante du Québec
CPQ	Conseil du patronat du Québec
FCCQ	Fédération des chambres de commerce du Québec
CMA	Ordre des comptables en management accrédités du Québec
IGOPP	Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques
QS	Québec Solidaire
CNJPQ	Comité national des jeunes du Parti Québécois
UQAM	Université du Québec à Montréal
UQ	Université du Québec
VGQ	Vérificateur général du Québec
MELS	Ministère de l'éducation, du loisir et du sport
MDEIE	Ministère du développement économique, de l'innovation et de l'exportation
ASSNAT	Assemblée nationale du Québec
CSN	Confédération des syndicats nationaux (CSN)
CE	Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec
CCE	Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec
CEEC	Commission de l'évaluation de l'enseignement collégial
CSE	Conseil supérieur de l'éducation

À mon amour, Sophie Boucher

Remerciements

Je tiens d'abord à remercier mon directeur de maîtrise, Marc-André Deniger, sans qui tout ce travail n'aurait jamais été possible. Il m'a offert un soutien pédagogique, administratif et personnel exemplaire qui m'a permis de réaliser mon projet de formation. La passion qu'il dévoue à son enseignement et à sa recherche a suscité dès mon admission au programme un intérêt grandissant au domaine de l'analyse des politiques publiques. Je ne peux passer sous silence la contribution de mon collègue et ami Alexandre Beaupré-Lavallée qui, lors de nos nombreuses discussions, a contribué à préciser ma démarche de recherche et certains éléments de mon analyse. Et finalement, le chemin à la diplomation étant souvent tortueux, mais surtout imprévisible, Sophie Boucher, mon amour, a toujours été présente pour me soutenir quelles que soient les circonstances.

1- Introduction

Depuis la fin des années 1980, plusieurs pays ont vécu un processus de réforme administrative de l'État et de ses organismes. Présenté comme une « réingénierie », que certains surnomment « modernisation », ce processus de réforme administrative est aujourd'hui conçu comme une perspective de changement des différents modes de « gouvernement », à différents niveaux, soit micro, méso, macro, entraînant aussi un changement dans son utilisation et son application. Également, cette réforme comporte des formes aussi variées que l'amélioration de l'efficacité, de l'efficience, de l'économie et de l'État comme fournisseur de services. Dans la majorité des cas, ces plans incluent aussi la modernisation des statuts juridiques et des modes de gestion et de fonctionnement des organismes publics et parapublics.

Au Québec, ces changements s'inscrivent dans ce mouvement général qui s'est amorcé au tournant de l'an 2000 au sein de l'État québécois et qui touche l'ensemble de ses organismes, comme les ministères ou les sociétés d'État. Font partie de ce mouvement, depuis l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* adoptée par le gouvernement québécois en 2000, l'obligation faite à ces organismes d'adopter une planification stratégique et de rendre des comptes sur leurs résultats à l'État.

Toutefois, la plupart des réformes administratives entreprises par l'État québécois n'ont pas touché les établissements universitaires québécois. Mais voilà, la ministre de l'Éducation, des Loisirs et du Sport du Québec (MELS), madame Michelle Courchesne, a déposé, le 16 juin 2009 à l'Assemblée nationale du Québec, un projet de loi sur la gouvernance des établissements universitaires (projet de loi n° 38). Ce projet de loi, présenté en commission parlementaire en 2009, est le point culminant de nombreux événements survenus depuis quelques années, dont les problèmes immobiliers de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et la révision de lois portant, entre autres, sur la gouvernance des commissions scolaires (projet de loi n° 88) et sur les sociétés d'État (projet de loi n° 53). Par ailleurs, les objectifs du projet de loi no 38 sur la gouvernance des universités sont similaires à ceux inscrits à la *Loi sur les sociétés d'État*. Conformément

aux « principes de la bonne gouvernance »¹, le projet de loi n° 38 propose plusieurs mesures relativement à la composition, au fonctionnement et aux responsabilités des conseils d'administration des universités québécoises.

Quelques acteurs sociaux en éducation ont réagi à l'annonce de la ministre de l'Éducation. Certains, comme l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), commanditaire du rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec, ont réservé un accueil favorablement au dépôt du projet de loi puisqu'il semble respecter les principes de bonne gouvernance quant à la manière d'administrer « efficacement » les organisations publiques. Pour d'autres, comme les syndicats universitaires, ils redoutent la tendance à l'uniformisation des réformes administratives précédentes du gouvernement. De leur avis, il ne peut y avoir de principes de « bonne gouvernance » transférables parce que les universités ne sauraient être assimilées à des sociétés d'État ou à des entreprises à but lucratif. Le mode de gestion et de fonctionnement des universités, jugent-ils, doit plutôt refléter cette différence.

Ces différents enjeux appréhendés à la suite de l'annonce par le gouvernement de cette réforme administrative des universités invitent à une analyse des débats. En tant qu'observateur du champ de l'enseignement supérieur, l'auteur de ce mémoire a jugé intéressant de s'interroger sur l'acceptation par les acteurs sociaux œuvrant dans le champ de l'enseignement supérieur sur la réforme de la gouvernance des universités, de ses objectifs finaux, de ses modalités, de ses méthodes d'application et de son idéologie. De plus, il y a peu d'études sur la production des politiques éducatives au Québec et plus spécifiquement, sur l'enseignement supérieur et la gouvernance des établissements universitaires. Cette recherche peut contribuer, dans une perspective historique, à notre compréhension de l'évolution de certains enjeux sociaux relatifs au champ de l'enseignement supérieur sur une longue durée, des différentes catégories d'acteurs concernés et de leur compréhension spécifique des enjeux. Cette recherche aurait aussi

¹ Voir les notes explicatives du projet de loi n° 38 (ASSNAT, 2009a : notes explicatives)

l'avantage de s'inscrire en continuité avec les travaux entrepris au début des années 2000 par le Groupe d'analyse politique de l'éducation, dirigée par Marc-André Deniger, qui avait pour objectif d'analyser le processus par lequel s'élaborent ou se transforment les politiques éducatives émanant des États généraux pour les différents ordres d'enseignement. Par ailleurs, cette recherche adopte l'approche de Marc-André Deniger (2000). Ce dernier postule que l'analyse d'une politique publique est un processus dynamique qui est influencé par la présence d'acteurs dont les enjeux, fondamentaux et organisationnels, mettent en évidence des jeux d'influence (enjeux politiques) qui sous-tendent les systèmes d'action composant la matrice du processus de production de la politique. En somme, cette recherche s'intéresse à la dynamique d'ensemble rencontrée dans le champ social de l'enseignement supérieur menant à l'élaboration de la loi modifiant la *Loi sur les établissements universitaires* et la *Loi sur l'Université du Québec*. Il s'agit ici d'appréhender les débats sur la gouvernance des établissements universitaires que sous-tend le système d'action comme un champ social organisé selon une logique propre déterminée par la spécificité de ses enjeux.

Qui plus est, l'étude en temps réel² du processus d'élaboration du projet de loi est une opportunité pour étudier l'analyse des discours produits par les décideurs politiques et les acteurs sociaux, mais aussi pour étudier l'action publique, c'est-à-dire, les façons par lesquelles les acteurs sociaux et les décideurs publics élaborent une politique publique et tentent d'influencer par l'usage de ressources et le recours à des stratégies le processus de production en fonction de leurs intérêts. À nouveau, nous postulons comme Deniger (2000) que l'action publique s'inscrit dans un contexte politique et culturel où l'État n'est plus au centre de l'analyse, mais où l'action publique porte une attention au système d'acteurs interdépendant. Étant donnée leur interdépendance, il serait possible de comprendre, par le

² Fait important, l'étude en temps réel du processus d'élaboration du projet de loi sur la gouvernance des universités offre une opportunité d'un point de vue méthodologique et un avantage du point de vue de la validité de cette recherche. Le projet de mémoire de l'étudiant coïncide avec le dépôt à l'Assemblée nationale du projet de loi et la tenue d'audiences de la commission de la culture et de l'éducation chargés d'étudier le projet de loi.

biais d'une politique publique achevée, à savoir une loi sur la gouvernance des universités, la capacité de chacun des acteurs sociaux à faire valoir leurs intérêts auprès des décideurs.

Malheureusement, le gouvernement a annoncé dans *Le courrier parlementaire* du 19 novembre 2009, après les audiences de la commission de la culture et de l'éducation qui ont eu lieu au mois de septembre et octobre 2009, que le processus d'adoption des projets de loi n° 38 et n° 44 a été rapporté à la session d'hiver 2010. Cependant, le projet n° 38 est toujours, un an plus tard, au feuillet, et n'a pas encore été appelé par le gouvernement. Ainsi, le projet de loi n'étant pas adopté, et pour respecter les exigences relatives à la durée des études de maîtrise, il n'a pas été possible de recueillir les données de recherche nécessaires permettant de comprendre la relation d'interdépendance entre l'État et les différents acteurs chargés de trouver une solution à un problème public par l'adoption d'un projet de loi³.

Néanmoins, il a été possible de procéder à une analyse des débats de la commission de la culture et de l'éducation dont l'objet d'étude est le projet de loi n° 38 modifiant la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* et la *Loi sur l'Université du Québec* en matière de gouvernance. Cela a permis de mieux comprendre les décisions et enjeux du champ social de l'enseignement supérieur considéré comme étant le produit d'un système d'action.

La première partie de ce mémoire met en contexte le projet de loi sur la gouvernance des universités en expliquant brièvement les dernières réformes administratives du gouvernement du Québec ainsi que les événements des dernières années ayant influencé le système universitaire québécois. En plus, la dernière portion de la problématique porte sur l'évaluation du champ de l'analyse des politiques publiques et sur

³ À l'été 2010, il a donc été décidé d'abandonner l'étude de l'objectif subsidiaire cherchant à comprendre l'action publique, soit la relation d'interdépendance entre le gouvernement et les acteurs sociaux, étant donnée les problèmes liés à la durée des études de l'étudiant chercheur. Le lecteur trouvera d'autres informations à ce sujet à la section portant sur la méthodologie et les limites des résultats de recherche. Malgré cela, il a été décidé de garder intacte les sous-sections particulières du cadre conceptuel et de la méthodologique correspondant à l'objectif subsidiaire. Cela permet de mettre de l'avant la démarche conceptuelle et méthodologique employée par l'étudiant pour répondre à un problème de recherche détaillé à la problématique.

la formulation des objectifs de recherche. Le chapitre suivant sur le cadre conceptuel présente le concept de système d'action tel que développé par Deniger (2000) dans ses travaux pour le Groupe d'analyse politique de l'éducation. Puis, le chapitre suivant présente les contenus des débats qui ont animé le champ du projet de loi à l'étude de façon à mesurer l'importance relative de tous les thèmes évoqués durant les débats et à évaluer la prépondérance respective des divers enjeux, fondamentaux et organisationnels, de la politique. Puis, la section intitulée analyse tente d'expliquer, suite aux résultats de la section précédente, la nature du conflit qu'entretiennent les acteurs en précisant le ou les acteurs qui interviennent dans les débats, lesquels ne peuvent pas être définis indépendamment du conflit et des intérêts respectifs qu'ils défendent. Ensuite de quoi, la section de ce mémoire intitulé interprétation revient sur la portée analytique du cadre conceptuel et sur la contribution des résultats de recherche aux domaines de l'analyse des politiques et de l'enseignement supérieur. Finalement, la conclusion explore de nouvelles perspectives de recherche dans ces deux domaines.

2- Problématique

2.1 Le projet de loi en contexte

L'UQAM a entrepris des projets de construction immobilière en 2003. Seulement, la construction du Complexe des sciences et de l'îlot Voyageur a entraîné l'université dans un gouffre financier. Des dépassements de coûts, respectivement de 100 et 200 millions de dollars, et des prévisions de revenus trop optimistes ont provoqué une grave crise financière. Pour tenir l'UQAM indemne des conséquences financières des projets immobiliers, le gouvernement du Québec lui a versé, en 2008, plus de 400 millions de dollars. En réaction contre ces problèmes, le gouvernement a entrepris d'exercer un meilleur contrôle financier sur les projets immobiliers des établissements. Par le dépôt du projet de loi n° 44, intitulé *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière et la Loi sur le ministère des Finances*, le gouvernement prend des moyens pour que les projets immobiliers importants ne puissent être lancés sans l'autorisation préalable du gouvernement, comme c'est arrivé à l'UQAM (ASSNAT, 2008c).

Puis, en enquêtant sur les facteurs responsables du fiasco ayant mené l'UQAM au bord de la faillite, le Vérificateur général du Québec (VGQ) a montré du doigt la composition du conseil d'administration de l'UQAM, où siègent une majorité de membres qui travaillent ou étudient à l'université : « Se considèrent-ils tous comme des administrateurs chargés de défendre les grands enjeux de l'université, dont son équilibre financier, au risque de déplaire soit au recteur, soit au groupe qu'ils représentent ou se voient-ils plutôt comme des représentants des intérêts de leur groupe » (VGQ, 2008 : 81), s'interrogeait alors le vérificateur général. Ce dernier met l'accent sur la composition du conseil d'administration pour expliquer le peu d'opposition rencontrée par les meneurs des projets. Plus précisément, l'enjeu évoqué par le vérificateur est que la majorité des membres est issue de la communauté « uqamienne » ou liée indirectement à l'université, ce qui ne lui donnait pas le recul nécessaire pour réfréner les ardeurs du recteur Roch Denis.

Cette recommandation du VGQ coïncide avec certaines actions de l'État visant à actualiser la gouvernance des différentes sociétés d'État du gouvernement. En effet, la *Loi sur l'administration publique* adoptée par le gouvernement québécois en 2000 instaura un nouveau cadre de gestion de l'administration gouvernementale qui est axé sur l'atteinte de résultats, sur le respect du principe de la transparence et sur une imputabilité accrue de l'Administration devant l'Assemblée nationale du Québec (ASSNAT). La *Loi sur l'administration publique* permet la conclusion d'une convention de performance et d'imputabilité qui prévoit, à l'égard d'une unité, une reddition de comptes portant sur des résultats spécifiques auxquels l'unité s'engage⁴. Et depuis l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, diverses lois ont porté en partie sur la gouvernance de l'État dans différents secteurs : administration publique, santé et services sociaux, éducation. Toutefois, ces réformes ne concernaient pas la gouvernance spécifique des établissements universitaires québécois. Il s'agit des lois suivantes :

- La *Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel et la Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial*, projet de loi n° 123, sanctionné le 17 décembre 2002;
- La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives*, projet de loi n° 53, sanctionné le 14 décembre 2006;
- La *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, projet de loi n° 83, sanctionné en novembre 2005;
- La *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives*, projet de loi n° 88, sanctionné le 29 octobre 2008.

Attendu avec impatience par le MELS, le rapport de l'Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques (IGOPP) sur la gouvernance des établissements universitaires (IGOPP : 2007) énonce douze principes de bonne gouvernance⁵, lesquels sont

⁴ C'est le cas de l'enseignement supérieur, notamment par l'instauration de contrats de performance entre le MELS et les universités québécoises en 2003.

⁵ En novembre 2007, le Groupe de travail sur la gouvernance des universités, mis sur pied par l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), a rendu public son rapport sur la gouvernance des établissements universitaires. Présidé par M. Jean-Marie Toulouse, le Groupe a examiné les pratiques et les enjeux de gouvernance propres aux universités et formulé

inspirés directement de la *Loi sur les sociétés d'État* de 2006. Cette dernière a pour objet d'introduire de nouvelles règles de gouvernance au sein des sociétés d'État, à l'exception des universités, visant notamment la composition, le fonctionnement et les responsabilités du conseil d'administration. L'IGOPP endosse certaines des modifications introduites par la *Loi sur les sociétés d'État* comme les critères de sélection des membres du conseil d'administration, en prescrivant une exigence d'indépendance pour les deux tiers d'entre eux et la création par le conseil d'administration d'un comité de vérification, d'un comité de gouvernance et d'éthique ainsi que d'un comité des ressources humaines, dont les fonctions sont déterminées par la loi (L.R.Q., chapitre G-1.02). Le groupe de travail invite ainsi les établissements universitaires à réviser leurs pratiques de gouvernance à la lumière des principes qu'il préconise. En décembre 2007, faisant suite à la publication du rapport, la ministre de l'éducation demandait aux administrations universitaires de lui donner leur avis sur le rapport de l'IGOPP.

Dans la foulée du scandale financier de l'UQAM et des rapports du VGQ et de l'IGOPP, la ministre de l'éducation a annoncé l'intention du gouvernement de réviser la gouvernance des universités, comme elle l'a déjà fait pour les commissions scolaires au printemps 2008, par une modification des chartes de ces établissements. La ministre a ainsi déposé, le 30 octobre 2008, à l'Assemblée nationale du Québec deux projets de loi : un premier sur la gouvernance des cégeps (projet de loi n° 110) et un second sur la gouvernance des établissements universitaires (projet de loi n° 107), ce dernier prenant la forme d'une *loi modifiant la Loi sur les établissements de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec*. Le projet de loi n° 107 avait pour objet d'établir des principes de bonne gouvernance au regard de la gestion des établissements universitaires. Il introduisait des prescriptions relativement à la composition, au fonctionnement et aux responsabilités

douze recommandations pouvant contribuer significativement à la qualité de la gouvernance universitaire. Ces recommandations portent principalement sur les responsabilités du conseil d'administration, sur l'importance d'une composition diversifiée, représentative, sur la création des trois comités essentiels du conseil d'administration (vérification, gouvernance et éthique, ressources humaines), sur une reddition de comptes complète et transparente.

des conseils d'administration des universités. Le projet de loi n° 107 prévoyait notamment que les deux tiers des membres devaient se qualifier comme administrateurs indépendants et qu'au moins le quart des membres devait être issu de la communauté universitaire. Par ailleurs, le conseil d'administration devait être constitué en parts égales de femmes et d'hommes. De plus, le projet de loi prévoyait 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 tel qu'introduit en 2006 par la *Loi sur les sociétés d'État*. Le projet de loi déterminait, par ailleurs, de nouvelles règles concernant la divulgation et la publication de renseignements ainsi que la reddition de comptes au moyen d'un rapport de performance du système universitaire à l'ASSNAT. Cependant, en raison du déclenchement des élections provinciales, le projet de loi n° 107 n'a pu se rendre à son vote en chambre. Après l'élection du gouvernement libéral, la ministre de l'éducation a redéposé à la fin de la première session de la 39^e législature le projet de loi n° 38 avec quelques modifications et sous une appellation différente. Sommairement, le projet de loi n° 107 prévoyait que le conseil d'administration d'une université devrait être formé au moins aux deux tiers par des membres indépendants alors que le projet de loi n° 38 prévoit qu'au moins 60 % des membres devront être des membres dits indépendant et qu'au moins 25 % des membres devront provenir de la communauté universitaire. Par ailleurs, le projet de loi n° 107 prévoyait la durée du mandat pour les membres étudiants d'un an alors que le projet de loi n° 38 prévoit deux ans. Finalement, dans le projet de loi n° 107 il était question que les membres des conseils d'administration des universités votent la rémunération des administrateurs; cet article ne figure plus dans le projet de loi n° 38.

2.2 Les problèmes dits et vécus

L'auteur de ce mémoire, qui s'intéresse particulièrement au fonctionnement du système québécois de l'enseignement supérieur, a gravité dans les instances universitaires pendant plusieurs années en plus de siéger présentement au conseil d'administration de l'Université de Montréal. Cette expérience permet à l'auteur d'identifier deux enjeux

importants, mais non exclusifs, du projet de loi de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

2.2.1 Les modèles organisationnels des universités

Les déboires immobiliers de l'UQAM durant la période 2006 à 2008 ont contribué à intensifier le débat sur la gouvernance universitaire au Québec. Pour voir clair dans les débats, il faut avoir une certaine compréhension des modèles organisationnels qui inspirent les positions des acteurs. Selon Alain Dupuis (Dupuis, 2008 :10), les débats mettent en évidence une opposition entre les modèle hiérarchisé⁶ et le modèle « professionnel »⁷ ou collégial⁸ des organisations.

⁶ Hardy (1996) nous décrit le modèle des organisations hiérarchiques: « *Both administrators and government officials have expressed a growing interest in managerial techniques that introduce more of a business orientation into universities –techniques such as strategic planning, program evaluation, and performance indicators. One manifestation of these trends is the Jarratt Report (Committee of Vice-Chancellors and Principals 1985- in the United Kingdom. [...] These trends represent a move towards what is described as “managerialism” - a concept that encompasses an increased emphasis on professional management, formal planning, systematic performance evaluation, centralized resource allocation, and directive leadership.* » (Hardy, 1996 : 3)

⁷ Freidson (1994) présente ainsi certaines caractéristiques du modèle « professionnel » : « *The professional model is based on the democratic notion that people are capable of controlling themselves by cooperative, collective means and that, in the case of complex work, those who perform it are in the best position to make sure it gets done well. It contains within it the assumption that when people can control their own work, and when their work, while specialized, is complex and challenging, they will be committed to it rather than alienated from it.*» (Freidson, 1994, p. 176)

⁸ Selon la Commission d'étude sur les universités (Québec, 1979), le modèle collégial propose « un type d'autorité qui n'est pas du type rationnel-légal (basé sur le statut des officiers universitaires), mais plutôt une autorité conférée par la compétence technique et les qualifications. Le regroupement de collègues présumément égaux tient lieu de structure d'université (Québec, 1979 :96). » En fait, les partisans de ce modèle insiste beaucoup sur la nécessité d'empêcher que le processus de prise de décision dans une université soit entre les mains d'une hiérarchie bureaucratique, c'est-à-dire, une organisation rationnelle du travail d'un grand nombre de personne concourant à la production d'un même bien avec une juxtaposition hiérarchique de juridictions et de responsabilités. Dans une telle approche, la gouvernance est guidée par une culture de type participative, par la collégialité; le succès en matière de gouvernance est mesuré à l'aune de la démocratie participative, et de l'autogestion.

Dupuis (2008) souligne que les universités sont des institutions sociales porteuses d'un modèle organisationnel qui comporte un aspect fortement décentralisé, égalitariste, collégial. Les archétypes organisationnels des universités apparentés au collégialisme et au professionnalisme reposent sur le principe que tous les « pairs » sont porteurs de la mission et conjointement responsables de sa réalisation. À titre illustratif, le modèle « professionnel » accorde aux professeurs, qui sont les principaux fournisseurs du capital humain de l'organisation, une part importante des droits de décision et de contrôle. Ce faisant, l'allocation des droits de décision et de contrôle aux professeurs se traduit, selon Dupuis, « par une autonomie d'action et de décision dans leur travail, individuellement et en groupe (...) grâce entre autres à des mécanismes de démocratie organisationnelle (démocratie directe et représentative) » (Dupuis, 2008 :16).

On peut opposer à cette perspective égalitariste ou professionnaliste l'archétype organisationnel hiérarchique. Selon Dupuis, « le hiérarchisme est un élément du managérialisme qui met sur les épaules du conseil d'administration et du premier dirigeant la responsabilité de la mission d'une organisation » (Dupuis, 2008 :7). Le modèle hiérarchique met d'ailleurs de l'avant certains mécanismes ou instruments managériaux comme l'imputabilité du dirigeant, la planification stratégique ou le « management stratégique », le contrôle de la performance à distance à l'aide d'indicateurs de performance mesurables, et des principes de saine gouvernance.

À ce propos, certains voient dans les déboires immobiliers de l'UQUAM une raison pour accentuer le poids de l'autorité hiérarchique du conseil d'administration des universités au détriment des membres de la communauté universitaire qui prônent un modèle d'administration collégial des universités québécoises. L'IGOPP qui, dans son rapport sur la gouvernance universitaire (IGOPP : 2007), veut imposer aux universités québécoises des « règles de saine gouvernance », prône d'ailleurs un modèle organisationnel hiérarchique en mettant de l'avant ce principe d'unité de direction : « le bon fonctionnement des institutions universitaires nécessite une unité de direction. Cette unité de direction doit s'appuyer sur une instance ultime de décision ainsi que sur des

mécanismes efficaces de coordination entre toutes les instances décisionnelles » (IGOPP, 2007 :15).

Au modèle hiérarchique, Toulouse et Allaire ajoutent l'idée d'une autorité « indépendante » (IGOPP, 2007 : 9-10) du conseil qui agirait uniquement dans les intérêts supérieurs de l'établissement. Selon eux, le conseil d'administration, lorsque composé à la majorité d'administrateurs en provenance de la communauté universitaire, serait affaibli par le fait qu'il y a beaucoup trop de membres qui « relèvent » du recteur. Le rapport du VGQ reprend cette idée lorsqu'il affirme que « plus de la moitié des administrateurs sont des acteurs au quotidien dans la vie de cet établissement (UQAM). Se considèrent-ils comme des administrateurs chargés de défendre les grands enjeux de l'université (...) au risque de déplaire au recteur ? » (VGQ: 2008 : 81). Qui plus est, dans une entrevue au *Devoir* publiée le 10 septembre 2008, la ministre de l'éducation s'appuie sur l'analyse de l'IGOPP et du VGQ pour justifier la création d'une nouvelle loi portant sur la gouvernance des universités :

«En terme de gouvernance, le conseil d'administration doit pouvoir jouer pleinement son rôle. Pour ce faire, dans les règles de bonnes pratiques de gouvernance, que ce soit dans les hôpitaux, les universités, les cégeps, les entreprises, je crois à la nécessité des deux tiers de membres externes» (Cauchy, dans *Le Devoir*, 2008, septembre 10 : A1).

2.2.2 La gouvernance et l'autonomie des établissements universitaires

La gouvernance⁹ actuelle du système de l'enseignement supérieur repose sur certaines caractéristiques, dont l'autonomie académique, et l'autonomie dans la

⁹ La gouvernance est un concept polysémique (Rhodes, 1996; Stoker, 1998). Il peut être utilisé de différentes façons par les acteurs. Au Québec, le terme eut un écho au sein de nos institutions publiques au cours des années 2000, notamment avec l'adoption du projet de loi 53 sur la gouvernance des sociétés d'État. Dans ce cas-ci, la gouvernance a pour objet l'ensemble des mesures et des principes de « saine gouvernance » par lesquels des organisations se gouvernent, c'est-à-dire prennent des décisions, planifient leur développement, évaluent leurs performances et

gouvernance institutionnelle et l'imputabilité des établissements d'enseignement. Or, la gouvernance interne des établissements universitaires n'est pas couverte par la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, étant donné qu'elle relève de lois particulières et qu'à ce

rendent des comptes et s'inscrivent dans des réseaux interdépendants d'acteurs et organisations autonomes.

D'un point de vue épistémologique, ce concept réfère au terme anglais de « *gouvernement* », en référence à l'ensemble des institutions de l'État et aux formes légitimes de son pouvoir. Or, le terme de gouvernance est aujourd'hui conçu comme une perspective de changement des différents modes de « gouvernement », à différents niveaux, soit micro, meso, macro, entraînant ainsi un changement dans son utilisation et son application. Ainsi, Rhodes (1996) avance que le terme gouvernance signifie « un changement dans la signification de gouvernement, référant à un nouveau processus de gouverner; ou une condition de changement dans l'imposition de la loi; ou une nouvelle méthode par laquelle une institution est gouvernée (traduction libre) » (Rhodes, 1996 : 652-653). Pour Stoker (1998), la notion de gouvernance est utilisée par des praticiens et des chercheurs qui tentent de capter un changement dans les façons de penser et de travailler. Le changement du mode de gouvernement à celui de gouvernance signifie l'introduction de mécanismes de gouvernement qui n'ont pas besoin pour fonctionner de l'autorité et du contrôle des autorités politiques reconnus. Cela étant dit, la gouvernance fait alors davantage de place à d'autres acteurs que les autorités publiques. Il suggère donc cinq propositions permettant de discourir sur la gouvernance : elle fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère gouvernementale, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de la politique sociale et économique, le terme traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective, elle réfère à des réseaux d'acteurs autonomes qui gouvernent par eux-mêmes et la gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État. (Stoker, 1998 : 18)

Outre cela, le terme de « gouvernance » est fortement enchâssé dans des idéologies et des prescriptions. Comme le souligne Bois de Gaudusson (2003), le concept de « gouvernance » fait partie de ce qui a toutes les apparences d'une construction idéologique forte et d'un véritable projet de nouvelle prise en charge des institutions. Selon ce dernier, « il s'agit d'un modèle où la politique reste subordonnée à l'économique, où la notion de gouvernance reste prisonnière d'une vision normative des « bonnes pratiques » et d'une vision restrictive de la participation, où l'idée d'« *accountability* » reste tributaire d'une vision comptable, essentiellement mesurée à l'aune des critères de bonne gestion des finances publiques » (Bois de Gaudusson, 2003 : 19). À titre illustratif, à la fin des années 1980, le concept de « gouvernance » a vite été décliné autour de la « bonne gouvernance » et opérationnalisé comme un instrument de réforme institutionnelle à des fins d'efficacité des pays en développement. La « bonne gouvernance » émerge notamment dans le cadre du « consensus de Washington », c'est-à-dire l'accord du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale pour soumettre toute aide financière des pays en voie de développement, pris avec des problèmes d'inflation et de contrôle de la dette, à une conditionnalité. Dans cette perspective, les caractéristiques attribuées à la « bonne gouvernance » sont celles de l'efficacité, rigueur budgétaire, des politiques axées sur le marché, et la réduction du champ d'intervention de l'État et privatisation. En somme, malgré un usage polysémique, le concept de « gouvernance » est un concept autrement plus marqué et plus chargé que peut laisser croire son usage courant.

sujet, les universités ont toujours bénéficié d'une autonomie particulière relativement à leur gouvernance institutionnelle. D'ailleurs, c'est notamment en raison de cette autonomie historique accordée aux universités que la composition de leur conseil d'administration et le processus du choix de leur principal dirigeant sont différents. L'Université du Québec (UQ) et ses succursales qui ont pour mission d'offrir une formation universitaire accessible, d'être des acteurs dans le développement scientifique du Québec et d'être des moteurs de développement dans les régions du Québec sont constituées en 1968 par la *Loi sur l'Université du Québec*. Toutes les autres universités créées avant 1968 l'ont été par charte et sont des établissements de droit privé. Les universités « à charte » diffèrent du réseau de l'UQ en ce sens qu'elles avaient obtenu de l'État ou de l'Église le droit d'émettre des grades universitaires, de recevoir des subventions et plus particulièrement, elles ont été incorporées par le biais d'une loi de l'ASSNAT.

L'autonomie des universités ne se résume pas seulement à la spécificité du modèle organisationnel de celles-ci vis-à-vis les autres sociétés d'État, mais à leur autonomie académique. En effet, l'autonomie académique des établissements universitaires est un trait caractéristique pour s'assurer que l'université ne puisse appartenir à aucun groupe en particulier ou se développer par cooptation de ses membres. L'intention est d'éviter toute inféodation au regard de certains pouvoirs comme l'État et les entreprises (CSE, 2008 : 7). Ces débats s'inscrivent également dans une dialectique entre l'autonomie universitaire et une conception utilitaire et fonctionnaliste des universités par l'État ou les autres parties prenantes (CSE, 2008 : 10). Qu'il s'agisse de la *Politique québécoise de financement des universités* (MELS, 2000b) qui instaure les contrats de performance ou des politiques fédérales et provinciales instaurées en vue d'améliorer l'effort national de recherche, les mesures gouvernementales mises en place établissent des balises auxquelles doivent se soumettre les universités et les professeurs.

2.2.3 L'imputabilité, la reddition de comptes et l'efficience

Autres caractéristiques du système de l'enseignement supérieur, les relations entre les établissements universitaires et le gouvernement se résument principalement à deux aspects : l'allocation de ressources et la reddition de comptes quant à leur utilisation. Cela signifie que les universités qui sont financées en grande partie par le gouvernement, doivent rendre des comptes non seulement d'un point de vue budgétaire, mais aussi quant à leurs décisions en matière d'enseignement, de recherche et de service à la collectivité¹⁰. Mais de quoi parle-t-on quand il est question de reddition de comptes en milieu universitaire? La reddition de comptes est un terme connu par les gestionnaires et les administrateurs en milieu universitaire, mais est souvent confondu avec celui d'imputabilité. Selon la banque terminologique *Termium Plus*, le terme « imputabilité » est à éviter, on devrait plutôt parler de reddition de comptes : « Le mot (imputabilité) s'entend plutôt du caractère de ce qui peut être mis au compte d'une personne comme une faute ou, plus généralement, comme un fait à sa charge, en raison de ce que ce fait provient bien de sa part et non d'une cause étrangère. Ainsi, on parle de l'imputabilité d'un délit à une personne, mais non de l'imputabilité de la personne » (Bureau de la traduction, 2009). Pour le CSE, l'imputabilité constitue « l'encadrement moral » exigé en démocratie dans l'exercice [d'un] pouvoir... Elle oblige les acteurs à assumer leurs responsabilités et à reconnaître qu'ils y sont pour quelque chose dans la qualité de fonctionnement de leur établissement, qu'ils détiennent une partie du pouvoir nécessaire pour changer les choses » (CSE, 1999 : 24) alors que « la reddition de comptes s'inscrit donc dans un processus de gestion qui vise à expliquer ou à contextualiser les activités réalisées et les résultats obtenus en fonction d'objectifs prédéterminés et, au besoin, à faire le lien avec les ressources (humaines, matérielles, financières) investies pour y arriver » (CSE, 1999 : 24). Nous pouvons alors comprendre l'imputabilité comme un principe moral alors que la notion de reddition de comptes constituerait plutôt une action ou processus permettant de se conformer au principe.

¹⁰ Les universités sont tenues, depuis 1995, de présenter un rapport annuel et sont entendues à la Commission de l'éducation où siègent des députés de l'ASSNAT, au moins une fois par trois ans.

D'où vient ce discours sur l'imputabilité et la reddition de comptes en milieu universitaire? La *Loi sur l'administration publique* instaura un nouveau cadre de gestion pour l'ensemble des ministères axé sur l'atteinte des résultats et la reddition accrue de comptes (L.R.Q., chapitre A-6.01). Cette loi a eu un impact sur la régulation de l'enseignement supérieur, notamment par l'adoption de la *Politique à l'égard des universités* et par l'instauration de contrats de performance entre le MELS et les universités. C'est dans cette politique que le gouvernement du Québec formula clairement la priorité relative à l'imputabilité : « L'université est responsable devant la société et les autorités publiques de sa gestion des fonds publics alloués, des grandes orientations de son développement et des résultats atteints (MELS, 2000a :17). Les contrats de performance, dont le but était de définir des objectifs, d'en mesurer l'atteinte par des indicateurs et d'en rendre compte, ont duré trois ans et n'ont pas été renouvelés dans leur intégralité. Seulement, l'obligation de rendre des comptes par des indicateurs sélectionnés à la Commission de l'éducation (CE)¹¹ est toujours une exigence du gouvernement du Québec et une caractéristique majeure de la relation entre les universités et celui-ci. Qui plus est, la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire prévoit toujours une reddition de compte détaillée. Les universités québécoises doivent transmettre à chaque année au MELS les informations suivantes : leurs états financiers, un état des traitements des membres du personnel de direction, un rapport sur la performance dont le contenu est prescrit par la loi et un rapport sur leurs perspectives de développement.

Une des caractéristiques des indicateurs de performance¹² est de servir à la reddition de comptes en vue d'un pilotage de l'ensemble d'un système éducatif. En tant que tels, les indicateurs obéissent à une finalité : l'exercice d'un pouvoir de contrôle par des parties

¹¹ Le 21 avril 2009, l'ASSNAT a adopté à l'unanimité une nouvelle réforme parlementaire. À partir de septembre 2009, la Commission de l'éducation (CE) se nomme dorénavant la Commission de la culture et de l'Éducation (CCE).

¹² Le concept d'indicateur est souvent caractérisé comme un outil de reddition de comptes, plusieurs commentateurs utilisent donc la notion d'indicateur de performance pour spécifier l'activité orientée vers un but, et l'accomplissement, c'est-à-dire le degré de réussite attendu par ce dernier (Landsheere, 1979).

prenantes sur la façon dont on peut définir la qualité de l'éducation et déterminer la meilleure manière de la promouvoir. C'est également un moyen pour les décideurs de comprendre les succès et échecs de cette même finalité en permettant à ces derniers, auxquels incombe la responsabilité ultime des services, d'avoir un certain contrôle et d'objectiver le système éducatif.

La reddition de comptes est d'ailleurs intimement liée à l'efficacité et a émergé comme priorité dans le même contexte. L'efficacité renvoie à l'atteinte des objectifs au meilleur coût, à la capacité d'une organisation de les atteindre en réduisant les efforts pour y parvenir. Et selon la *Politique québécoise à l'égard des universités*, l'efficacité est un des principes sur lequel l'action du gouvernement et celles des universités prennent appui : « Les universités sont soutenues financièrement par l'État. Elles doivent faire preuve d'efficacité dans leur organisation en utilisant de façon optimale les ressources mises à leur disposition. » (MELS, 2000a :17). Ce faisant, le chapitre sur l'efficacité de la politique entend faire le suivi de la gestion de chaque université et définir en collaboration avec elles un ensemble d'indicateurs sur leur gestion et les adapter aux caractéristiques de chacune d'elles.

Dans le projet de loi de la ministre de l'Éducation, une section porte spécifiquement sur la reddition de comptes et de l'obligation de recourir à un ensemble d'indicateurs négociés avec le ministère. Selon les universités, la mise en place d'un système d'indicateurs ne doit pas imposer de normes rigides, mais proposer une façon de faire qui puisse être adaptée selon chaque établissement, de façon différenciée, afin de préserver la diversité du système d'enseignement postsecondaire. Ici, il se trouve également des dirigeants des universités québécoises qui sont convaincus que, dans le contexte actuel de mondialisation et de concurrence à l'échelle internationale, ces contrôles et l'implication de la ministre dans le choix des objectifs et indicateurs de suivi diminueront de façon importante la capacité des universités de profiter des occasions qui se présentent à elles. À l'annonce des élections au Québec en 2008, la présidente de la CREPUQ, Mme Munroe-Blum, soulignait que « les universités québécoises sont réfractaires aux approches qui

pourraient restreindre leur capacité à orienter elles-mêmes leur développement ou à les couler dans un moule unique. Les universités ne sont ni des ministères ni des sociétés d'État, et elles ne sont pas des entreprises » (Munroe-Blum, dans *Le Devoir*, 2008, Novembre 18 : Opinion).

2.3 Les courants des « *policy studies* »

Les discussions autour des « *policy studies*¹³ » qui traversent le champ d'études portent autour de la définition même de l'objet et donc, de l'identité de cette jeune discipline. Les débats renvoient à des questions générales sur l'action publique, sur le rapport entre les termes « action publique » et « politiques publiques » et, donc, sur l'étude du gouvernement des sociétés et de l'État. D'abord, de façon à présenter les divers courants et approches théoriques des « *policy studies* », je m'appuierai sur la typologie développée par Knoepfel et al. (2006). L'apport de ces auteurs permet ainsi de présenter un premier courant qui associe l'analyse des politiques publiques aux différentes théories de l'État, puis un deuxième courant qui explique le fonctionnement de l'action publique et finalement, un troisième courant qui s'attarde à évaluer les effets des politiques publiques. Puis, dans une dernière section, je justifierai l'approche adoptée dans le cadre de ce projet de mémoire de maîtrise.

2.3.1 L'analyse des politiques publiques centrées sur les théories de l'État

L'analyse des politiques publiques centrée sur ces modèles théoriques est un moyen de vérifier les hypothèses sous-jacentes par le modèle privilégié. En fait, ce qui caractérise ce premier courant est qu'« il se focalise sur les politiques publiques non pas pour elles-mêmes, mais comme un moyen de comprendre la place du secteur public au sein de la

¹³ J'emploie ici le terme de « *policy studies* » par commodité de langage, pour désigner l'ensemble des travaux et auteurs qui a contribué à fonder, au départ aux États-Unis, cet espace tout à la fois de recherche et d'aide à la décision, que l'on a traduit en français par « analyse des politiques publiques » ou, quelquefois même, par le seul vocable « politiques publiques ».

société » (Knoepfel et al. 2006 : 6). L'analyse centrée sur les théories de l'État se décline en trois modèles théoriques :

- Une première approche dite pluraliste insiste sur une conception de l'État comme un guichet chargé de formuler des réponses à des demandes sociales. Dans le cadre de ce modèle théorique, l'analyse se place dans une perspective d'optimisation des choix collectifs, de rationalité des processus de décision et des comportements des bureaucrates (Niskanen, 1971). Selon cette conception, l'absence d'une politique publique dans un domaine quelconque témoignerait du fait qu'il n'y a pas de demandes sociales, pas de problèmes publics à résoudre ou que l'inaction du gouvernement est le résultat d'actions corporatistes ou privées qui visent leurs intérêts particuliers, respectivement.
- Un second modèle analyse l'État, en tant qu'instrument au service soit d'une classe sociale (approche néomarxiste), soit de groupes spécifiques. Ce type d'analyse met en évidence la faible autonomie de l'État vis-à-vis des intérêts particuliers. Dans cette optique, un problème public ne peut devenir un problème nécessitant l'action d'une autorité gouvernementale que si son traitement sert les intérêts des classes dominantes ou des élites.
- Enfin, un troisième modèle insiste sur la distribution des pouvoirs et sur les interactions entre acteurs, soit par le biais de la représentation et de l'organisation des différents intérêts sectoriels ou catégoriels (approche néocorporatiste), soit par le biais des organisations et règles institutionnelles qui encadrent ces interactions (néo-institutionnalisme).

2.3.2 L'explication du fonctionnement de l'action publique

Ce courant se focalise plus particulièrement sur l'explication du fonctionnement des modes opératoires et des logiques de l'action publique. Dans ces cas-ci, l'attention n'est plus centrée sur la justification d'une théorie comme dans le cas précédent, mais sur le « moyen de comprendre les modes opératoires ou la logique de l'action publique » (Knoepfel et al. 2006 : 7).

Ce courant procède à un découpage en différentes variables de l'objet d'analyse comme la rationalité des acteurs et les processus décisionnels internes aux organisations. On peut ainsi dissocier deux écoles avec des finalités différentes sans pour autant être exclusives l'une de l'autre.

- D'une part, l'analyse *de la* politique qui s'attache à développer une meilleure connaissance des processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. On retrouve ici la fonction classique du scientifique détaché de l'action et bornant son rôle au progrès des connaissances.
- D'autre part, l'analyse *pour la* politique en recherche d'un savoir mobilisable pour les processus de formation et de mise en œuvre des politiques publiques qui correspond davantage à la fonction du professionnel mobilisant sa science pour l'action.

Comme le mentionne Kneopfel et al. (2006), l'une des caractéristiques importantes de ce courant est la conception de l'État. Ce dernier, contrairement au courant des théories de l'État, est appréhendé non plus comme un acteur unique, mais plutôt comme un ensemble complexe et souvent hétérogène. Plusieurs perspectives doivent toutefois être distinguées au sein même de ce courant :

- Certaines analyses inspirées de la sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977) ainsi que de l'analyse des systèmes mettent l'accent sur les processus de décision et les stratégies des acteurs, analysant des systèmes-acteurs ou systèmes d'actions concrets.
- Une autre perspective d'analyse, dominée par l'approche de l'économie politique, se focalise sur les outils et instruments de l'intervention publique et étudie les modes d'action publique au regard de leur efficacité macro-économique (effets des politiques publiques sur la politique économique) et micro-économique (voir les théories de la nouvelle gestion publique).
- Une troisième approche relevant de disciplines telles que les sciences administratives et le droit administratif étudie les structures, procédures et formes institutionnelles de l'administration publique, de même que les politiques institutionnelles.
- Finalement, l'approche cognitive « s'efforce de saisir les politiques publiques comme des matrices cognitives et normatives constituant des systèmes d'interprétation du réel, au sein desquels les différents acteurs publics et privés pourront inscrire leurs actions » (Muller et Surel, 1998 :47). Cette approche analyse ainsi, dans une perspective constructiviste, le rôle des idées et des représentations dans la formation des politiques publiques.

Finalement, on peut dire que ce deuxième courant, centré sur l'explication du fonctionnement de l'action publique, est caractérisé par une volonté de comprendre la

complexité des processus de décision publique, par un découpage en différentes variables de l'objet d'analyse et sur la mise en évidence de règles générales de fonctionnement propres aux actions publiques.

2.3.2 L'évaluation des effets de l'action publique

Un troisième courant, enfin, concentre son attention sur l'explication des résultats de l'action publique et ses effets sur la société, au regard des buts poursuivis ou en termes d'effets indirects ou indésirables. Outre une mission de contrôle, l'évaluation remplit surtout aux yeux de ses partisans une mission d'aide à la décision, outil de gestion et catalyseur pour amorcer des processus d'apprentissage collectif auprès des décideurs et membres de la fonction publique.

En somme, l'évaluation cherche à identifier d'éventuels décalages entre la programmation législative et la réalité de l'exécution, à les expliquer et à proposer des mesures pour pallier les déficits de mise en œuvre ou les lacunes dans la conception même de la politique publique

2.4 L'étude du fonctionnement de l'action publique : le choix d'une approche

Mon intérêt de recherche pour une étude du fonctionnement de l'action publique s'inscrit dans une perspective bien particulière mise en évidence par la lecture du *Dictionnaire des politiques publiques* (Boussaguet et al. 2004) qui souligne l'existence de deux définitions concurrentes des « *policy studies* ». La notice *Politique publique* de Jean-Claude Thoenig (2004) en donne ainsi la version classique, formulée autour de celle présentée par Mény et Theonig (1989 : 9), soit « l'étude des politiques publiques, ce n'est pas autre chose que l'étude de l'action des autorités publiques au sein de la société ». Pour sa part, Commaille (2004), dans la notice *Sociologie de l'action publique* du dictionnaire des politiques publiques, argumente solidement en faveur d'un « renversement », qui

devrait conduire à abandonner la dénomination même de « politiques publiques » au profit d'une « action publique », dont il s'agit de faire de la sociologie.

D'abord, Commaille (2004) souligne que l'approche des « politiques publiques » postule une représentation où tout se passe comme si les autorités gouvernementales occupaient une position de monopole (stato-centrisme de l'État) dans le traitement des problèmes publics. Il explique en quoi l'expression « action publique » marque un changement de perspective par rapport à l'expression consacrée des « politiques publiques » :

« Face à une vision inspirée par la primauté accordée à l'impulsion gouvernementale, à l'action de l'État, et aux interventions des autorités publiques, on indique par ce renversement, le choix d'une approche où sont prises en compte à la fois les actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national, mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives » (Commaille, 2004 : 413).

Le choix d'une étude de l'action publique est justifié, ici, par deux raisons particulières : « l'action publique » s'inscrit dans un contexte politique et culturel où l'État n'est plus au centre de l'analyse et l'action publique porte une attention au système d'acteurs¹⁴ qui inclut l'ensemble des actions du système politico-administratif¹⁵ et de ceux d'une pluralité d'acteurs privés.

En effet, l'étude de l'action publique s'inscrit dans un contexte politique et culturel où l'État n'est plus au centre de l'analyse. L'attention marquée sur les interactions des acteurs au sein de ces analyses découle de la multiplication, de l'interpénétration des différents niveaux d'action (infranational, national et supranational), de l'érosion des

¹⁴ Sous la notion de système nous comprenons, selon la définition de Crozier et Friedberg, un ensemble « dont toutes les parties sont interdépendantes, qui possèdent donc un minimum de structuration, ce qui les distingue d'un simple agrégat » (1977 : 283).

¹⁵ Selon Kneopfel et al. (2006), le système politico-administratif comprend l'ensemble des institutions gouvernementales (parlement/gouvernement), administratives et judiciaires d'un pays.

frontières entre public et privé et du changement des modes de régulation étatiques (Hassenteufel, 2006 : 877-878). La redéfinition du rôle de l'État, comme le soulignent Richardson et Jordan (1979 : cité dans Muller et Surel, 1998 : 90), est le fruit d'une série d'observations empiriques faites sur les changements décisifs dans le mode de l'action publique. Selon ces derniers, plusieurs éléments ont agi sur ces transformations, notamment :

- l'accroissement du nombre et de l'importance des collectivités organisées;
- l'intensification de la sectorisation et de la différenciation des politiques et des administrations;
- l'intervention d'un nombre toujours plus grand d'acteurs politiques dans le processus des politiques publiques;
- l'extension de l'emprise et de l'étendue du champ des politiques publiques;
- la décentralisation ou la fragmentation de l'État;
- l'effacement des frontières entre le public et le privé;
- la transnationalisation de la politique nationale;
- l'interdépendance et la complexité croissantes des questions politiques et sociales, qui posent de manière cruciale la question de l'accès à l'information et de la production d'expertise.

Les politiques publiques apparaissent de moins en moins comme le droit réservé de l'État. Au contraire, l'État est devenu plus modeste, plus fragmenté, tandis que la société est devenue plus compliquée et les changements comme la globalisation sont venus perturber le fonctionnement de l'État avec les autres organisations. Le résultat est l'interdépendance des acteurs publics et privés dans la production des politiques publiques.

De plus, penser en termes de système d'acteurs permet de rendre compte qu'il n'y a pas que l'État qui participe à l'élaboration des politiques publiques. D'autres acteurs interviennent : il peut s'agir de groupes d'intérêts, d'usagers, de syndicats, d'organisations professionnelles, de partis politiques, de fonctionnaires, des médias et autres. Selon le secteur et la politique publique étudiée, des acteurs concernés vont participer aux prises de décision, en défendant leurs intérêts et leurs points de vue. La solution adoptée par le biais d'une politique publique dépendra de la capacité de chacun des acteurs à faire valoir son point de vue sur la question. La coconstruction de solutions par l'intervention d'acteurs qui

tendent d'imposer une représentation des problèmes la mieux accordée à leurs intérêts dépendra des ressources dont ils disposent et des stratégies déployées pour influencer le pouvoir politique, à qui il reviendra de prendre une décision finale.

Et s'il est possible de faire une sociologie de l'action publique, c'est en raison du fait, que « ce ne sont plus seulement les objets traditionnels de la science politique (pouvoir, instances gouvernementales, institutions étatiques, personnel politique et forces partisans, etc.) qui sont concernés, mais ce qui se passe au sein même des sociétés dans les interactions multiples, diverses et complexes, qui les structurent » (Commaille, 2004 : 414). Dans ce cas-ci, la politique (*politics*)¹⁶ dans le sens de l'activité du gouvernement ou de l'influence sur le gouvernement devient une variable à expliquer. Par exemple, les phénomènes de la politique (*politics*) sont induits et activés par les problèmes, les enjeux d'ordre politique¹⁷ et par les interdépendances que construisent les divers secteurs ou acteurs, privés et publics. En ce sens, certains travaux ont conduit au développement de notions permettant de saisir ces interactions d'acteurs divers comme les « *policy networks* », les « *advocacy coalitions* », les alliances ou les coalitions (Hassenteufel, 2006).

¹⁶ D'un point de vue analytique, différents sens de la notion politique sont possibles. Pour prendre la juste mesure du terme, les anglo-saxons ont recours aux termes de « *politics* », « *polity* » et « *policy* ». Par « *politics* », on désigne l'activité politique ou plus précisément, toutes les formes d'engagement et d'exercice de l'activité politique par des acteurs tels que les partis politiques, les groupes d'intérêts et les syndicats (Knoepfel, al. 2006). La « *polity* » peut se définir comme la sphère politique, c'est-à-dire l'espace formé par les acteurs de la politique (Dormagen et Mouchard, 2007). Par « *policy* », on désigne l'action publique, c'est-à-dire les politiques publiques et l'action des pouvoirs publics dans des secteurs particuliers tels que la santé et l'éducation (Dormagen et Mouchard, 2007).

¹⁷ Selon Deniger (2000), les phénomènes de la « *politics* » peuvent être étudiés selon l'une de trois dimensions de l'action sociale qui définissent une hiérarchie d'enjeux dont les enjeux d'ordre politique. Ces derniers ont trait aux différents jeux de pouvoir, d'influence, de contrôle et aux rapports de concurrence ou d'alliance qui ont lieu entre les acteurs afin de modeler la politique générale dans le sens de leurs intérêts (Deniger, 2000a).

2.4.1 Définition de l'action publique

Dans cette perspective, l'État est interprété au sens large en tant que système politico-administratif regroupant l'ensemble des institutions publiques. Les acteurs des politiques publiques sont également envisagés suivant une définition élargie reprenant à la fois des acteurs publics (parlement, gouvernement, fonctionnaires, etc.) et privés (groupes d'intérêts, médias, entreprises, experts, etc.). Ceci implique, par ailleurs, que les politiques publiques sont perçues comme étant le fruit non d'une décision autoritaire des institutions publiques, mais bien d'une négociation entre différents acteurs, publics et privés, impliqués dans un secteur particulier.

Cela étant dit, nous suggérons la définition suivante de l'action publique : « on pourrait caractériser l'action publique comme la manière dont une société construit et qualifie des problèmes collectifs, élabore des réponses, des contenus et des processus pour les traiter. L'accent est mis sur la société plus largement, non pas sur la seule sphère institutionnelle de l'État » (Thoening, 2005, 291).

2.4.2 L'étude de l'action publique du système de l'enseignement postsecondaire au Québec : les caractéristiques

Le contexte du système de l'enseignement postsecondaire au Québec est propice à une étude de l'action publique : le pouvoir de l'État dans la régulation du système est relativisé et un nombre important d'acteurs sont impliqués dans sa gouverne.

Au Canada, l'enseignement supérieur est une compétence provinciale. Le gouvernement provincial intervient, notamment par deux ministères, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE). Le MELS ne se limite pas à fournir des ressources, ni à réglementer l'enseignement supérieur. Il joue un rôle déterminant et privilégie une approche très directive qui a pour effet de réduire l'autonomie des établissements en raison du pouvoir financier du gouvernement (Deniger et al. 2000b). Parmi ces mesures, notons les nouveaux mécanismes de reddition de comptes tels que les

indicateurs de performance de la CCE et l'instauration de règles budgétaires avec des objectifs ciblés. Pour sa part, le MDEIE intervient principalement par la *Politique québécoise de la science et de l'innovation* en instaurant des cibles particulières pour la recherche et le développement.

Il y a aussi une régulation du système de l'éducation par des organismes intermédiaires (CSE, 2008). La CRÉPUQ organisme privé qui regroupe, sur une base volontaire, tous les établissements universitaires québécois, a des pouvoirs formels et spécifiques de régulation du système, qui peuvent être partagés ou non avec le MELS. Ces pouvoirs portent en majorité sur l'offre et la qualité de la formation. Cette régulation s'exerce par le biais d'instances comme le comité de suivi des programmes, la commission d'évaluation des projets de programmes (conjointement avec le MELS) et la commission de vérification de l'évaluation des programmes.

Pour sa part, le gouvernement fédéral intervient de manière importante sur le système de l'enseignement postsecondaire notamment par le biais du Transfert social canadien, la Fondation canadienne des bourses d'études du Millénaire, les Instituts de recherche en santé du Canada, la Fondation canadienne pour l'innovation, qui finance l'infrastructure de recherche dans les universités et les hôpitaux, le programme des Chaires de recherche du Canada et le programme des Coûts indirects de la recherche.

Au niveau des universités, les établissements ont notamment la responsabilité d'élaborer et de gérer leurs programmes, ces derniers devant cependant être approuvés par la CREPUQ et autorisés par le MELS pour leur financement, de décerner leurs propres diplômes, de négocier leurs conventions collectives et de faire des emprunts. On observe toutefois, depuis quelques années, une tendance à une plus grande concentration des pouvoirs entre les mains de l'État notamment en matière de développement immobilier où

les emprunts, depuis l'adoption au Québec du projet de loi 44¹⁸ en 2007 d'une certaine importance doivent être autorisés par le Conseil du trésor.

Cela est sans compter sur l'influence d'autres acteurs privés comme les syndicats des enseignants qui ont un pouvoir considérable sur les conditions et sur les relations de travail et les associations étudiantes sur la politique relative aux droits de scolarité et les programmes des prêts et bourses.

Les pratiques de concertation exercée par le gouvernement du Québec avec des organismes intermédiaires et la participation d'autres acteurs du système font en sorte que le pouvoir de décision est réparti entre diverses instances et parties prenantes. Le pouvoir de décision apparaît même relativement diffus (Trottier et Bernathchez : 2005 :34).

Dans ce contexte, une étude de l'action publique du système de l'enseignement supérieur peut rendre compte du jeu de pouvoir, d'influence et de contrôle des acteurs concernés par certains enjeux de l'enseignement supérieur qui tentent d'influencer la décision en fonction de leurs intérêts et à recomposer les effets de ces jeux de pouvoir sur les conduites et la décision finale du législateur.

2.5 La production de la politique publique : analyse séquentielle du processus d'élaboration

Les politiques publiques peuvent être abordées comme un processus s'inscrivant dans le temps. Certains auteurs préconisent de diviser le processus d'analyse à travers un nombre précis de séquences. C'est dans les années 1970 que l'approche séquentielle des politiques publiques a été formalisée. La littérature consacrée au sujet retient en général le modèle de Charles O. Jones (1970) en tant qu'étalon. Présentant les politiques publiques comme des conséquences logiques d'évaluations et d'estimations rationnelles, cette approche propose une grille d'analyse en cinq étapes qui permet d'isoler chaque moment de

¹⁸ Projet de loi n° 44 intitulé : *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière et la Loi sur le ministère des Finances* (ASSNAT, 2008c).

la production d'une politique publique : l'identification du problème, la formulation d'une politique, la mise en œuvre concrète du programme, l'évaluation, la terminaison de l'action.

La séquence d'analyse suggérée par l'auteur est la suivante :

- L'identification du problème (émergence et mise à l'agenda) entendue comme les processus de perception, de définition, d'agrégations, de représentation des intérêts et de définition de l'agenda politique à mettre en œuvre;
- La formulation d'une politique entendue comme les processus de formulation des méthodes et solutions pour résoudre le problème et de légitimation de celles-ci;
- La mise en œuvre du programme entendue comme les phases d'organisation des moyens, d'interprétation des directives et de leurs applications;
- L'évaluation du programme entendue comme les critères de jugement, la mesure des données, leur analyse et la formulation des recommandations;
- La terminaison du programme entendue comme la résolution du problème et la terminaison de l'action. À chaque phase du processus sont présents de multiples acteurs qui peuvent entrer ou sortir du jeu (Jones : 1970 : 27-29).

La possibilité de définir les configurations successives d'une politique publique est utile, mais son application soulève certaines critiques (Muller, 1990). L'enchaînement des séquences n'est pas linéaire, ni identique dans tous les cas. En fait, une telle séquence risque de donner une cohérence artificielle à la politique publique. L'autorité publique peut prendre des décisions et mettre en œuvre des politiques sans qu'il y ait eu identification des problèmes publics ou formulation des solutions. D'ailleurs, il est possible que certaines phases puissent ne jamais apparaître lors du processus. Mais encore, la typologie de Jones pose le problème de l'étanchéité des étapes les uns par rapport aux autres. Or, il ne faut pas voir ce processus comme « une série de séquences successives, mais comme un ensemble de séquences parallèles interagissant les unes par rapport aux autres et se modifiant continuellement » (Muller, 1990 : 34). À titre d'exemple, l'évaluation des résultats peut mener à identifier de nouveaux problèmes et donc à redéfinir le programme, à formuler de nouvelles solutions et à prendre de nouvelles décisions. De fait, la phase de la définition des problèmes que traite la politique est souvent omniprésente dans le processus de production.

Pour autant, une approche séquentielle présente un certain nombre d'avantages (Knoepfel et al. 2006; Dormagen et Mouchard, 2007; Muller, 1990). Elle propose tout d'abord un cadre d'analyse simple de l'action publique, qui introduit un minimum d'ordre dans la complexité des actions qui peuvent apparaître comme illisibles. Une telle séquence permet également de rompre avec une représentation de « politiques publiques » construite uniquement par les élites dirigeantes (stato-centrisme), en adoptant une approche sociologique de l'action publique. En fait, elle permet de souligner la diversité des acteurs qui participent au processus, et de montrer que les acteurs ne sont pas les mêmes à tous les moments du processus. En ce sens, l'analyse séquentielle, ici, suppose qu'on repère les différents acteurs de la construction d'une politique publique (chercheurs, experts, gestionnaires, etc.), leur rôle, leurs interrelations, les objectifs qu'ils poursuivent, leurs modes et lieux d'intervention, témoignant ainsi d'une sociologisation de l'analyse. Pour ces raisons, il m'est apparu pertinent de retenir cette approche séquentielle dans ce mémoire.

2.6 L'étape du processus de production de la politique publique à l'étude

Les limites imposées dans le cadre de ce mémoire de maîtrise ne permettent pas de procéder à une analyse de l'émergence, correspondant à la première étape de la séquence de Jones. Ainsi, les questions relatives à l'action publique et à la manière dont la société construit et qualifie des problèmes collectifs ne seront pas traitées. L'accent sera mis sur l'action publique à l'étape de l'élaboration des réponses, des contenus et processus, autrement dit, à la formulation des politiques. C'est à cette étape que nous pourrions traiter des façons par lesquelles les acteurs sociaux et l'État élaborent une politique publique et tentent d'influencer le processus de production en fonction de leurs intérêts. Cependant, les étapes suivantes à l'analyse, telles qu'identifiées par Jones (1970), soit la mise en œuvre du programme, l'évaluation du programme et la terminaison du programme, ne seront pas traitées, puisque la rédaction de ce mémoire coïncide avec l'élaboration de la politique sur la gouvernance des universités québécoises.

Cela étant dit, l'analyse de l'émergence est d'une grande importance, puisqu'elle a des implications sur la manière de reproduire analytiquement les actions publiques. Quel que soit le phénomène social étudié, l'analyste ne peut se limiter à l'étude des discours produits par les décideurs politiques. En effet, se limiter à l'analyse des programmes législatifs de l'appareil politico-administratif « ne permet pas de poser – ni de répondre de manière satisfaisante à la question de savoir quel problème social l'État cherche finalement à répondre ou résoudre et pourquoi tel problème plutôt qu'un tel autre est retenu comme fondement d'une politique publique » (Knoepfel et al. 2006 : 137). Pour ces raisons, nous traiterons brièvement des objectifs visés par l'étude de ce processus et les différents courants associés. Finalement, nous aborderons le processus de la formulation et l'approche retenus dans le cadre ce mémoire.

2.6.1 L'émergence

L'émergence est, à un moment M_x , un problème ne nécessitant pas l'intervention du champ politique. Or, si l'on se place à un moment M_y , un même problème peut faire l'objet d'un traitement politique selon certains critères. L'objet de cette étape porte notamment sur le mécanisme de translation et de transformation à l'œuvre durant la période $M_x - M_y$ (Favre, 1992). L'émergence consiste également à déterminer de quelle façon ou selon quelle modalité un problème s'insère dans le débat politique. Et par le terme politique, on entendra tout problème qui s'inscrit à l'agenda gouvernemental¹⁹ qui comprend l'ensemble

¹⁹ Cobb et al. proposent une définition du programme dit gouvernemental « [...] *list of items which decision makers have formally accepted for serious consideration. It can be found in such places as a court calendar, a legislative docket, or the list of cases to be heard by a tribal council* ». (Cobb et al. 1976 : 126). Plus précisément, « *In others words, the public agenda is an agenda for discussion while the institutional agenda is an agenda for action, indicating that the Policy proces dealing with the problem in question has begun* ». (Cobb et al. 1976 : 113). Cette dernière définition de l'agenda gouvernemental va dans le sens de certains auteurs dont Kingdon qui développe une définition de l'agenda assez proche de celle de Cobb et al., agenda qui est pour lui « *the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some attention at any given time* » (Kingdon, 1984 : 3).

des problèmes ayant reçu une attention sérieuse de la part des décideurs de l'appareil politico-administratif.

Dans cette perspective, l'objet d'étude de l'émergence est, premièrement, de comprendre le processus par lequel un fait, un problème privé ou un problème social est thématiqué pour devenir un problème public²⁰ et, deuxièmement, d'identifier le processus et les facteurs par lesquels un problème public est ou n'est pas devenu un problème politique nécessitant l'intervention d'une autorité publique (Knoepfel et al., 2006 : 137).

Ces deux questions soulevées par l'émergence trouvent leurs origines dans deux traditions de recherche : l'analyse des « *social problems* »²¹, telle qu'elle a principalement été développée aux États-Unis depuis les années 1960, et portant principalement sur la construction et de la définition des problèmes sociaux dans la société, puis les travaux relatifs à « *l'agenda-setting* », qui constituent une dimension importante des travaux des sciences politiques sur les politiques publiques et qui tentent d'expliquer les processus par lesquels les institutions politiques et administratives se saisissent des problèmes publics.

²⁰ Gusfeild (1981) opère une distinction entre la notion de problèmes publics et celle de problèmes sociaux. Il estime que pour qu'un problème social devienne public, il faut en effet qu'il soit l'objet de controverses ou, plus globalement, qu'il soit l'objet d'un débat public quant à sa résolution. Plus précisément, par publics il entend les problèmes dont la définition disputée pointe vers l'intérêt général ou vers l'ordre public, se réclame de l'utilité publique ou promeut un bien public, et en appelle à des modalités de règlement par des dispositifs d'action publique, mais qui, précisons-le, ne sont pas encore inscrit à l'agenda de l'action gouvernementale. Dans la même veine, Garraud (1990) souligne que pour qu'un problème privé devienne un problème public, il faut : 1) la constitution d'une demande émanant de groupes sociaux particuliers; 2) le développement d'une controverse ou d'un débat public; 3) l'existence d'un conflit entre les groupes sociaux organisés et les autorités politiques.

²¹ Ces recherches sont essentiellement développées aux États-Unis et ont connu beaucoup moins de développements dans la littérature francophone. Ces recherches soulignent comment l'émergence d'un problème dans l'espace public est un processus complexe qui renvoie à des mobilisations, au moyen d'une symbolique et de processus d'action collective. La revue *Social Problems* en est la principale tribune. Elle est liée à l'émergence et au traitement de la question sociale par des politiques publiques.

2.6.1.1 L'approche des « *social problems* »

Cette tradition s'intéresse également aux processus sociaux de construction des problèmes publics. En fait, au cours des années 1980, en opposition avec une perspective fonctionnaliste des problèmes sociaux, la conception constructiviste s'est affirmée comme une démarche dominante. Cette tradition considère comme primordiale la signification subjective que les acteurs donnent à la définition d'un problème et aux activités de revendication par lesquels des acteurs participent à la construction des problèmes. Suivant cette tradition, un problème est une construction résultant, d'une part, de la perception par des acteurs d'un écart entre ce qui est et ce qui devrait être (Padioleau, 1982 : 25), et, d'autre part, de la mobilisation des acteurs à travers des relations sociales avec d'autres acteurs concernés pour réorienter la prise en charge politique par l'autorité publique du problème selon leur définition ou perception de la nature d'un phénomène social. À titre, d'exemple, deux théoriciens influents de cette tradition de recherche, Spector et Kitsuse (1977), dans une perspective constructiviste, s'intéressent aux réalités supposées par les acteurs qui, par leurs activités et revendications, les constituent en problèmes sociaux. Dans cette perspective, les problèmes sociaux sont définis par ces auteurs comme des activités d'individus qui expriment des griefs et des revendications par rapport à des conditions supposées. L'objet d'une telle théorie des problèmes sociaux, selon ces deux auteurs, est alors de rendre compte de l'émergence, de la nature et du maintien des activités de revendication et de leurs réponses. En somme, pour l'analyste des politiques publiques, l'émergence soulève la question suivante : quel est le processus par lequel un fait, un problème privé ou un problème social est thématiqué pour devenir un problème public?

2.6.1.2 L'approche des « *agenda-setting* »

La mise à l'agenda (« *agenda-setting* ») est une étape clé en analyse des politiques publiques. C'est notamment l'objet principal de recherche de Kingdon dans l'ouvrage intitulé *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984). Comme l'auteur le souligne, l'étude de ce processus permet d'identifier comment il se fait : « que les enjeux sont créés

et pourquoi certaines controverses ou de nouveaux enjeux en viennent à attirer l'attention [...] des centres officiels de décision alors que d'autres échouent? Quels sont les déterminants de l'ordre du jour pour la controverse politique dans une communauté? Comment un enjeu y accède-t-il ? [...] Qui participe dans ce processus? » (Traduction libre. Kingdon, 1984 :14).

L'approche de la mise à l'agenda (« *agenda-setting* ») se tourne davantage vers la science politique et vers une interrogation renvoyant au fonctionnement du système politique et des démocraties (Cobb et Elder, 1972). Les premiers chercheurs ayant travaillé sur la mise à l'agenda des problèmes s'interrogent sur à la façon dont un système politique (système étant entendu dans un sens général pour désigner l'ensemble des composantes publiques) prend en compte et intègre les demandes qui émanent de la société. Cobb et Elder (1972) dans l'ouvrage fondateur intitulé *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, s'intéressent aux situations dans lesquelles un groupe de la société civile réussit, suite à une mobilisation et à un conflit avec d'autres acteurs, à inscrire un problème qui le préoccupe à l'agenda dit officiel des décideurs politiques. En somme, pour l'analyste des politiques publiques, la mise à l'agenda soulève la question suivante : quels sont les facteurs qui feront agir le système politico-administratif vis-à-vis un problème public?

2.6.2 La formulation

Inspiré de la typologie de Jones, l'étape de la formulation porte sur un examen des solutions qui seront fabriquées par des groupes d'acteurs tels que militants, experts ou politiciens, lesquelles seront négociées par ces derniers pour permettre une traduction juridique de la solution sous la forme d'un texte de loi. L'étape de la formulation s'achève par l'adoption d'une loi ou d'un règlement qui consiste en la prise de décision du décideur politique, lequel est officiellement habilité à déterminer quelle solution particulière deviendra la politique légitime.

Pour l'analyse de cette étape, nous adopterons l'approche de Marc-André Deniger (2000). Ce dernier postule que l'analyse d'une politique publique est une étude de l'action publique, qui ne se focalise pas seulement sur l'analyse des discours produits par les décideurs politiques, mais aussi sur l'action publique ou l'action des acteurs. En fait, Deniger (2000 : 3) précise que la genèse d'une politique éducative est un processus dynamique qui est influencé par la présence d'acteurs dont les enjeux, fondamentaux et organisationnels, mettent en évidence des jeux d'influence (enjeux politiques) qui sous-tendent les systèmes d'action composant la matrice du processus de production de la politique. Par la notion de système d'action, Deniger « désigne ici le corpus analytique formé par les débats – ainsi que les principaux thèmes qu'ils recouvrent – les enjeux, les rapports de pouvoir et d'influence et les acteurs sociaux qu'opposent ces rapports de force qui sous-tendent la production des politiques sociales » (Deniger, 2000a, 3).

L'approche de Deniger permet de traiter l'étape de la formulation en posant le problème de recherche en fonction de l'influence des acteurs sociaux qui tentent de faire valoir leurs intérêts. Poser le problème en termes d'intérêts exige notamment d'identifier les acteurs concernés par la politique publique et d'insister sur certains aspects comme les stratégies ou ressources déployées par les acteurs. À travers l'examen d'un système d'action, notion suggérant d'analyser les relations entre les acteurs sociaux et l'État comme des systèmes d'interactions complexes, l'un des buts de l'analyse est de mettre en évidence la capacité d'influence de ceux-ci sur le processus d'élaboration d'une politique publique.

Objectif :

- **Mettre en évidence le rôle et l'influence relative des diverses catégories d'acteurs sociaux impliqués dans un système d'action, chacun tentant d'imposer sa définition des enjeux en fonction de leurs intérêts, de même que les facteurs explicatifs de cette influence, tout en reconnaissant le rôle prépondérant de l'État dans ce domaine.**

Chaque thème, solution, enjeu ou contenu abordé à la formulation de la politique renvoie à un champ d'intérêt et met en présence des acteurs intéressés qui luttent pour l'imposition d'une définition de la réalité de ce même thème. Le système d'action permet de classer ces débats selon une typologie des enjeux, correspondant chacun à trois niveaux de l'action sociale : enjeux fondamentaux, enjeux organisationnels et enjeux politiques²². Le système d'action tel que développé par Deniger (2000) permet ainsi de reproduire les débats qui ont animé le champ social de la politique étudiée, de mesurer l'importance relative de tous les thèmes évoqués durant les débats et d'évaluer la prépondérance respective des divers enjeux.

Objectif :

- **Comprendre les décisions et actions politiques du champ social qui mènent à l'adoption de la loi sur la gouvernance des universités comme étant le produit d'un système d'action, lequel permet de classer ces débats selon une typologie des enjeux, correspondant chacun à trois niveaux de l'action sociale : enjeux fondamentaux, enjeux organisationnels et enjeux politiques.**

2.7 Pertinence scientifique de la recherche

2.7.1 Continuité historique

Il y a peu d'études sur la production des politiques éducatives au Québec et plus spécifiquement, sur l'enseignement supérieur. Les différents enjeux, qui seront compris ici à travers une analyse du processus de production de la politique sur la gouvernance des universités, s'inscrivent également dans une trame historique ayant débuté par les États

²² Ces dimensions de l'action sont : 1) les enjeux liés aux orientations et rapports sociaux fondamentaux de la société sur lesquels se fondent les différentes politiques publiques, 2) les enjeux organisationnels qui ont trait à l'orientation et à l'organisation des pratiques et des structures, au partage des pouvoirs et responsabilités entre les divers acteurs et à l'attribution des ressources et, 3) les enjeux politiques, c'est-à-dire les jeux d'influence politique et de concurrence auxquels se livrent des acteurs dans le but d'infléchir les politiques.

généraux sur l'éducation (1995-1996)²³. Bien qu'elle ait pour but d'examiner les débats menant à l'adoption de la politique que sous-tend le système d'action, cette recherche permettra de contribuer, dans une perspective historique²⁴, à notre compréhension de l'évolution de certains enjeux relatifs à l'éducation supérieure sur une longue durée, des différentes catégories d'acteurs concernés et de leur compréhension de ces mêmes enjeux. En ce sens, ce projet de recherche s'inscrit dans les suites des travaux entrepris par le Groupe d'analyse politique de l'éducation, lequel est affilié au Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire, dirigé par Marc-André Deniger, qui avait pour objectif d'analyser le processus par lequel s'élaborent ou se transforment les politiques éducatives émanant des États généraux (ex. : la réforme des curriculums au primaire et secondaire; l'enseignement religieux; la politique de formation continue; le suivi de la réforme du collégial amorcée en 1993; la politique à l'égard des universités).

²³ Le Québec a connu au cours de la dernière décennie, à l'occasion des États généraux sur l'éducation et dans ses suites, une intense période d'activité d'élaboration de politiques éducatives. Les États généraux apparaissent centraux pour le développement des politiques concernant l'enseignement supérieur. La Commission des États généraux de l'éducation (MELS, 1996) suggère cinq thèmes constituant les enjeux fondamentaux d'une politique devant guider les universités québécoises : la mission des universités, la qualité de la formation, la recherche et le partenariat, l'imputabilité et le financement (MELS, 1996). Adoptée en 1999, la *Politique québécoise à l'égard des universités* met l'accent sur trois grandes orientations dont l'accès aux études universitaires, la performance des universités et la réponse aux besoins des sociétés et l'ouverture sur le monde. Quelque temps après, le gouvernement adopta la *Politique québécoise de financement des universités* (2000) qui s'appuie sur deux principes, soit la responsabilité du gouvernement de fixer le niveau global de sa contribution et de partager les ressources entre les établissements, et le respect de l'autonomie des universités. La même année, la *Loi sur l'administration publique* adoptée instaura un nouveau cadre de gestion axé sur l'atteinte des résultats et la reddition accrue des comptes. Cette loi a eu un impact sur la régulation de l'enseignement supérieur, notamment lors de l'instauration des contrats de performance entre le MELS et les universités. En marge de l'adoption de ces nouvelles politiques publiques, le gouvernement a tenu d'autres consultations publiques portant notamment sur l'enseignement supérieur dont le Sommet sur l'économie et l'emploi (1996), le Sommet du Québec et de la jeunesse (2000), la Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités (2004) et le Forum des générations (2004).

²⁴ Toute méthode historique qui permet d'attribuer une continuité aux événements en s'appuyant sur un temps peut être artificiellement reconstruite, mais assurant une continuité et une trame aux phénomènes à l'étude qui sont propres au système de l'enseignement postsecondaire.

2.7.2 La pertinence méthodologique

Le suivi du développement de la controverse sur la gouvernance des universités en « temps réel » offre une opportunité d'un point de vue méthodologique et un avantage du point de vue de la validité de cette recherche. L'examen en séquence de la formulation de la politique publique au moment même où elle se déroule permet de contourner certaines des limites méthodologiques de l'analyse rétrospective à partir de la mémoire des acteurs²⁵. Il y a d'ailleurs une possibilité accrue d'objectivation du discours grâce à la triangulation ou comparaison des sources en temps réel. Comme observateur en temps réel du processus de production de la politique, il sera plus aisé d'objectiviser la subjectivité des acteurs par le croisement ou la triangulation entre le discours officiel des acteurs, les entrevues et une observation en directe de la commission parlementaire, permettant ainsi d'accorder une plus grande valeur à l'analyse et à l'interprétation des données.

²⁵ L'analyse rétrospective à partir de la mémoire des acteurs comporte des risques en ce qui concerne la validité du dispositif de prise de données. Van der Maren (1996) fait état des limites de la rétrospection dans le cadre des entretiens. Comme il le souligne, « on ne restitue jamais un événement tel qu'il s'est passé : le passé est passé, et sa trace subit des transformations telles qu'on ne peut jamais le retrouver tel quel » (Van Der Maren 1996 : 106). Lors d'un entretien, ce qu'un acteur nous livre est sa représentation du passé, mobilisant les connaissances construites au cours des expériences antérieures, indication de la manière dont il les aborde à ce moment-là de son parcours. Ainsi, dans une analyse rétrospective, l'analyste obtiendra de l'acteur un sens donné dans le présent à des événements vécus, bien qu'ils aient ou non été vécus de cette manière précédemment. Mais encore, Van Der Maren (1996) ajoute que les données recueillies par la reconstruction du passé comportent également des risques d'amplification de la trace épisodique émotionnelle du passé et de décalage temporel par superposition des événements.

3. Cadre conceptuel

3.1 Les systèmes d'action

La production des politiques publiques est appréhendée comme un processus dynamique influencé par la présence d'acteurs que sous-tendent des systèmes d'action. Deniger (2000), désigne ici la notion de système d'action comme « le corpus analytique formé par les débats – ainsi que les principaux thèmes qu'ils recouvrent –, les enjeux, les rapports de pouvoir et d'influence et les acteurs sociaux qu'opposent ces rapports de force, qui sous-tendent la production des politiques éducatives » (Deniger, 2000a : 3).

La notion de système d'action de l'auteur fait une contribution importante tant au plan théorique que méthodologique. Selon Deniger, le système d'action, au plan théorique, « joue d'abord un rôle de catalyseur en permettant de placer la problématique de la transformation des politiques de l'éducation en perspective avec les rapports sociaux (classes, genres, générations, société civile contre l'État, etc.) au cœur de la production de notre société. Le concept de système d'action accomplit ici une fonction heuristique qui cherche à donner une cohérence théorique globale au matériel empirique, plus précisément du champ social à l'étude. Mais encore, la production des politiques publiques que sous-tendent les systèmes d'action est mise en perspective avec les rapports sociaux fondamentaux au cœur de la société » (Deniger, 2000a : 3). Au point de vue méthodologique, le concept de système d'action tel que développé par Deniger permettra de générer des données de la recherche en analysant le contenu des politiques à l'étude ainsi que le discours et les conduites des acteurs sociaux impliqués dans le débat de la production des politiques. Dans le cadre de cette analyse, le système d'action permettra d'obtenir de l'information sur :

- les enjeux et les orientations fondamentales des politiques éducatives;
- les principaux éléments du discours de l'État et des acteurs sociaux sur les enjeux qui sous-tendent la production de ces politiques;
- les types de demandes et de revendications mises de l'avant par les acteurs sociaux pour faire valoir leurs intérêts et tenter d'imposer leur rationalité;
- les divers types de représentations, de stratégies et de mobilisations auxquels ont recours les acteurs sociaux pour arriver à leurs fins;

- le rôle de l'État dans la production des politiques éducatives et l'influence de ces interventions sur la morphologie et le modèle culturel (place, représentation et capacité d'action) des divers groupes sociaux.

3.1.1 Trois dimensions de l'action sociale :

Selon Deniger (2000 :3), le « corpus analytique formé des débats » relève de trois dimensions de l'action sociale qui définissent une hiérarchie d'enjeux que nous pouvons distinguer au plan théorique, mais qui demeurent indissociables dans la réalité. Ces dimensions de l'action sont : 1) les enjeux liés aux orientations et rapports sociaux fondamentaux de la société sur lesquels se fondent les différentes politiques publiques, 2) les enjeux organisationnels qui ont trait à l'orientation et à l'organisation des pratiques et des structures, au partage des pouvoirs et responsabilités entre les divers acteurs et à l'attribution des ressources et, 3) les enjeux politiques, c'est-à-dire les jeux d'influence politique et de concurrence auxquels se livrent des acteurs dans le but d'infléchir les politiques dans le sens de leurs intérêts. Ce dernier enjeu n'occupe pas le même statut conceptuel que les deux autres enjeux de la typologie et qui permettent une analyse classificatoire des contenus et intérêts, car il parle du processus dynamique entre les acteurs. En fait, les enjeux d'ordre politique réfèrent aux actions, conduites et rapports d'influence et de concurrence des acteurs, tant étatiques que ceux issus de la société civile, qui opèrent au niveau des enjeux fondamentaux et des enjeux organisationnels.

3.2 Première dimension de l'action sociale : orientation fondamentale des politiques publiques

La première dimension de l'action sociale, soit celle des rapports sociaux fondamentaux et des choix de société, guide la définition des orientations fondamentales et des finalités des politiques publiques. C'est à ce niveau de l'action sociale où se jouent « les enjeux globaux d'une société par lesquels son historicité, les orientations de son développement et le contrôle de ses ressources fondamentales sont réglés » (Deniger, 2000a :4). En fait, les orientations fondamentales des politiques publiques telles que présentées

par Deniger permettent de mettre en évidence le rapport dialectique existant entre le processus de production des politiques publiques et la construction de la société.

Plus précisément, l'analyse de ce niveau de l'action sociale permet de mettre en évidence, d'une part, des rapports dialectiques entre acteurs quant à la définition des enjeux globaux d'une société et, d'autre part, au-delà des luttes d'intérêts entre acteurs sociaux, la façon par laquelle les orientations fondamentales et finalités des politiques publiques matérialisent les choix découlant des choix de société de notre société (Deniger, 2000a :4-5). Ainsi, le concept d'orientations fondamentales des politiques publiques, enjeu référant au premier niveau de l'action sociale, correspond aux choix de société ou aux orientations normatives et à leur traduction en finalités et priorités qui servent de fondement à ces mêmes politiques et qui en guident le développement.

Mais encore, Deniger souligne que ce niveau de l'action sociale est le théâtre de rapports de force opposant des acteurs sociaux dans des relations dialectiques ayant pour enjeu le contrôle des orientations du développement de la société : l'accumulation du capital et l'organisation des modes de production, la propriété ou l'appropriation de certaines ressources d'action, la définition même du politique, de l'État et des institutions. En fait, le modèle d'analyse des systèmes d'action de Deniger fait l'hypothèse de plusieurs types de rapports sociaux fondamentaux tels que le rapport de classes, les rapports dualistes entre le privé, le public et la société civile, les rapports de genres, chacun rendant compte de certains enjeux qui se matérialisent en des orientations normatives de la société et qui se traduisent dans les orientations fondamentales et finalités des politiques publiques.

3.2.1 Rapports sociaux fondamentaux

Les rapports de classes

Comment déterminer si le rapport de classes, exprimé notamment dans un rapport social entre le capital et le travail, à savoir des rapports antagonistes entre les propriétaires du capital et ceux ne possédant que leur force de travail, et ayant pour enjeu l'organisation

des moyens de production (économie) de la société, intervient dans la production des politiques éducatives²⁶.

Selon Deniger (2000 : 5), ce premier rapport de classes, régissant la lutte d'acteurs antagonistes autour d'un enjeu appelé capital et qui est propre à un des champs de la société (structure économique), doit être partiellement nuancé pour produire une analyse approfondie de l'influence de ce rapport social sur les politiques éducatives. À propos de la question relative sur la porosité de l'État à des intérêts économiques, l'analyse doit prendre en compte des « tensions dialectiques existant entre les diverses composantes de notre structure économique (PME, grandes entreprises, multinationales, privé vs [*sic*] public) [qui] semblent aussi jouer un rôle de premier plan dans les choix qui inspirent les orientations fondamentales de certaines politiques éducatives (par exemple, la définition de la mission et l'organisation de la formation professionnelle) » (Deniger, 2000a :5). Mais encore, ce rapport fondamental de la société permet également de s'interroger sur les nouveaux modes de production d'une économie dite globalisée où certaines ressources du pouvoir traditionnel de l'État lui échappent.

Les rapports de classes n'existent pas seulement dans l'économie. Il y a des rapports exploitation/domination dans lesquels le pouvoir de la classe dominante n'a rien à voir avec la propriété du capital, mais est fondé sur la détermination des besoins des usagers et sur la prescription des réponses à ces mêmes besoins. À ce sujet, les travaux de Frédéric Lesemann (1981) sont bien connus de ceux qui s'intéressent à l'évolution des politiques sociales et à la croissance du contrôle étatique sur le développement social du Québec. Loin de se limiter à l'aspect de la réforme des services de santé, l'auteur va considérer celle-ci comme une action de classe. Lesemann arrive à la conclusion que la classe dominante tient désormais son pouvoir de sa situation privilégiée dans l'appareil d'État. De capitaliste, la classe dominante est devenue technocratique, ou plutôt : elle a été remplacée par une classe

²⁶ Cette conception relève d'une tradition marxienne, selon laquelle les classes sociales sont des collectifs structurés par une position spécifique dans le système économique définie notamment au travers de la propriété des moyens de production, qui est marquée par un conflit central (l'exploitation).

technocratique. Le problème est posé ainsi : par une classe technocratique, l'État tente de passer par-dessus les élites traditionnelles et d'établir des liens plus directs avec la population. Un tel type de rapport de classe peut exister au sein d'un établissement universitaire, entre une classe dirigeante du type technocratique au sens de Lesemann et les autres corps d'emploi, ayant pour enjeu la détermination des grandes orientations du développement de l'établissement.

3.2.2 Les Rapports sociaux fondamentaux : privé, public et société civile

Deniger (2000 : 6) met en évidence l'influence prépondérante du rapport privé, public et société civile. Ce rapport social peut être traduit à partir de l'opposition traditionnelle entre la sphère privée et la sphère publique, et transposé en des termes qui mettent en évidence l'opposition entre État et société civile, en plaçant dans la société civile, confondus avec la sphère privée, des éléments aussi différents que les familles, les mouvements sociaux, les entreprises, en fait tout ce qui n'est pas directement géré par l'État. Deniger (2000 : 6) suggère donc de rendre compte de ce rapport dualiste d'une part, comme les relations entre le système politico-administratif et la société civile, définie comme l'ensemble des pouvoirs organisés dans la société, ensemble considéré par opposition avec l'État²⁷ et, d'autre part, comme les limites des interventions étatiques dans la sphère privée. À titre illustratif, ce rapport privé, public et société civile peut rendre compte des débats autour des thèmes néo-libéraux de déréglementation, de décentralisation et de privatisation, lesquels mettent en évidence des critiques sur l'influence de la sphère étatique sur la société civile.

²⁷ Fossaert décrit la société civile de la façon suivante : « La société civile est l'ensemble des pouvoirs organisés dans la société, ensemble considéré par opposition avec l'État. C'est donc, avant tout, selon la logique de l'instance politique, qu'il faut chercher le principe d'intelligibilité de cet ensemble de pouvoirs. Cependant, l'opposition entre la société civile et l'État n'est pas concevable comme une séparation rigoureuse, ni comme un antagonisme permanent du pouvoir étatique qui assurerait la domination et de contre-pouvoirs, assis dans la société civile et qui combattaient la domination établie. L'État et la société civile se compénètrent, se soutiennent et se combattent en une dialectique variable d'une société à l'autre [...] » (Fossaert : 1977 : 63).

3.2.3 Rapport de genres

Les rapports sociaux de genres peuvent être traités en ces termes : est-ce qu'il y a des inégalités entre les femmes et les hommes observables dans tous les domaines (statut social et juridique, sexualité, travail domestique et emploi salarié, santé, sphères politique, culturelle et religieuse, situations de violence et de pauvreté), et quelle forme ces rapports prennent-ils dans les politiques publiques liées à l'éducation? Ainsi, les rapports sociaux de sexe désignent les formes et modalités que prend le rapport social entre les hommes et les femmes ici et là dans l'espace social (ex. : la parité des genres au sein des conseils d'administration) et ses spécifications : par exemple, les rapports sociaux de sexe dans le travail.

3.2.4 Rapport de générations

L'analyse des rapports sociaux au fondement des systèmes d'action doit également prendre en compte des conflits de générations sur l'élaboration des politiques publiques. Par conflits de générations on entend une opposition culturelle, sociale ou économique entre les générations, que ce soit sur la base de différences de valeurs ou de divergences d'intérêts. Poser la question en termes d'intérêts signifie ici l'influence d'une génération sur le développement des orientations des politiques de l'enseignement supérieur ainsi que des décisions législatives et administratives de ce domaine.

3.3 Deuxième dimension de l'action sociale : les enjeux organisationnels

Cette deuxième dimension de l'action sociale représente la forme concrète prise par les orientations normatives, choix de société et rapports sociaux fondamentaux de la première dimension. D'après Deniger, la deuxième dimension de l'action sociale recouvre « l'ensemble des enjeux sous-jacents à l'orientation et à l'organisation des pratiques et des structures, au partage des pouvoirs et responsabilités entre les divers acteurs et à l'attribution des ressources du système » (Deniger, 2000a : 16). La redistribution effective des pouvoirs à chacun des niveaux de décision, les rôles et les responsabilités des acteurs

ainsi que l'attribution des ressources sont des enjeux sous-jacents à cette dimension. À titre illustratif, les structures administratives de la gouvernance du système éducatif, les règles de financement du système, les rôles et responsabilités des conseils d'administration, sont autant d'exemples des enjeux d'ordre organisationnel qui interviennent dans la production des politiques éducatives.

3.4 Troisième dimension de l'action sociale : les enjeux politiques

Les enjeux politiques désignent « le niveau des institutions et de la vie politique, où les rapports de domination deviennent des rapports de concurrence, qui ont pour enjeux l'influence politique, les décisions et les formes de participation légitimes, les capacités d'inclusion et d'exclusion des institutions sociales; leur degré d'ouverture ou de fermeture » (Deniger, 2000a : 7). Les rapports d'influence et de concurrence inter- et intragouvernementale, la capacité d'un acteur social à influencer en fonction de ses intérêts les débats entourant l'élaboration d'une politique publique et l'inclusion ou l'exclusion de certains groupes sociaux au processus d'élaboration sont des exemples qui illustrent différents enjeux d'ordre politique. C'est donc à ce niveau de l'action sociale, mais pas exclusivement, que nous pourrions mettre à jour les polémiques qu'entretiennent les différents acteurs sociaux, chacun tentant d'influencer le processus d'élaboration et d'imposer sa définition des enjeux en fonction de ses intérêts.

Selon Bélanger et Lemieux, dans l'ouvrage *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir* (1996), l'influence constitue la relation sociale par laquelle un acteur cherche à modifier les attitudes d'une autre personne dans un but déterminé, sans recourir à la contrainte, afin de faire prévaloir ses intérêts (Bélanger et Lemieux, 1996 : 32-33). Ils relèvent deux formes d'influence : la persuasion, caractérisée par une approche honnête, et la manipulation, qui se caractérise par la tromperie. Dans les deux cas, le but visé demeure d'amener l'autre à faire ce que l'on attend de lui. Pour atteindre ses objectifs, il faut que les décisions aillent dans le sens dans lequel on veut qu'elles aillent. Comme la décision est

prise par une instance, soit l'Assemblée nationale du Québec, il faut influencer la prise de décision.

Les auteurs font cependant une distinction entre l'influence et le contrôle, différence qui se situe au niveau du degré de force employé pour arriver à ses fins. Le contrôle se résume à la capacité des acteurs sociaux de restreindre ou d'empêcher une action. On appelle contrôle l'action d'un acteur qui, par la contrainte, la force, ou le droit, impose, restreint ou empêche l'action (comportement) d'un autre acteur (Bélanger et Lemieux, 1996 : 34-35). Il existe également, selon les auteurs, des niveaux d'abstraction du contrôle, allant du plus concret (la coercition physique) au plus abstrait (les niveaux hiérarchiques informels).

Ces aspects mis en place, il convient de se questionner sur les facteurs déterminants de l'influence des acteurs, sur les relations entre l'État et les acteurs sociaux au sein de ce que nous pouvons appeler le système de représentation des intérêts, et de la capacité effective des acteurs à recourir à des ressources leur permettant d'avoir une influence sur la prise de décision.

3.4.1 Acteurs sociaux et influence

Clauss Offe, dans l'ouvrage intitulé *Disorganized Capitalism, Contemporary Transformations of Works and Politics* (1985), identifie trois facteurs, idéologique, économique et politique, déterminant l'influence relative des acteurs sociaux dans le système de représentation des intérêts (« *system of interest representation* »), système par lequel les acteurs sociaux concernés véhiculent leurs demandes et tentent d'influencer les choix des décideurs.

Le facteur idéologique (« *level of values and ideologies* ») réfère aux valeurs, aux motivations, à l'identité collective et au degré d'engagement et de mobilisation des membres formant le groupe de pression. Puis, le facteur économique (« *level of the socio-economic opportunity structure* ») a trait au potentiel d'opportunité économique offert par la société durant la période historique où se déroulent les actions du groupe d'intérêts. Ce

deuxième facteur, conjoncturel, met l'accent sur l'intensité de la situation économique comme facteur déterminant de la capacité stratégique des acteurs à influencer le processus d'élaboration des politiques publiques. Ainsi, le contexte d'une crise économique profonde peut pousser les acteurs sociaux à formuler des demandes dans les limites qu'impose la situation des finances publiques.

Le facteur politique renvoie à l'application, par l'État, de pratiques institutionnelles qui régissent l'organisation et le fonctionnement du système de représentation des intérêts, qui encadrent la participation des acteurs sociaux en conférant à ces derniers un statut particulier (« *the attribution of status to interest groups* »), délimitant ainsi la portée de l'influence des acteurs sur le processus de production des politiques (Offe, 1985 : 222). En étant le dépositaire des ressources nécessaires à l'accomplissement de la représentation des intérêts, l'État met en place des structures formelles et informelles de consultation des groupes et des citoyens leur permettant d'exercer une influence sur les orientations des politiques publiques. Offe prétend que ce facteur est le plus déterminant notamment en raison du fait que l'État contrôle le système de représentation des intérêts :

« Policies that provide status to interest groups, assign certain semi-public or public functions to them, and regulate the type and the scope of their activities are, under conditions of advanced capitalist social and economic structures, far more important factors affecting on going change in the system of interest representation than factors that have to do with changes of either ideological orientations or socio-economic opportunity structures » (Offe, 1985 : 223).

Deux postulats théoriques importants sont à retenir des enseignements de Offe (1985) et qui expliquent l'importance de ce facteur. D'abord, le système de représentation des intérêts n'est pas limité aux acteurs traditionnels, à savoir l'État et les associations syndicales et patronales. En fait, Offe fait l'hypothèse que les États démocratiques auraient lentement glissé vers des formes néocorporatistes²⁸, soit un mode de représentation des

²⁸ De manière générale, nous pouvons dire que le corporatisme implique une communauté d'acteurs, et se compose de l'État et des groupes d'intérêts qui représentent le capital et les travailleurs. Notons la définition de Schmitter : « *Corporatism can be defined as a system of interest*

intérêts s'inscrivant dans un moment particulier de l'histoire du capitalisme qui implique des échanges politiques entre des agents autres que l'État, les syndicats et le patronat. Plus précisément, Offe suggère que dans le processus d'élaboration des politiques publiques, de nouveaux groupes d'intérêts autres que les agents traditionnels obtiennent un statut public par lequel ils sont formellement invités à assumer avec les pouvoirs publics un rôle dans l'élaboration des politiques publiques (Offe, 1985 : 222-223).

Comme le souligne Offe, la présence de l'État dans le système de représentation des intérêts est postulée. Plus précisément, Offe fait l'hypothèse que les interactions « corporatistes » sont instrumentalisées par l'État. Ce faisant, l'un des moyens de l'État visant la régulation du système de représentation des intérêts est d'attribuer un statut et un rôle publics aux groupes de pression : l'État délègue aux participants une légitimité en leur permettant de jouer un rôle (« *the attribution of status to interest groups* »). Ils obtiennent ainsi une partie des ressources matérielles et symboliques de l'État. Pour arriver à ses fins, l'État peut alors, de façon à réduire au minimum la défense d'intérêts corporatistes, fractionner les intérêts de certains, en donnant l'accès au système de représentation des intérêts à de nouveaux acteurs, leur permettant d'accroître leur influence.

De ces deux postulats théoriques, il est alors possible d'analyser de quelle façon l'État modifie le statut des groupes d'intérêts autres que les agents de la régulation politique traditionnelle, à quel point cela augmente ou diminue l'influence des groupes d'intérêts et de quelles façons ces derniers arrivent à influencer les décideurs publics au sein du système de représentation des intérêts.

Les enseignements de Offe nous rappellent que l'influence politique des acteurs (« *system of interest representation* ») dépend à la fois des déterminants économiques et

representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, non-competitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports» (Schmitter, 1970, cité dans Lemieux, 2002 : 33).

idéologiques en plus du déterminant politique, qui réfère à l'application, par l'État, de pratiques institutionnelles qui régissent l'organisation et le fonctionnement du système de représentation des intérêts. Pour autant, cela n'est pas suffisant à la bonne compréhension de l'influence politique (Deniger, 2000a :10). L'influence est également tributaire de l'approche stratégique privilégiée par l'État, de la capacité d'influence des acteurs sociaux ayant recours à des ressources (atouts) pour faire valoir leurs intérêts et de l'arène spécifique où se déroule l'action visant à influencer la prise de décision.

En outre, Deniger suggère d'ajouter la dimension conceptuelle de l'approche stratégique qui, pour l'État, peut prendre trois formes : la quête du consensus, la recherche de compromis ou l'imposition des visées du législateur.

Ainsi, la notion de stratégie occupe une place centrale dans cette étude en ce sens qu'il s'agit en fait de décrire et d'analyser les atouts, à savoir les ressources, qui sont mobilisées par les acteurs sociaux pour influencer le processus d'élaboration de la politique à l'étude, à partir desquelles nous pouvons expliquer l'influence des acteurs. Ainsi, l'influence politique potentielle d'un acteur social peut s'expliquer par le recours à des ressources qui, selon les opportunités et contraintes du système de représentation des intérêts, leur permettent d'influencer la prise de décision en fonction de leurs intérêts. La typologie des ressources de Lemieux (2002), divisée en sept catégories, permet de considérer les ressources comme des attributs positifs des acteurs (atouts). La typologie des ressources est la suivante :

- « Les ressources normatives : ou normes qui consistent dans les valeurs et règles dont les acteurs se servent comme atouts ou qu'ils cherchent à contrôler comme enjeux;
- Les ressources statutaires, ou postes, qui consistent dans les positions officielles ou effectives occupées par les acteurs. Ce sont pour eux des enjeux qu'ils cherchent à contrôler, mais aussi des atouts qu'ils utilisent comme des moyens de pouvoir;
- Les ressources actionneuses, ou commandes, qui consistent dans des leviers d'action considérés comme des atouts de pouvoir ainsi que comme des enjeux chez les destinataires du contrôle;
- Les ressources relationnelles, ou liens, qui consistent dans des relations positives établies avec d'autres acteurs. Elles servent d'atouts aux destinataires du contrôle et sont pour eux des enjeux dans leurs rapports avec d'autres acteurs;

- Les ressources matérielles, ou supports, qui consistent dans des moyens financiers. Ces moyens, comme les autres ressources, sont à la fois des atouts et des enjeux du pouvoir;
- Les ressources humaines, ou effectifs, qui réfèrent à la limite, à une seule personne dont les ressources humaines sont pour elle des atouts du pouvoir. Elles peuvent être des enjeux pour d'autres acteurs s'ils cherchent, par exemple, à s'allier avec cette personne. Les effectifs, quand ils réfèrent à plusieurs personnes, sont des atouts du pouvoir (en particulier dans les votes ou dans les combats) et ils sont aussi des enjeux, étant donnée leur valeur, d'ordre quantitatif, quand ils sont utilisés à titre d'atouts;
- Les ressources informationnelles, ou informations, qui consistent dans le contenu des différents messages, utilisés comme atouts par les destinataires du contrôle, l'enjeu étant généralement, comme dans le cas des normes, de faire en sorte que le destinataire les reçoive et en soit influencé » (Lemieux, 2002, 24-25).

À noter que toutes les ressources que nous avons distinguées peuvent être habilitantes ou contraignantes pour les acteurs susceptibles de les utiliser comme des atouts. Les ressources contraignantes peuvent être considérées plus simplement comme des contraintes, par opposition aux ressources, qui désignent alors les ressources habilitantes (Lemieux, 2001, chap. 1, p. 25).

La propriété et l'usage des ressources des acteurs dépendent également de l'environnement et plus précisément de l'arène, qui, selon Bélanger et Lemieux (1996 : 53-54), constitue le lieu spécifique où se déroule l'action ou l'élaboration de la politique éducative. Chaque arène a des règles du jeu, des contraintes qui limitent la capacité stratégique des acteurs sociaux. Elles sont les balises qui autorisent, exigent, tolèrent ou interdisent certaines actions, constituant ainsi une contrainte au système de représentation des intérêts. Il est possible, à la suite des travaux de Bellavance (1985 : 69-70), de distinguer une arène constituée de règles officieuses et officielles. L'arène officielle est normalement constituée à partir d'une étude de la législation, de la réglementation, de la procédure et de la pratique administrative qui encadre un domaine particulier. Cela permet ainsi de repérer la configuration structurelle du système d'action étudié. Une arène officieuse est constituée de règles qui ne peuvent être relevées que par l'observation de pratiques administratives qui sont, la plupart du temps, non codifiées. Étant donné que les

arènes officieuses ne sont pas confirmées ou certifiées, cela exige d'identifier les principales caractéristiques de ces dernières comme :

- Au niveau du « membership » : le degré de stabilité, le nombre des participants et les types d'intérêt;
- Au niveau du degré d'intégration : fréquence de l'interaction, continuité et consensus entre les acteurs;

3.4.2 L'État : acteur prédominant des systèmes d'action

Deniger (2000 : 12) fait l'hypothèse que l'État ne perd jamais complètement son autonomie au profit des seuls intérêts d'acteurs sociaux qui le rendraient prisonnier de leur influence, mais au contraire, l'État tente de rester maître de la constitution et de l'orientation du système de représentation des intérêts. Ici, l'État « doit être considéré comme l'un des principaux producteurs des systèmes d'action, c'est-à-dire comme un acteur social assumant un rôle prépondérant — mais non exclusif — dans la constitution, l'orientation et le fonctionnement des systèmes d'action, des réseaux d'acteurs et des débats qui régissent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'éducation » (Deniger, 2000a :12).

En fait, nous savons, grâce aux enseignements de Offe, que l'État a le pouvoir de régir et d'organiser le système de représentation des intérêts en attribuant des statuts aux différents groupes d'intérêts (« *the attribution of status to interest groups* »). L'État peut ainsi rester maître du jeu politique en restreignant l'accès ou bien en élargissant l'accès au système politique. Pour ce faire, soit il permet à des acteurs économiques ou politiques traditionnels d'étendre leur influence aux domaines politiques auxquels ils n'avaient jamais accès, soit il donne à de nouveaux acteurs sociaux l'accès aux systèmes de représentation des intérêts. Cela permet notamment à l'État de fractionner les intérêts des groupes de pression en s'appuyant sur différents intérêts pour définir les orientations des politiques publiques correspondant le plus possible à ses propres visées.

Suivant la typologie de Lemieux des ressources, la compétence de l'État à imposer ses visées et son rôle prépondérant dans la production des systèmes d'action sont également illustrés par son habileté à contraindre la capacité stratégique d'un acteur social, c'est-à-dire en contrôlant l'accès aux ressources du système de représentation des intérêts et en établissant les règles du jeu de l'arène spécifique où se déroule l'action visée par l'élaboration d'une politique publique. Voici un exemple illustrant mon propos : en réponse au malaise identitaire des Québécois concernant les accommodements raisonnables, le gouvernement du Québec a créé la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles. Dans ce cas-ci, l'État, en exigeant que les revendications des acteurs soient présentées sous la forme d'un mémoire, a imposé le recours à certaines ressources et le choix de l'arène en ce qui concerne la consultation publique de la commission à travers les différentes régions du Québec. Ces règles du jeu qui sont établies par le gouvernement contraignent les groupes d'intérêts à se doter de certaines ressources particulières leur permettant de se conformer aux règles de l'action établies par l'État. L'incapacité de certains groupes d'intérêts à se doter des ressources requises par l'État pour étendre leur influence peut alors être perçue comme une stratégie d'exclusion de certains acteurs sociaux au processus de décision.

3.4.3 Autonomie relative de l'État

Pour autant, cela ne veut pas dire que nous avons affaire à un État omniprésent jouant un rôle exclusif dans l'élaboration des orientations et décisions des politiques publiques. L'autonomie d'action de l'État est relative en raison du fait que plusieurs pouvoirs clés de l'État échappent à son contrôle. D'après Deniger (2000 :13-14), l'influence de l'État dans le processus de production des politiques publiques est notamment limitée pour les raisons suivantes :

- La capacité des décideurs publics à imposer leurs visées lors du processus d'élaboration des politiques est tributaire du pouvoir d'une classe dirigeante formée par les technocrates de la fonction publique, qui monopolisent plusieurs ressources (atouts) qui confèrent ainsi à l'État sa relative autonomie d'action;

- Le développement d'une économie au niveau mondial a pour conséquence de réduire la capacité stratégique de l'État en raison du fait que plusieurs ressources du pouvoir échappent à son contrôle;
- L'État québécois est limité dans sa capacité de contrôler le système de représentation des intérêts parce qu'il forme un État tronqué, n'ayant pas les pleins pouvoirs juridiques, législatifs et exécutifs d'un État indépendant;
- Certaines demandes et stratégies d'action des acteurs sociaux peuvent échapper au contrôle de l'État et sortent des limites de fonctionnement définies par le système de représentation des intérêts.

Ainsi, nous pouvons affirmer que nous n'avons pas affaire à un État tout-puissant, mais à un acteur social relativement autonome, qui malgré la perte de certains pouvoirs, cherche à demeurer maître du système de représentations des intérêts.

3.5 Le statut conceptuel et les relations dynamiques entre les différentes catégories d'enjeux

D'abord, notons que la dimension des enjeux politiques n'occupe pas le même statut conceptuel que les deux autres enjeux de la typologie, puisque ces derniers permettent essentiellement une analyse classificatoire des contenus et intérêts des acteurs concernés par l'élaboration des politiques publiques. Au plan théorique, Deniger (2000) avance que les enjeux politiques, lesquels réfèrent aux rapports d'influence entre acteurs sociaux, doivent être compris tant sur le plan de l'analyse des enjeux fondamentaux qu'au niveau des enjeux d'ordre organisationnel.

Puis, souligne Deniger, le modèle théorique, constitué à partir des trois niveaux d'enjeux ou de l'action sociale, doit également rendre compte des relations dialectiques entre ces mêmes dimensions, lesquelles ne sont pas complètement étanches les unes des autres :

« Bien qu'elles comportent leur propre signification, elles sont aussi liées entre elles et s'informent mutuellement. Les enjeux de la production des politiques éducatives traversent cette hiérarchie des dimensions constitutives de l'action sociale et les systèmes d'action doivent conséquemment être analysés en tenant compte des tensions dialectiques qui unissent ces mêmes dimensions » (Deniger, 2000a : 17).

À titre d'exemple, la détermination des orientations normatives de la société a une influence sur les enjeux d'ordre organisationnel en ce qui a trait à l'implantation de la politique éducative par l'attribution de rôles et responsabilités spécifiques à des acteurs. Ainsi, il est possible que les conflits entre acteurs quant à l'attribution des ressources matérielles et humaines au sein du système éducatif soient influencés par des rapports sociaux fondamentaux de la société comme le rapport capital/travailleur ou le rapport de genres.

3.6 Synthèse et formulation des objectifs de recherche

Notre charpente conceptuelle est d'abord un instrument de travail pour notre analyse étant donné que nous cherchons à trouver des choses plutôt qu'à prouver des choses. Dans ce mémoire, les concepts, dimensions et indicateurs du cadre conceptuel servent à définir un phénomène à l'étude, c'est-à-dire le processus de production de la politique étudiée à l'étape spécifique de la formulation.

L'objectif de notre analyse étant de comprendre les décisions et actions politiques du champ social de l'enseignement supérieur qui mènent à l'adoption de la loi sur la gouvernance des universités comme étant le produit d'un système d'action, nous aurons recours à une typologie d'enjeux, correspondant chacun à un niveau de l'action sociale, pour décrire les débats qui ont animé le domaine de la politique publique à l'étude. Ce découpage en catégories d'enjeux permettra de classer les thèmes qui animent le champ social et plus précisément le processus de production de la politique publique sur la gouvernance des universités.

Le recours à la notion de système d'action de Deniger (2000) permet également de rendre compte de l'élaboration de la politique publique à l'étude comme un processus dynamique qui est influencé par la présence d'acteurs, acteurs sociaux et État, dont les enjeux, c'est-à-dire fondamentaux et organisationnels, mettent en évidence des jeux d'influence (enjeu politique) qui sous-tendent les systèmes d'action. Nous nous rappelons que, au plan théorique, les enjeux politiques, lesquels réfèrent aux rapports d'influence

entre acteurs sociaux, n'ont pas le même statut conceptuel et qu'en ce sens, ils doivent être compris tant sur le plan de l'analyse des enjeux fondamentaux qu'au niveau des enjeux d'ordre organisationnel (Deniger, 2000a : 7). Cela étant dit, nous aurons alors comme objectif subsidiaire de recherche de **mettre en évidence le rôle et l'influence (enjeu politique) des diverses catégories d'acteurs sociaux impliqués dans ces systèmes d'action, chacun tentant d'imposer sa définition des enjeux en fonction de leurs intérêts, de même que les facteurs explicatifs de cette influence (stratégies, ressources, etc.), tout en reconnaissant le rôle prépondérant de l'État dans ce domaine.** Comment rendre compte de la dynamique de l'influence politique des acteurs sur le processus d'élaboration de la politique publique? Nous nous souvenons des enseignements de Offe (1985), préalablement exposés, qui nous rappellent que les facteurs idéologiques, économiques et politiques déterminent l'influence relative des acteurs sociaux dans le système de représentation des intérêts (Offe, 1985). Le facteur politique permet notamment de rendre compte du rôle spécifique de l'État (Deniger, 2000a :10-11) : institutionnalisation des débats, reconnaissance des groupes d'intérêts, choix de l'arène, approche stratégique (quête du consensus, la recherche de compromis, l'imposition des visées du législateur). Mais encore, nous pourrions rendre compte de la capacité d'influence des acteurs sur le processus d'élaboration par leur utilisation des ressources, qui selon les opportunités et contraintes du système de représentation des intérêts, permet aux acteurs de faire valoir leurs intérêts. La typologie des ressources de Lemieux (2002), divisée en sept catégories, permet ainsi de considérer les ressources comme des attributs positifs des acteurs (atouts).

3.6.1 Objectifs

Comprendre les décisions et actions politiques du champ social de l'enseignement supérieur qui mènent à l'adoption de la loi sur la gouvernance des universités comme étant le produit d'un système d'action, lequel permet de classer les débats selon une typologie d'enjeux, correspondant chacun à trois niveaux de l'action sociale : enjeux fondamentaux, enjeux organisationnels et enjeux politiques.

Objectif subsidiaire²⁹

Mettre en évidence le rôle et l'influence des diverses catégories d'acteurs sociaux impliqués dans ces systèmes d'action, chacun tentant d'imposer sa définition des enjeux en fonction de ses intérêts, de même que les facteurs explicatifs de cette influence (stratégies, ressources, etc.), tout en reconnaissant le rôle prépondérant de l'État dans ce domaine.

²⁹ La durée maximale permise par le règlement des études de l'UdeM ne permet pas à l'étudiant chercheur de mener jusqu'à son terme le processus d'adoption du projet de loi à l'Assemblée nationale du Québec. Conformément aux dispositions d'une étude sur la formulation d'une politique publique, le projet de recherche devait débiter avec le dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale du Québec et se terminer par la proclamation royale du projet de loi. Or, le projet de loi n'a toujours pas été adopté près de deux ans après le dépôt de la première version par le législateur. Pour cette raison, il n'a pas été possible de répondre à l'objectif subsidiaire de cette recherche.

En effet, il y a plus de deux ans que la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec, madame Michelle Courchesne, a déposé, le 30 octobre 2008, à l'Assemblée nationale du Québec le projet de loi sur la gouvernance des établissements universitaires (projet de loi n° 107). Le suivi en temps réel du projet de loi a occasionné beaucoup de problèmes. En raison du déclenchement des élections provinciales, le projet de loi n° 107 n'a pu se rendre à son vote en chambre. Après l'élection du gouvernement libéral à l'Assemblée nationale (2008), la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a redéposé à la fin de la première session de la 39^e législature le projet de loi n° 38 avec quelques modifications et sous une appellation différente. Les audiences de la commission parlementaire sur la culture et l'éducation ont eu lieu au mois de septembre et octobre 2009 ce qui a permis à l'auteur de ce mémoire de réaliser une partie de son projet de recherche en répondant à l'objectif principal. Malheureusement, le gouvernement a annoncé dans *Le courrier parlementaire* du 19 novembre 2009 que le processus d'adoption des projets de loi n° 38 et n° 44 a été rapporté à la session d'hiver 2010. Cependant, le projet n° 38 est toujours au feuillet, mais n'a pas encore été appelé par le gouvernement. Dernièrement, la nouvelle ministre de l'Éducation, Line Beauchamp, a annoncé, le 23 septembre 2010, le lancement pour l'automne 2010 d'un grand forum sur l'enseignement supérieur qui traitera de la «performance» et du financement des universités. La ministre n'a fait malheureusement aucune déclaration quant à l'avenir du projet de loi n° 38 ou si le thème de la gouvernances des universités sera abordé durant ce sommet.

Il a donc été décidé à ce moment d'abandonner l'étude de l'objectif subsidiaire de la recherche étant donnée les problèmes liés à la durée des études de l'étudiant chercheur. Le lecteur trouvera d'autres informations à ce sujet à la section portant sur la méthodologie et les limites des résultats de recherche. Malgré cela, il a été décidé de garder intacte les sous-sections particulières du cadre conceptuel et de la méthodologique correspondant à l'objectif subsidiaire. Cela permet de mettre de l'avant la démarche conceptuelle et méthodologique employée par l'étudiant pour répondre à un problème de recherche. En plus, une étude de l'action publique, telle que définie dans la problématique, ne serait complète sans un examen de la relation qu'entretiennent l'État et les acteurs sociaux chargés de trouver une solution à un problème public.

4. Méthodologie

4.1 Unité d'analyse : champ social de la politique à l'étude

Cette analyse s'intéresse à la dynamique d'ensemble rencontrée dans le champ social de l'enseignement supérieur menant à l'élaboration de la loi modifiant la Loi sur les établissements universitaires et la Loi sur l'Université du Québec. Il s'agit d'appréhender les débats sur la gouvernance des établissements universitaires que sous-tend le système d'action comme un champ social organisé selon une logique propre déterminée par la spécificité des enjeux et par des luttes, lieu de concurrence entre des acteurs pour le partage de différentes formes de capital, désignant l'ensemble des ressources et des pouvoirs dont sont dotés et qu'acquièrent les acteurs sous différentes formes, et au sein duquel les acteurs sont en concurrence pour le monopole de l'autorité spécifique au champ (Deniger, 2000a)

30

4.2 Approche qualitative

L'approche qualitative sera privilégiée, puisqu'elle s'inscrit dans un paradigme interprétatif de la réalité où la subjectivité des acteurs sociaux est mise en valeur dans la compréhension de la signification des conduites humaines et sociales. En effet, la recherche qualitative se caractérise par des données, tirées de l'expérience, du point de vue des personnes, des acteurs, ayant pour but de décrire, décoder et traduire certains phénomènes sociaux. Or, la connaissance de la dynamique du champ social qui mène à l'adoption de la politique sur la gouvernance des universités exige d'interroger les acteurs concernés et d'identifier, par une analyse de contenu, l'intérêt porté par ces derniers aux enjeux de la

³⁰ Et comme Bourdieu, nous croyons qu'un champ est un microcosme inclus dans l'espace social. Ce qui le définit par rapport à cet espace social est sa relative autonomie, à savoir qu'il est, comme dans le cas des universités, constitué autour de lois qui lui sont propre et le rendent relativement autonome des logiques externes. Un champ comme un système d'action est aussi un espace dynamique dans lequel se jouent des luttes entre des acteurs sociaux y occupant des positions différentes. (Lafaye, 1996 : 97-98)

politique publique à l'étude. Ainsi, l'interprétation du matériel empirique de cette recherche reposera ainsi sur une combinaison de contenus qualitatif et quantitatif.

4.2.1 Contenu quantitatif

L'analyse de contenu quantitatif permettra de reconstituer la dynamique du champ de la politique publique étudiée en dénombrant la fréquence d'apparition des éléments retenus comme unités d'information significatives et les variations selon les acteurs. Il sera également possible d'analyser s'il existe des corrélations significatives entre les principales thématiques se dégageant du discours et les caractéristiques des acteurs sociaux.

4.2.2 Contenu qualitatif

L'approche qualitative de l'analyse de contenu permettra d'identifier à partir du matériel empirique les principaux thèmes structurant les discours des groupes concernés, de procéder à la construction des catégories discursives, ayant un statut hypothétique, permettant le regroupement des divers thèmes abordés par les participants et leur classification selon les principales catégories analytiques du cadre conceptuel, soit les orientations fondamentales des politiques publiques, les enjeux politiques et les enjeux organisationnels.

4.3 Outils : analyse de contenu

L'analyse de contenu permet de procéder à un examen exhaustif et méthodique d'un texte ou d'un ensemble d'informations, en vue de tirer ce qu'il contient de significatif par rapport aux objectifs de la recherche. Il ne s'agit pas d'un instrument, mais d'un éventail d'outils ou plus précisément d'un même outil, mais marqué par une grande disparité dans les formes (analyse thématique, analyse de contenu de presse, etc.) et adaptable à un champ d'application très étendu : la communication. Ici, la communication est entendue comme tout transport de significations d'un émetteur à un récepteur, contrôlé ou non par celui-là, et pouvant être décrite, déchiffrée par les techniques d'analyse de contenu (Bardin, 1977 :32). L'analyse de contenu est une méthode adaptée pour répondre à nos questions de recherche,

puisqu'elle sert à la fois à détecter l'état psychologique des personnes et des groupes de même que pour refléter les attitudes et les intérêts des groupes ou acteurs visés par l'étude.

4.3.1 Matrice de reconstitution des débats

Les débats du champ social menant à l'adoption du projet de loi seront classés à partir d'une matrice de reconstitution des débats construite empiriquement. Cette matrice servira à regrouper en catégories analytiques le contenu des débats animant la production de la politique étudiée. Premier outil d'analyse, la grille permettra de reconstruire et d'opérationnaliser, sur le plan théorique, le concept de système d'action, qui, en guise de rappel, est un « corpus analytique formé par les débats – ainsi que les principaux thèmes qu'ils recouvrent –, les enjeux [fondamentaux, organisationnels], les rapports de pouvoir et d'influence [enjeux politiques] et les acteurs sociaux s'opposent ces rapports de force, qui sous-tendent la production des politiques éducatives » (Deniger, 2000a : 3). C'est donc ce découpage en catégories d'enjeux qui nous permettra de classer les thèmes relevés par les analyses de contenu. Ainsi, cette matrice opérationnalisant le concept de système d'action permettra de faire ressortir l'intérêt des acteurs et leur importance en mettant en relief l'occurrence des thèmes lors de ce débat.

4.3.2 Construction des catégories d'analyse de la matrice de reconstitution des débats

La conceptualisation des catégories d'analyse de la matrice de reconstitution des débats sur lesquels se fonde notre compréhension du système d'action à l'étude est le fruit d'une démarche inductive. Le repérage des principaux thèmes et enjeux, retenus comme unité d'information significative (mots-clés, thèmes, notions, énoncés), et structurant le discours des acteurs concernés est rendu possible par l'analyse d'une revue de l'actualité. La première utilité de la revue de l'actualité est d'effectuer une certaine déconstruction des débats selon une logique classificatoire en trois catégories d'enjeux (orientations fondamentales des politiques publiques, enjeux organisationnels, enjeux politiques). Puis, l'analyse permettra de construire des catégories discursives, ayant un statut hypothétique,

qui regroupent les divers thèmes abordés par les acteurs. Une mise à l'épreuve des catégories discursives et des principaux thèmes repérés initialement visant à bonifier la matrice de reconstitution des débats sera effectuée sur un échantillon des documents (mémoires, études, recherches, communiqués de presse) produits par les acteurs sociaux engagés dans les débats.

Suivant la méthode développée par Deniger (2000), la matrice de classement du matériel vise en priorité à répondre aux deux questions suivantes :

Questions relatives à l'analyse du contenu et des discours (CD)

CD1- Quels sont les enjeux d'orientations fondamentales de ce domaine de politique éducative ?
 CD2- Quels sont les enjeux organisationnels de ce domaine de politique éducative ?

Les opérations et procédures de cueillette des données et de condensation du matériel, alimentent l'analyse des systèmes d'action en fournissant le matériel nécessaire la compréhension des enjeux, discours et des débats qui sous-tendent la production du projet de loi sur la gouvernance des universités.

Questions relatives à l'analyse du système d'action (SA)

Quelles orientations et priorités furent étudiées (SAPRIOS) (vs CD 1) et quelles sont les moyens (SAMOYENS) proposés pour mettre en œuvre ces orientations? (vs CD 2)

Quels sont les enjeux fondamentaux (CD 1) et organisationnels (CD 2) qui ont animé les débats menant à l'adoption du projet de loi n° 38 ?

Quels sont les enjeux politiques de ce domaine de politique éducative? (SAPOL), c'est-à-dire:

Qui sont les principaux acteurs de ce système d'action et quels intérêts représentent-ils (selon notre classification des enjeux)? (SAACTES) et quelles sont les principales alliances³¹ et oppositions entre les acteurs caractérisant la dynamique de ce système d'action? (SACOOPS)

Est-il possible de classer les acteurs sociaux en fonction de leur adhésion (+), de leur opposition (-), ou de leur position neutre ou mitigée (=) face aux propositions gouvernementales étudiées? (SAPOSIT)

Quelles orientations et priorités furent finalement retenues (SAPRIOS) par le législateur (vs CD 1) et quelles sont les moyens (SAMOYENS) proposés pour mettre en œuvre ces orientations? (vs CD 2)

Qui sont les acteurs les plus influents (selon les orientations et moyens retenus en SAPRIOS et SAMOYENS)? (SAINFLU)

Qu'est-ce qui explique l'influence des uns et la faible influence des autres (ressources du pouvoir selon notre liste, contextes économique, politique, idéologique selon Offe, choix de l'arène)? (SAVINFLU)³²

4.4 Stratégie d'analyse

1. Analyse du contenu des débats qui ont animé le champ de la politique publique à l'étude afin de mesurer l'importance relative de tous les thèmes évoqués durant les débats et d'évaluer la prépondérance respective des divers enjeux de la politique (CD1 et CD2).
2. Analyse du contenu des énoncés du projet de loi en s'appuyant sur les catégories d'analyse constituant la matrice de reconstitution des débats (CD1 et CD2).
3. Analyse du système d'action en référant à la typologie des acteurs sociaux et aux questions d'interprétation préalablement citées.

³¹ Tout comme Lemieux (2002: 51-52), nous considérons les alliances comme un ensemble non conjoncturel et non négocié, entre des acteurs qui ont des préférences convergentes sans pour autant qu'ils fassent partie d'une même organisation « négociée », qu'elle soit une association ou une coalition. Les coalitions sont des alliances négociées, mais conjoncturelles. Les alliances non conjoncturelles et négociées sont des associations de telle façon que ceux qui adhèrent aux associations négocient leur participation.

³² Comme nous l'avons déjà précisé, il n'a pas été possible de répondre à cette question d'interprétation étant donnée que le projet de loi n'a pas été adopté. Pour cette même raison, nous n'avons mené aucune entrevue censée nous aider à collecter des données pour répondre à cette question d'interprétation. Voir également la note de bas de page 29.

4. Produire un mémo interprétatif du système d'action répondant systématiquement aux questions d'interprétation.

4.5 Le matériau empirique

Le matériau empirique permettant l'analyse du contenu de la politique publique à l'étude et la compréhension du système d'action est constitué à partir d'une revue de l'actualité, des documents produits par les acteurs sociaux et le gouvernement et d'entrevues semi-structurées.

Les différents matériaux empiriques permettront d'effectuer une triangulation des données, c'est-à-dire « de recouper une forme ou une source de données par d'autres (au moins deux) afin d'évaluer la précision obtenue ou les limites de la confiance accordée à chacune » (Van der Maren, 1996 : 84). Il s'avère que l'examen des intérêts par une analyse du contenu et discours des acteurs comporte des difficultés. Il est presque impossible de rencontrer un acteur qui exprime un intérêt corporatiste ou intéressé. En fait, un acteur va plutôt dire des généralités portant sur le bien commun, ce qui a pour conséquence de cacher l'enjeu réel ou l'intérêt de ce dernier. Le discours explicité ne permet pas de comprendre le latent ou l'intérêt qui se cache à l'arrière du discours. Ainsi, le chevauchement des données (triangulation) par le recours à une analyse des discours et à des entrevues semi-structurées permettra de surmonter certaines des difficultés méthodologiques de cette recherche.

4.5.1 Revue de l'actualité

Une revue de l'actualité sous la forme d'une analyse de contenu de la presse. Il s'agit d'analyser le discours de la presse en retraçant ce qui est dit ou plus précisément identifier les enjeux permettant de produire les premières catégories discursives de la matrice de reconstitution des débats.

4.5.1.1 Critères d'échantillonnage

La travail consiste en une revue de presse des débats menant à l'adoption de la loi sur la gouvernance des universités, soit un total de plus de 70 articles et communiqués de

presse parus dans la presse entre le mois de septembre 2007 et à l'adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale, correspondant respectivement à l'annonce au mois de septembre 2007 dans la presse québécoise du rapport du groupe de recherche sur la gouvernance des universités au Québec (IGOPP : 2007) et le dépôt du projet de loi n° 38 à l'Assemblée nationale du Québec au mois de juin 2009. C'est à la suite du dépôt du rapport de l'IGOPP que la Ministre a annoncé son intention de revoir les règles de gouvernance des universités. Dans une lettre adressée à la Chancelière de l'Université de Montréal, la Ministre demandait au conseil d'administration : « afin d'alimenter ma réflexion sur les actions à poser par notre gouvernement dans ce dossier, j'aimerais connaître de votre part les intentions du conseil d'administration de l'Université de Montréal à l'égard des suites à donner à la publication du rapport de l'Institut » (Université de Montréal : 2007 : a-2/531^e/51).

La composition des échantillons n'est pas aléatoire. Nous avons retenu les articles et communiqués de presse ayant pour thème les dépassements de coûts des projets immobiliers de l'UQAM et les rapports du Vérificateur général du Québec sur ces mêmes événements, les débats portant sur la gouvernance des universités, débats initiés par le rapport du groupe de recherche sur la gouvernance des universités au Québec (IGOPP : 2007) et le dépôt à l'Assemblée nationale du projet de loi no 107 puis le projet de loi n° 38 à l'étude.

Parmi les sources canadiennes, les publications du groupe de presse Gesca, Le Devoir, Les Affaires, L'actualité, Protégez-vous et Voir ont été retenus. En ce qui a trait aux communiqués de presse, la recherche a été effectuée sur le fil de presse CNW Telbec. Les journaux anglophones et ceux des régions ont volontairement été écartés pour des raisons pratiques : les articles étant déjà abondants et les sujets se recoupant. D'ailleurs, nous n'avons pas établi une hiérarchie dans les différents articles retenus. Par exemple, un éditorial, même si son contenu est plus nuancé ou plus riche ne retient pas plus notre attention qu'un simple texte. Les nuances et analyses plus fines seront effectuées à une

étape ultérieure de la recherche, lors de l'examen sur les mémoires, études et recherches produits par les acteurs sociaux concernés.

4.5.2 Documents produits par les acteurs sociaux et le gouvernement

Une analyse documentaire approfondie sera effectuée par l'étude du contenu des documents gouvernementaux, des énoncés politiques, des journaux des débats (Commission de la culture et de l'éducation et l'Assemblée nationale du Québec), des synthèses de consultations publiques et des textes législatifs.

Une analyse documentaire sera également réalisée sur les documents produits par les acteurs sociaux engagés dans les débats (mémoires, études, recherches, communiqués de presse, bulletins de liaison et prises de position publiques).

4.5.2.1 Critères d'échantillonnage

Pour les documents issus de l'appareil politico-administratif, nous retenons le projet de loi modifiant la Loi sur les établissements universitaires et la Loi sur l'Université du Québec, et le verbatim des débats à la CCE et à l'Assemblée nationale du Québec. En ce qui a trait à l'analyse documentaire des pièces produites par les acteurs, la composition des échantillons n'est pas aléatoire. La stratégie d'échantillonnage des acteurs est fondée prioritairement sur des critères tels que la représentativité nationale et sur la distribution des groupes d'intérêts selon les catégories structurant cette même typologie (décideurs, organismes consultatifs, groupes d'intérêts, etc.).

4.5.3 Entrevues semi-structurées

L'entrevue semi-structurée est un matériau empirique permettant d'obtenir de l'information additionnelle aux questions interprétatives du système d'action. Autrement dit, elle permet d'approfondir les éléments du discours produit par les acteurs en plus de distinguer le discours exprimé et le discours latent de ces derniers. En ce sens, nous aurons déjà disposé des autres sources d'information et procédé à une analyse préalable du discours des acteurs avant de procéder aux entrevues. Les entrevues semi-structurées,

menées après l'adoption du projet de loi³³, permettront d'ailleurs d'interroger les acteurs sur les stratégies et ressources employées pour faire valoir leur préférence et les différentes contraintes qui limitent leurs capacités stratégiques. L'entrevue permettra ainsi de repérer la configuration structurelle du système d'action étudié. Une arène officieuse est constituée de règles qui ne peuvent être relevées que par l'observation de pratiques administratives qui sont, la plupart du temps, non codifiées. Étant donné que les arènes officieuses ne sont pas confirmées ou certifiées, nous essayerons d'identifier auprès des acteurs les principales caractéristiques de ces dernières comme le degré d'intégration entre les intervenants.

4.5.3.1 Critères d'échantillonnage

La composition des échantillons n'est pas aléatoire. L'échantillon des acteurs retenus pour une entrevue doit tenir compte des grandes catégories d'acteurs de la typologie de Lemieux de façon à obtenir une représentation de tous les intérêts en présence. Parmi les autres critères retenus, notons la représentativité nationale des acteurs.

4.6 Typologie des acteurs

Dans le cadre de ce mémoire de maîtrise, nous aurons recours à la typologie des acteurs de Lemieux (2002 :31-34) tel que modifié par Deniger (2000)³⁴. Celle-ci se démarque étant donné qu'elle fractionne l'État en plusieurs catégories d'acteurs ayant chacun des rôles à jouer ou spécialisations particulières dans l'ensemble de l'appareil politico-administratif.

³³ Comme nous l'avons déjà précisé dans la section précédente, il n'a pas été possible de répondre à l'objectif subsidiaire du projet de recherche. Les exigences méthodologiques détaillées dans cette section exigeaient entre autres, une fois le projet de loi adopté par le législateur, de mener des entrevues semi-structurées avec les acteurs de façon à déterminer précisément l'arène officieuse et officielle, le rôle et la stratégie de l'État dans les débats ainsi que l'influence des groupes sociaux et les facteurs de cette influence sur l'État. Sans les entrevues, il n'aurait pas été possible de juger de l'influence de l'État sans la possibilité de mettre à jour les caractéristiques de l'arène officieuse ni les stratégies et ressources employées par l'État pour assurer que le projet de loi soit adopté.

³⁴ Voir l'annexe intitulée « Typologie des acteurs sociaux ».

La stratégie d'échantillonnage des acteurs est fondée prioritairement sur la présence des acteurs à la CCE et sur des critères tels que la représentativité nationale et sur la distribution des groupes d'intérêts selon les catégories structurant cette même typologie. À propos des syndicats et associations étudiantes, la sélection des acteurs tient en compte la représentativité des différentes catégories d'employés dans les universités telles que le personnel enseignant et le personnel non enseignant. En ce qui a trait à l'affiliation de syndicats ou associations à une ou plusieurs fédérations, confédération ou autres regroupements, nous privilégions celles œuvrant particulièrement au niveau universitaire. À titre illustratif, la Confédération des syndicats nationaux (CSN), bien qu'elle a déposée un mémoire à la commission parlementaire, n'est pas incluse dans la typologie puisque, dans le cadre de l'actuel débat, la CSN représente plus spécifiquement la Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec (FNEEQ) dont sont membres, au niveau universitaire, les chargés de cours, tuteurs, maîtres de langue, chargés d'enseignement d'une douzaine d'institutions universitaires. De la même façon, l'Association pour une Solidarité Syndicale Étudiante est une organisation qui, à l'échelle du Québec, regroupe près de 40 000 membres. Par contre, elle œuvre principalement au niveau collégial. Ses membres universitaires sont pour la plupart des associations facultaires, départementales ou modulaires qui sont également affiliées à la Fédération étudiante universitaire qui regroupent plus de 120 000 étudiants universitaires³⁵.

³⁵ Ces acteurs ont tous participé à la commission parlementaire mais n'ont pas été retenus pour les raisons mentionnées ci haut :

- Conférence régionale des élus de la Côte-Nord
- Regroupement des étudiantes et étudiants de maîtrise, de diplôme et de doctorat de l'Université de Sherbrooke
- Mouvement des associations générales étudiantes de l'Université du Québec à Chicoutimi
- Association des étudiantes et étudiants de Laval inscrits aux études supérieures
- Fédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal
- Association pour une Solidarité Syndicale Étudiante
- Syndicat des professeures et professeurs de l'Université de Sherbrooke
- Syndicat général des professeurs et professeures de l'Université de Montréal
- Syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal
- Confédération des syndicats nationaux
- Centrale des syndicats du Québec

4.7 Considérations éthiques

Les renseignements donnés en entrevus par les participants potentiels seront diffusés en tout ou en partie dans le projet de recherche. Certaines informations personnelles seront rendues publiques telles que le nom et le statut professionnel.

Les participants potentiels aux entrevues³⁶ sont tous des acteurs publics et majeurs ayant participé aux débats lors de la CCE ou par l'entremise des médias. Les participants potentiels sont des acteurs publics occupant une fonction au sein de l'appareil politico-administratif, d'une organisation ou d'une association. Les données recueillies lors de l'entrevue ont une valeur seulement si elles peuvent être rendues publiques et identifiées à un participant.

Les entrevues seront enregistrées et transcrites. Ces dernières seront détruites 7 ans après l'octroi du grade de maître au chercheur, ou 7 ans après la collecte de données, au plus tôt des deux.

³⁶ Comme il a été mentionné précédemment, nous n'avons pas, compte tenu des limites de temps, entre autres, mené d'entrevues.

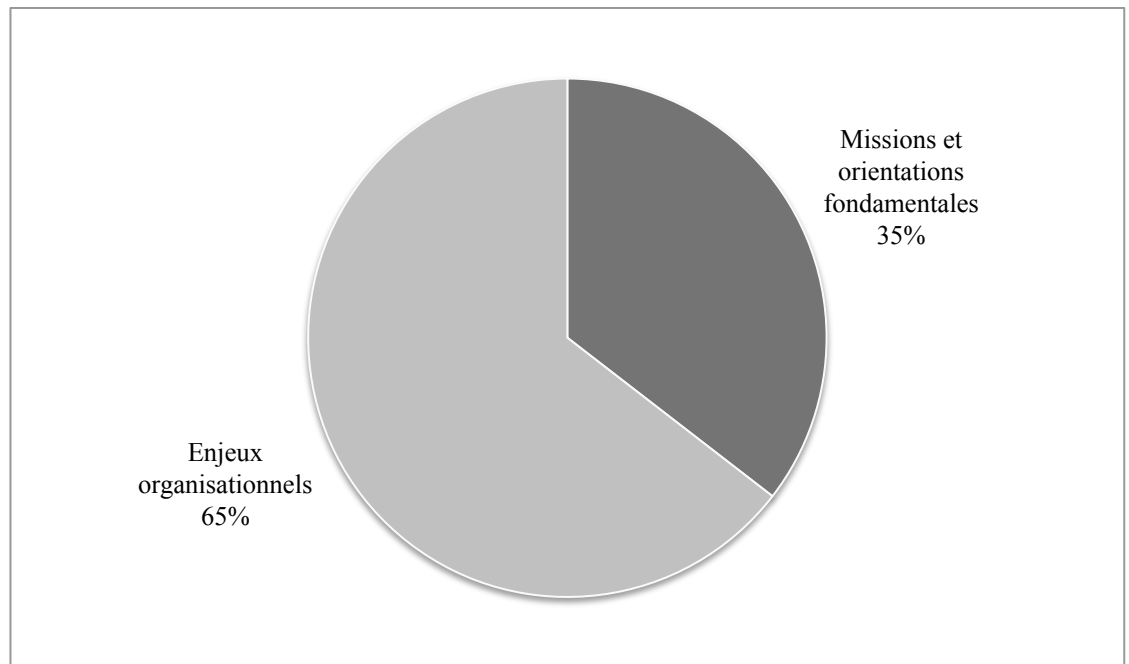
5. Résultats : Système des débats

Dans cette section, nous avons examinés les contenus des débats qui ont animé le champ du projet de loi à l'étude afin de mesurer l'importance relative de tous les thèmes évoqués durant les débats et d'évaluer la prépondérance respective des divers enjeux, fondamentaux et organisationnels, de la politique. Pour ce faire, nous avons analysé les débats de la CCE et advenant le cas le contenu des énoncés du projet de loi correspondant en s'appuyant sur les catégories d'analyse constituant la matrice de reconstitution des débats (CD1 et CD2). De cette façon, les objectifs du projet de loi expliqués dans les notes explicatives correspondent à des thèmes des enjeux fondamentaux tandis que les articles du projet de loi correspondent à des thèmes particuliers des enjeux organisationnels. Ainsi, pour chaque thème, analysé en ordre d'importance, nous avons présenté, s'il y a lieu, l'objectif ou les moyens visés par le gouvernement et les débats intervenus entre les acteurs selon qu'ils soient en accord, en désaccord ou mitigés.

En tout, nous avons analysé l'audition de 16 acteurs en faisant ressortir les thèmes abordés par les acteurs. Pendant ces audiences³⁷, 602 thèmes ont été repérés; en tout, 216 de ces thèmes (35 %) peuvent être classés sous la catégorie d'enjeux relative aux missions et aux orientations fondamentales, tandis que 393 thèmes (65 %) se trouvent dans la catégorie des enjeux organisationnels. C'est ce qu'illustre la figure suivante :

³⁷ L'annexe intitulée matrice de reconstitution des débats détaille les différents thèmes relevés lors des audiences de la commission.

Figure 1 : Répartition des catégories d'enjeux lors des audiences



5.1 Missions et orientations fondamentales

5.1.1 Organisation du système universitaire

Examinons de façon spécifique les thèmes qui ont été abordés dans cette catégorie. Ils se répartissent de la façon suivante (entre les parenthèses, nous indiquons le nombre de fois où ils sont apparus) :

- Bilan de la gouvernance des universités et du système universitaire (68)
- Gouvernance des universités et du système universitaire (138)

5.1.1.1 Gouvernance des universités et du système universitaire

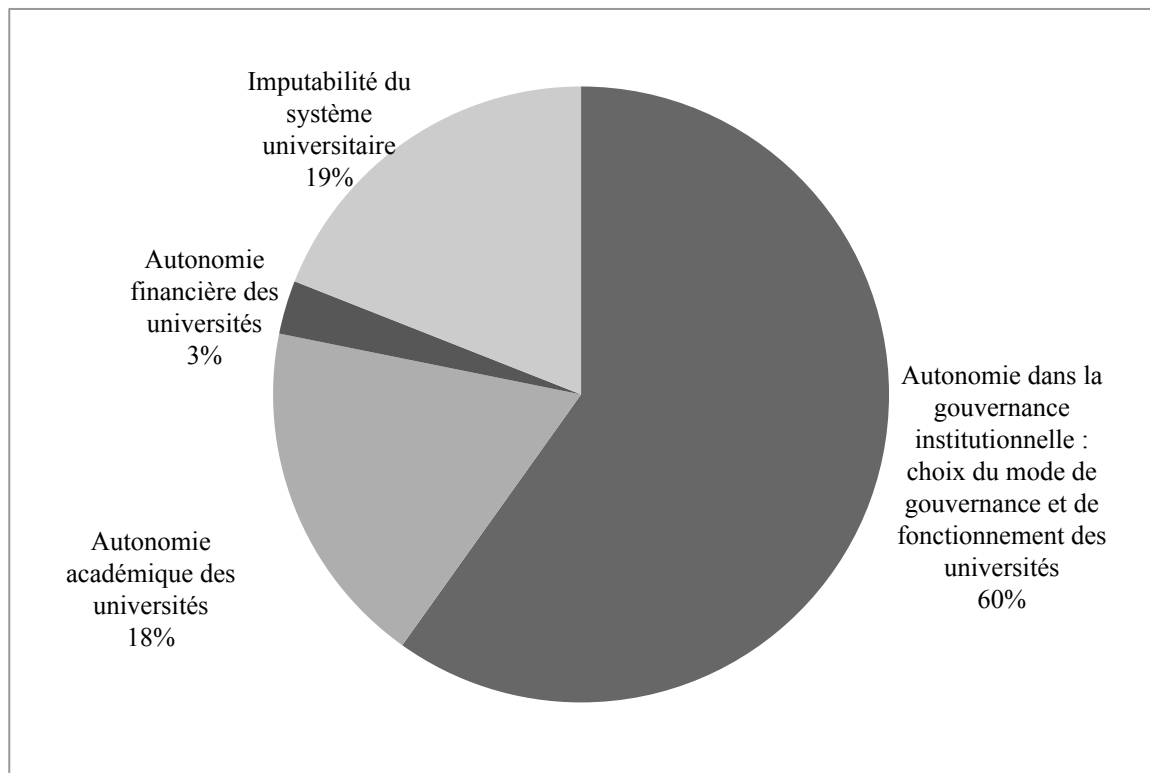
Étudions maintenant chacun des thèmes séparément. Les débats autour de la gouvernance des universités et du système universitaire s'articulaient autour des thèmes suivants :

- Autonomie dans la gouvernance institutionnelle : choix du mode de gouvernance et de fonctionnement des universités (84)

- Autonomie académique des universités (26)
- Imputabilité du système universitaire (24)
- Autonomie financière des universités (4)

Analysons chacun de ces thèmes, mais d'abord illustrons-les par la représentation graphique suivante :

Figure 2: Gouvernance des universités et du système universitaire



5.1.1.1.1 Autonomie dans la gouvernance institutionnelle : le choix du mode de gouvernance et de fonctionnement des universités

Proposition gouvernementale : objectif

Il est inscrit, dans les notes explicatives³⁸ du projet de loi n° 38, que l'objectif du législateur est « d'établir des principes de saine gouvernance au regard de la gestion des établissements de niveau universitaire » (ASSNAT, 2009a : notes explicatives). Il donne suite à la volonté du gouvernement de moderniser la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur. « Nous souhaitons permettre aux universités et aux cégeps de conserver leurs spécificités et leurs valeurs tout en adoptant des principes de gouvernance reconnus à l'échelle internationale. Nous avons la conviction que ces deux projets de loi favoriseraient davantage l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité » (Courchesne, 2009b : CE, n°8), a affirmé la ministre lors des remarques préliminaires précédant les audiences de la CE³⁹. Ces principes visent notamment la composition, le fonctionnement et les responsabilités du conseil d'administration de l'établissement. Plus particulièrement, le projet de loi n° 38 oblige, entre autres, que le conseil d'administration crée trois comités statutaires (art. 4.0.33) et que le conseil d'administration et ses comités soient composés d'une majorité d'administrateurs « externes⁴⁰ » qui ne sont pas liés personnellement et professionnellement à l'établissement universitaire (art. 4.0.3; 4.0.6).

Intérêts des acteurs

³⁸ Le projet de loi n° 38 est reproduit à l'annexe intitulée « projet de loi n° 38 ».

³⁹ Le 1^{er} et 2 septembre, les audiences ont été retranscrites dans le journal des débats de la commission permanente de l'éducation (CE). Suite à une réforme de l'Assemblée nationale du Québec intervenue au même moment de ces audiences, les retranscriptions des audiences suivantes ont été notées dans le journal des débats de la commission de la culture et de l'Éducation (CCE).

⁴⁰ La désignation d'un administrateur comme « externe » ou « indépendant » doit être considérée comme une équivalence dans le cadre du système des débats. Sans égard aux précisions législatives quant au statut des administrateurs externes-indépendants inscrites dans le projet de loi, le terme « externe » désigne les administrateurs qui ne sont pas issus de « l'interne », c'est-à-dire de la communauté universitaire. Sans toutefois avoir une définition précise de chaque catégorie, l'administrateur externe-indépendant, contrairement à l'administrateur interne, est censé n'avoir aucun lien personnel ou professionnel avec l'établissement universitaire. Pour autant, le débat entre les acteurs sur les dispositions législatives qualifiant le membre externe d'indépendant au sens de la loi sera traité à la section intitulée « Qualification des administrateurs indépendants ».

Tableau 1: Autonomie dans la gouvernance institutionnelle: choix du mode de gouvernance et de fonctionnement des universités

Gouvernance des universités et du système universitaire						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Autonomie dans la gouvernance institutionnelle : choix du mode de gouvernance et de fonctionnement des universités	85	« Notes explicatives » du projet de loi n° 38	FCCQ, CPQ, CMA, L'Écuyer, J. et Bernard, P.	IGOPP, CREPUQ	FNEEQ, AFPC, QS, FQPPU, TaCEQ, FPPU, SCFP, CNJPQ, FEUQ	Lucier, P.

Pour

L'idée d'une modification du mode de gestion et de fonctionnement des établissements bénéficie d'un écho privilégié chez les groupes représentants de l'entreprise privée et les regroupements professionnels. L'Ordre des comptables en management accrédités du Québec (CMA), le Conseil du patronat (CPQ) et la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) reconnaissent la pertinence d'apporter, par voie législative, des précisions aux règles de fonctionnement des établissements à la lumière des « bonnes pratiques de gouvernance » en vue de leur « modernisation ».

En effet, ces groupes en faveur du projet de loi endossent les arguments de la mouvance à l'origine de la réforme des institutions publiques au Québec dont les sociétés d'État qui prennent appui sur un ensemble de postulats quant à la manière d'administrer adéquatement les organisations publiques. Ces principes délivreraient, selon eux, les formes les plus efficaces de planification organisationnelle indépendamment du temps, du lieu et du type d'organisation. Conséquemment, elles seraient valables pour les entreprises privées, les sociétés d'État, les services publics et les universités. À cet égard, le CPQ (2009a : 8-9) endosse entièrement les recommandations du groupe de travail sur la gouvernance des universités (IGOPP) et les 12 recommandations finales dont l'efficacité de

ces mesures est possible par leur « application intégrale » (IGOPP, 2007 : 19). Tout autant, l'initiative gouvernementale leur apparaît (FCCQ, 2009a : 5; CMA, 2009a : 3; CPQ, CCE : vol. 41, n°6) tout à fait compatible avec la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, adoptée en 2006 par le gouvernement, qui a aussi pour objet « d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction » (L.R.Q., chapitre G-1.02 : art.1). Ainsi, le CMA souligne que l'État a la responsabilité de mieux encadrer les dirigeants et administrateurs de ces organisations en appliquant les « principes de gouvernance » à l'origine de la « modernisation » de la gouvernance des sociétés d'État. En fait, ceux-ci, juge-t-il, ne pourront qu'améliorer l'efficacité de l'université dans son ensemble :

« L'Ordre des CMA tient tout d'abord à saluer cette nouvelle initiative du gouvernement en matière de gouvernance qui s'inscrit dans un mouvement global beaucoup plus large, soit celui de la mondialisation des principes de gouvernance. [...] En 2006, le gouvernement québécois lui-même a décidé d'entreprendre une démarche similaire afin de moderniser les principes de gouvernance des sociétés d'État. Appliquer pareille réflexion à la gouvernance de nos établissements d'enseignement nous semble donc la continuité logique de cette première démarche. Tous les acteurs concernés bénéficieront de la modernisation des principes de gouvernance. La définition plus claire des rôles et responsabilités des administrateurs ne pourra qu'améliorer l'efficacité, mieux établir l'imputabilité de nos conseils d'administration » (CMA, 2009a : 3).

Ces mêmes groupes se sont peu avancés sur les impacts d'une telle législation sur le modèle actuel de gestion et de fonctionnement des universités. À une question posée par la ministre Courchesne lors des audiences de la CCE sur l'effet de ces nouvelles règles sur le mode de gestion dit « collégial », exigeant entre autres d'un conseil d'administration et de ses dirigeants « de tenir compte de l'opinion et des volontés, surtout, des volontés d'une assemblée universitaire » (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n°6), le CPQ en particulier, s'appuie à nouveau sur les travaux du groupe de travail et l'expertise des participants qui sont tous issus du milieu universitaire (IGOPP, 2007a) :

« Je dois dire d'ailleurs que les travaux du comité de notre conseil d'administration, qui se sont penchés sur la question, se sont beaucoup inspirés du rapport de l'IGOPP que vous avez reçu. Et, à cet effet-là, notre... Je pense que les gens de l'IGOPP ont une expertise qui est largement reconnue, et pas seulement dans le secteur privé, mais également dans le secteur public. [...] Alors, nous, on accorde beaucoup de crédibilité au travail que l'IGOPP a fait, et on reconnaît qu'effectivement il y a un besoin de tenir compte de l'historique de collégialité au sein des organisations universitaires. Et on pense que, dans le projet de loi, il y a des éléments qui répondent à ces préoccupations-là » (CPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°6).

Pour sa part, Paul Bernard, professeur de sociologie à l'Université de Montréal, et Jacques L'Écuyer, consultant en enseignement supérieur auprès de la Banque mondiale, ont peu commenté l'intention de la ministre de légiférer sur la gouvernance des établissements. Leur mémoire touche principalement à la gouvernance du système universitaire dans son ensemble, au-delà de celle des universités elles-mêmes, puisqu'ils croient que c'est en ce domaine que le projet de loi peut être amélioré. À tout le moins, ils sont d'avis que le projet de loi concorde avec une mouvance internationale où l'on observe, sur le plan du mode de gestion et de fonctionnement des établissements, un renforcement du rôle et des pouvoirs des conseils d'administration et où les gouvernements accordent une importance toujours grandissante à la compétence des conseils d'administration et à leur indépendance dans la prise de décision. Dans cette perspective, L'Écuyer et Bernard estiment que la démarche du législateur est fondée et que les mesures proposées dans le projet de loi à l'égard de la gouvernance des établissements, si elles sont appliquées avec toute la rigueur nécessaire, contribueront à « assainir » leur gestion et, par conséquent, d'atteindre l'un des objectifs du gouvernement (L'Écuyer et Bernard, 2009a : 3-4).

Mitigé

La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ), qui a présenté une position consensuelle des 18 universités québécoises, et les trois

représentants⁴¹ de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), commanditaire du rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec, déplorent qu'à l'exception d'une disposition spéciale concernant le système de l'Université du Québec, qui est de toute façon un cas particulier puisqu'elle est gouvernée par sa propre loi, le modèle de gouvernance prévu par le projet de loi n° 38 serait appliqué à toutes les universités québécoises. Or, l'idée qu'un seul modèle de gouvernance puisse convenir à toutes les universités, sans distinction de l'histoire et la culture unique de chacun, va, selon ces derniers, à l'encontre de la pleine reconnaissance de l'autonomie institutionnelle des établissements. Par contre, tous deux reconnaissent la pertinence d'une réforme de la gouvernance des établissements en fonction des « principes reconnus » et dont les deux groupes se font les promoteurs (CREPUQ, 2009a : 9-10; IGOPP, 2007a : 16; 2009a : 8-10).

Ainsi, la CREPUQ (2009a : 9-10) refuse que le gouvernement impose par la voie législative un seul et même modèle de gouvernance pour l'ensemble des universités québécoises. Selon elle, il serait préférable *a priori*, par souci de respect de l'autonomie institutionnelle quant à son mode de gestion et de fonctionnement, d'adopter une démarche fondée sur des ententes bilatérales et de partenariats plutôt qu'une démarche légale. Les établissements universitaires sont convaincus que l'application des principes de bonne gouvernance ne sera efficace que si elle est modulée en fonction des valeurs, des traditions et de la culture propres à chacun des établissements, comme le recommandent les auteurs du rapport de l'IGOPP. La CREPUQ rappelle qu'en aucun temps les auteurs de ce rapport n'ont suggéré l'adoption du projet de loi sur la gouvernance. La gouvernance des universités, comme l'expose le rapport, n'est pas fondée sur un modèle monolithique.

Jean-Marie Toulouse, professeure à HEC Montréal et président du Groupe de travail sur la gouvernance des universités; Yvan Allaire, président du conseil de l'IGOPP; Michel Nadeau, directeur général de l'IGOPP.

Chaque établissement possède des mécanismes de gouvernance qui lui sont propres. De l'avis des auteurs de ce rapport :

« La gouvernance des institutions universitaires doit reconnaître la diversité des histoires, des traditions, des cultures et des valeurs propres à chaque institution universitaire. En conséquence, les principes de gouvernance proposés dans ce rapport doivent, dans leur mise en place, être modulés selon le caractère particulier de chaque institution. Toutefois, cette flexibilité dans l'application devrait servir à mettre en place une gouvernance de haute qualité, inspirée par les principes proposés dans ce rapport » (IGOPP, 2007a : 7, cité dans CREPUQ, 2009a : 9).

En effet, le groupe de travail constitué par l'IGOPP invitait plutôt chaque institution universitaire à examiner ses pratiques de gouvernance à la lumière des douze principes qu'il propose. Le groupe de travail estimait préférable de confier aux établissements universitaires la responsabilité de revoir et de relever leurs pratiques de gouvernance, laissant toutefois clairement entendre que le gouvernement pourrait et devrait exiger que « chaque institution fasse état des mesures prises et d'expliquer, s'il y avait lieu, pourquoi l'institution ne mettait pas en place certains des principes recommandés » (IGOPP, 2009a : 7).

Toutefois, M.Toulouse, président du groupe de travail sur la gouvernance des universités, en audience de la CCE apporte certaines nuances à ce sujet. Tout en soulignant ici qu'il s'exprimait en son nom personnel et que ses propos ne reflétaient pas les vues des autres membres du groupe de travail, il précise que, advenant le cas où les universités n'entamaient aucune réflexion sur leur gouvernance au regard des douze principes, une loi serait nécessaire :

« Nous avons recommandé que ces principes soient évalués par les universités et qu'ils fassent état cependant à la ministre de comment ils voyaient ces principes s'appliquer, pertinents pour leur propre institution et comment elles souhaitaient les adopter et selon quel rythme. Évidemment laissant toujours le loisir de promulguer une loi si cette démarche-là ne menait pas à des conclusions satisfaisantes. C'est-à-dire que si on était toujours... si cette démarche n'était pas... ne menait pas à un mouvement important d'amélioration de la gouvernance, je pense qu'à un moment donné il faut l'imposer » (IGOPP, 2009b: CCE, vol. 41, no3).

Encore là, la CREPUQ estime que le projet de loi n° 38, qui définit un cadre de gouvernance strict pour toutes les universités québécoises, va beaucoup trop loin. S'appuyant sur une littérature internationale issue de la Banque mondiale, de l'OCDE et de l'UNESCO, elle juge qu'imposer des mécanismes détaillés de gouvernance universitaire va à l'encontre des pratiques exemplaires en la matière et qu'une approche législative n'est pas favorable à la compétitivité des établissements (CREPUQ, 2009a : 10-11). Heather Munroe-Blum, principale de l'Université McGill et présidente de la CREPUQ, soutient :

« Au moment où d'autres sociétés, notamment en Europe, tentent avec beaucoup de difficulté de faire évoluer leur propre système dans le sens de l'autonomie et de la décentralisation, le Québec amorce un mouvement inverse, alors que rien ne démontre que cette approche soit de nature à favoriser la qualité de la recherche et de l'enseignement universitaires, l'accessibilité aux études supérieures, ni même une plus saine gestion des fonds publics. Le cadre législatif proposé par le gouvernement, loin de proposer une approche moderne et responsable, porte atteinte à la gestion universitaire et ne pourra qu'affaiblir la gouvernance des universités » (CREPUQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°5).

Toutefois, la CREPUQ a plutôt insisté sur le fait que les établissements universitaires adhèrent sans réserve aux principes reconnus de bonne gouvernance et de reddition de comptes tels qu'annoncés dans les notes explicatives du projet de loi n° 38. Un conseil d'administration efficace, diversifié et composé de membres compétents et en majorité d'indépendants, trois comités du conseil obligatoires et une reddition de comptes complète et transparente sont autant d'objectifs, parmi d'autres, que partagent les établissements universitaires. D'ailleurs, la CREPUQ admet qu'elle a appuyé, en 2007, le rapport sur la gouvernance des universités, qui, reconnaît-elle, aurait grandement inspiré le projet de loi n° 38 et lequel prescrit un ensemble de mesures, douze principes, devant contribuer significativement à la qualité de la gouvernance universitaire. « En ce qui concerne l'ensemble des principes que vous avez évoqués et avec lesquels on était en accord, il y a une certaine consistance, hein, on était dans le comité de travail de l'IGOPP, et l'ensemble des... les 10 principes [*sic*] qui ont été retenus sont... on est en accord avec ces principes-là » (CREPUQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°5), souligne Michel Belley, recteur de

l'Université du Québec à Chicoutimi et secrétaire-trésorier de la CREPUQ, en audience à la CCE.

Mettant ainsi davantage l'accent sur son adhésion aux principes reconnus de bonne gouvernance, la CREPUQ n'a fait référence, à aucun moment durant les audiences, au modèle de gestion et de fonctionnement dit « collégial », qui a pourtant alimenté les débats de la Commission les jours précédents⁴². Seuls les représentants de l'IGOPP, lors des audiences de la CCE, ont souligné que la collégialité, apparentée à « l'autogestion », ne pouvait être maintenue étant donnée la grande part du financement public, la « bonne gouvernance » devant plutôt respecter la règle simple que personne ne doit être juge et partie dans l'attribution et l'utilisation des fonds publics. Selon M. Nadeau, représentant de l'IGOPP, « l'interne ne peut pas s'évaluer lui-même. C'est un concept des années soixante-dix, ça. La collégialité, le consensus, tout ça, on gérait ça comme des coopératives. On s'aperçoit maintenant que, dans l'intérêt public, lorsque le financement est au 4/5 des fonds publics, il faut s'assurer que l'institution réponde aussi au besoin de l'ensemble des populations » (IGOPP, 2009b: CCE, vol. 41, n°3).

Contre

Tous ces groupes rejettent les visées du projet de loi en ce qui concerne les différentes prescriptions du projet de loi à l'égard de la gouvernance des établissements. Ils voient dans les modalités proposées par le législateur une tendance à l'uniformisation, ce qui revient à une importante négation des particularités de chaque établissement universitaire. Comme la CREPUQ, ils estiment que le mode de gestion et de fonctionnement des universités québécoises n'est pas identique; selon sa loi ou charte, selon ses traditions, ses valeurs et sa culture, chaque institution a mis en place les mécanismes de gouvernance qui lui semblaient appropriés et elle devrait avoir la marge de manœuvre nécessaire pour déterminer la taille de son conseil et sa composition (FNÉEQ,

⁴² Voir la sous-section suivante où les différents acteurs opposés à cet objectif du projet de loi se portent à la défense de la « collégialité ».

2009a : 13; AFPC, 2009a : 14; QS, 2009a : 17; FQPPU, 2009a : 8; TaCEQ, 2009a : 6; FPPU, 2009a : 8; SCFP, CCE: vol. 4, n°4; CNJPQ, 2009a : 4; FEUQ, 2009a : 16). Ainsi, quel que soit le mode de gestion et de fonctionnement privilégié aujourd'hui par un établissement universitaire, il n'y a nul besoin d'une législation dont l'objectif serait de déterminer un mode de gouvernance particulier aux établissements universitaires. À titre illustratif, la Table de concertation étudiante du Québec (TaCEQ) évoque que :

« L'imposition d'une approche unique à plus d'une quinzaine d'établissements universitaires qui ont leur histoire et caractéristiques propres revient à une importante négation de leur spécificité. Comme nous l'avons mentionné, certains établissements ont presque déjà un mode de gouvernance proposé par le projet de loi. Pour d'autres universités, le processus d'adaptation à la loi va être long et compliqué et les forcera à nier leur culture institutionnelle. Si des universités veulent adopter les principes de gouvernance du projet de loi n° 38, grand bien leur fasse. Ceux-ci ne doivent cependant pas leur être imposés » (TaCEQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°6).

La FNEEQ, l'AFPC, QS, la FQPPU, la TaCEQ, la FPPU, le SCFP et le CNJPQ évoquent, entre autres, que le projet de loi remet en cause l'autonomie institutionnelle des universités quant à leur mode de gestion et de fonctionnement, puisqu'il impose ce qu'ils ont convenu d'appeler le « modèle hiérarchique » d'inspiration « managérialiste » dont les archétypes organisationnels seraient transférables des organisations privées aux institutions publiques comme les universités. Or, d'après ces derniers, les universités, qui sont des services publics, ne sauraient être assimilées à des sociétés d'État ou à des entreprises à but lucratif, et leur mode de gouvernance doit refléter cette différence. En ce sens, il ne peut y avoir de principes de « bonne gouvernance » transférables qui puissent s'appliquer aux universités sans tenir compte de leur statut de service public et leurs spécificités historiques et culturelles respectives (FPPU, 2009a : 16; TaCEQ, 2009a : 13; FQPPU, 7; FNEEQ, 2009a : 14; AFPC, 2009a : 17, CNJPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°2 : SCFP, 2009a : 7-8; QS, 2009a : 8-9).

D'abord, si ces groupes dénoncent le modèle de gestion proposé dans le projet de loi n° 38, c'est qu'il est en fait semblable, selon eux, à quelques détails près, à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* (L.R.Q., chapitre G-1.02). Le vocabulaire serait le même et les visées seraient semblables. D'abord, la loi sur les sociétés d'État a pour objet « d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction » (L.R.Q., chapitre G-1.02 : art. 1). Il y a donc, selon ces derniers, autour de cette entreprise de modernisation, une préférence pour les paradigmes culturels de l'entreprise. Le projet de loi n'en serait pas éloigné, et la preuve en est que, le projet de loi, notamment dans les notes explicatives, est un peu un décalque de la loi sur la gouvernance des sociétés d'État. Le législateur est par ailleurs convaincu que le projet de loi n° 38 favorisera « l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité » (FPPU, 2009a : 3; TaCEQ, 2009a : 12-13; FNEEQ, 2009a : 7; AFPC, 2009b: CCE, vol. 41, n°2; SCFP, 2009a : 5-6; QS, 2009a : 16).

Dans tous les cas, ces groupes, en particulier QS, la TaCEQ, la FQPPU, le SCFP, la FNEEQ, la FPPU et le CNJPQ ont fait état à la CCE lors de leurs audiences respectives, qu'il existe une différence entre les universités et les sociétés d'État. D'abord, les universités sont au Québec, en droit et en fait, définies et considérées comme appartenant à la sphère du « service public » (FPPU, 2009a : 16; TaCEQ, 2009a : 13; FQPPU, 7; FNEEQ, 2009a : 14; AFPC, 2009a : 17, CNJPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°2; SCFP, 2009a : 7-8; QS, 2009a : 7-9). La TaCEQ, en particulier, fait valoir que la *Politique québécoise l'égard des universités* énonce les principes sur lesquels l'action du gouvernement et des universités prend appui, notamment celui selon lequel « le gouvernement voit dans l'université un service public essentiel » (MELS, 2000 : 17, cité dans TaCEQ, 2009a : 13). Conséquemment, l'université aurait une mission qui lui est bien spécifique, fait valoir la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU, 2009a : 7-8), soit de faire progresser le savoir et contribuer à la formation des étudiants. Une mission particulière s'il en est, qui donne sens à tous ses engagements particuliers notamment économique et social.

Qui plus est, le statut de service public est indissociable de l'intérêt général et du bien commun, lequel n'appartient en propre à personne, individu ou groupe. En ce sens, QS et la FNEEQ soulignent que ce statut de service public implique donc des objectifs différents pour les universités et pour les sociétés d'État. L'un d'eux est que les universités n'ont pas pour finalité la recherche de profits pour un actionnaire, privé ou public (QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°2; FNEEQ, 2009a : 7). Tout autant, la TaCEQ insiste également sur le fait que l'université n'est pas une entreprise engagée dans une dynamique d'offre et de demande avec des clients. En fait, le rapport entre les donneurs de service et ceux qui le reçoivent n'est pas chargé de la même teneur économique :

« L'université n'est pas une entreprise engagée dans la recherche de profits pour ses actionnaires et dans une dynamique d'offre et de demande avec des clients. Dans les services publics, les destinataires ne sont pas vraiment des clients. Les universités ne sont pas au service de clients, mais plutôt d'étudiantes et d'étudiants, et la relation qui les lie est d'une nature fort différente de celle d'une transaction marchande ordinaire. Les universités n'appartiennent pas à l'État, que ce soit directement ou non, et n'offrent certainement pas un service commercial, aussi général soit l'intérêt de leurs services et ceux des sociétés d'État » (TaCEQ, 2009a : 11).

En somme, adopter les principes de « bonne gouvernance » tels qu'appliqués dans les entreprises privées et les sociétés d'État viendrait à dénaturer ce que sont les universités. Si les universités, par mimétisme ou par une volonté d'une plus grande efficacité, entreprennent de modifier leur gestion au profit des seules procédures du privé ou des sociétés d'État, ce serait abandonner, selon ces groupes, la gestion du service public qui incombe aux universités.

Dans le cadre des audiences sur la gouvernance des institutions universitaires du Québec, plusieurs acteurs parlent de leur institution en se référant au modèle d'une organisation collégiale dans laquelle participent à la prise de décision les professeurs et les autres membres de la communauté comme les étudiants et le reste du personnel, tant académique que non académique. Animés par une telle conception, les groupes ont ajouté

que le gouvernement n'a pas à imposer un modèle de gestion hiérarchisé d'inspiration managériale qui est calqué de l'entreprise privée. Selon eux, 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. Et ce principe fondamental et historique qu'est la collégialité est attaqué, puisqu'il 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. Mais qu'est-ce le modèle « hiérarchique » ou « managérial » et en quoi se distingue-t-il du modèle collégial selon ces mêmes groupes?

Selon ces mêmes groupes, le projet de loi n° 38 prône un modèle hiérarchique, puisqu'il vise à faire du conseil d'administration et du dirigeant de l'université les « ultimes porteurs de la mission de l'établissement » (FQPPU, 2009a : 11; TaCEQ, 2009a : 18). Cela signifie pour eux qu'une autorité est directement responsable et imputable du travail effectué dans l'organisation et à ce titre, elle doit exercer une supervision directe des activités. Pour la FNEEQ, cela démontre un parti pris pour une division très nette entre ceux qui décident et ceux qui exécutent, l'exécution des tâches étant alors déléguée à des personnes hiérarchiquement inférieures ne détenant pas d'autorité propre et n'étant pas responsables de la réalisation de la mission (FNEEQ, 2009a : 11-12). D'autant plus, ce modèle, juge-t-elle, serait accompagné de mécanismes organisationnels bureaucratiques pour accommoder la gestion de tâches dans des organisations tels que la gestion par résultats. En somme, la FNEEQ résume ainsi sa représentation du modèle hiérarchisé tel qu'il est véhiculé dans le projet de loi : « Il s'agit d'une vision directoriale dite "*top down*" qui se traduit par une concentration vers le haut du pouvoir de décision, par la supervision étroite des exécutants, par la recherche de l'efficacité axée sur des indicateurs de performance, dont il faut comprendre qu'ils accentuent la concurrence » (FNEEQ, 2009a : 12).

La collégialité désigne plutôt, pour ces groupes, un regroupement de professionnels, au premier chef les professeurs, qui sont à la fois maîtres de leur propre travail, formés et détenteurs d'un savoir très pointu, puis, des processus décisionnels caractérisés par de longues discussions entre ces professionnels et les autres membres de la communauté universitaire ainsi qu'une capacité de ces derniers à s'auto-organiser reposant sur le « jugement des pairs ».

D'abord, si la FQPPU rejette le projet de loi, c'est en partie parce qu'il escamote une donnée fondamentale dans le choix des mécanismes de gouvernance, soit l'orientation de l'université par ceux qui la constituent, c'est-à-dire, les professeurs qui sont les détenteurs d'un savoir spécialisé : « 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. [...] Le mode de gestion collégiale séculaire permet justement l'exercice d'un jugement approfondi et éclairé au service de l'institution et de la société » (FQPPU, 2009a : 10-11). Il est à noter que la FQPPU ne parle par exclusivement d'une communauté de professeurs, mais bien d'une « communauté universitaire », composée à la fois des étudiants et du reste du personnel, académique et non académique, mais dont les professeurs sont le cœur, puisqu'ils sont les principaux responsables de la vie universitaire. Cette vision semble partagée par tous les groupes mentionnés⁴³, leur seule exigence étant d'être considérés, à juste titre, comme des membres de la communauté universitaires et par conséquent, porteurs de la mission et conjointement responsables de sa réalisation (QS, 2009a : 15; FQPPU, 2009a : 26; SCFP, 2009a : 16; TaCEQ, 2009a : 10; CNJPQ, 2009a : 6; FPPU, 2009a : 2, FEUQ, 2009a : 16; AFPC, 2009a : 14-15). Comme le fait valoir la FNEEQ : « Dans les universités et les cégeps, selon le cas, les professeurs, les enseignantes et les enseignants, les chargées et les chargés de cours et les étudiantes et les étudiants salariés interagissent avec des membres du personnel professionnel et de soutien,

⁴³ QS, 2009a : 15; FQPPU, 2009a : 26; SCFP, 2009a : 16; TaCEQ, 2009a : 10; CNJPQ, 2009a : 6; FPPU, 2009a : 2, FEUQ, 2009a : 16; AFPC, 2009a : 14-15.

de même qu'avec l'équipe de direction. L'ensemble des groupes devrait pouvoir participer aux décisions et à la détermination des orientations majeures » (FNEEQ, 2009a : 18).

Puis, l'organisation collégiale de l'université met également l'accent sur des processus de décision impliquant un grand nombre de personnes, c'est-à-dire la communauté des « pairs ». Chaque personne, réputée professionnellement égale aux autres, est ainsi impliquée dans la prise de décisions, mais aussi dans l'exécution des décisions prises. Les universités comptent des instances, décisionnelles ou consultatives : commission des études, assemblées universitaires, conseils de faculté, pour ne nommer que celles-là. Les professeurs et autres membres de la communauté universitaire y participent activement. Ces lieux de décision et de consultation témoignent, pour eux, d'un certain partage dans la prise de décisions, essentiel à un milieu d'enseignement et de recherche. Essentiel, puisque la collégialité, selon la FQPPU notamment, par ses mécanismes privilégiés d'autorégulation, constitue un rempart le plus efficace contre les dérapages de toutes sortes. En fait, la pratique de la collégialité et la confrontation des points de vue qu'elle permet fournissent les meilleures chances d'éviter toute forme d'arbitraire : « Ce sont ces principes [de liberté intellectuelle et d'évaluation par les pairs] 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 » (FQPPU, 2009a : 7).

La portée de la collégialité pour ces groupes couvre à la fois le processus décisionnel et l'exécution des décisions. Dans une université, non seulement les membres de la communauté universitaire, au premier chef les professeurs, veulent contrôler leur propre travail, puisque détenteurs d'un savoir spécialisé, et participer au processus de décision dans les lieux désignés à cet effet, mais ils cherchent aussi à avoir le contrôle sur l'exécution des décisions qui les affectent. Pour preuve, ces mêmes groupes qui se portent à la défense du modèle collégial réclament du gouvernement que les conseils d'administration soient composés au mieux d'une majorité de membres issus de la communauté universitaire (QS, 2009a : 16; FQPPU, 2009a : 24; SCFP, 2009a : 16; TaCEQ,

2009a : 9-10; CNJPQ, 2009a : 6; FPPU, 2009a : 13, FEUQ, 2009a : 16; AFPC, 2009a : 15; FNEEQ, 2009a : 20). Si l'exécution des décisions passe par une quelconque hiérarchie, c'est-à-dire le conseil d'administration, le pouvoir de cette dernière repose d'abord sur la légitimité de ses membres, qui est atteinte lorsque la communauté universitaire, les « principaux porteurs de la mission universitaire », s'assure que les membres de cette hiérarchie sont « des leurs ». À titre illustratif, la FQPPU souligne dans son mémoire :

« Il faudrait renforcer la présence des membres internes dans les conseils d'administration et autres instances de gestion des universités. [...] 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. [...] La légitimité de leur présence et de leurs interventions au conseil d'administration repose sur la collégialité et sur leur connaissance approfondie du milieu » (FQPPU, 2009a: 16).

Dans ce cas-ci, la légitimité des personnes qui occupent des postes administratifs au conseil d'administration de leur institution est mesurée par leur proximité avec la communauté universitaire. Ce faisant, le rapport entre les administrateurs chargés de l'exécution des décisions au sein des conseils d'administration et ces derniers est fortement influencé par la légitimité de leur pouvoir. En fait, les administrateurs ont un pouvoir dans la mesure où ces « membres internes » de l'institution reconnaissent cet exercice du pouvoir comme légitime.

Le seul fait de réduire la participation de la communauté universitaire en concentrant les pouvoirs dans des conseils d'administration composés majoritairement de membres externes, autrement dit en ne considérant pas le principe de collégialité qui caractérise depuis des siècles les universités, est un « déni de légitimité absolument inacceptable » (FQPPU, 2009a : 5), qui, soustrait aux impératifs du « jugement des pairs », peut affecter très négativement l'autonomie académique ou la liberté académique, soit les activités universitaires de natures pédagogique, scientifique et sociale (AFPC, 2009a : 8; TaCEQ, 2009a : 23; SCFP, 2009a : 13; FNEEQ, 2009a : 16-17; FQPPU, 2009a : 6-9).

Autrement dit, les deux prémisses sur lesquelles repose l'argumentaire de ces groupes et qui justifient l'absence de pertinence du projet de loi sont : 1- l'université repose sur le travail et le jugement des pairs, détenteurs du savoir, en premier lieu les professeurs et autres membres de la communauté universitaire, 2- cette qualité confère à ces derniers un droit de décision et de contrôle sur l'organisation grâce aux différents mécanismes de régulation internes tels que la représentation de ces derniers sur les différentes instances et comités de l'université. Et c'est de cette façon, suivant les deux prémisses, qu'il peut y avoir « légitimité du processus de décisions » (FQPPU, 2009a : 9).

Autre

En audience devant la CCE, Pierre Lucier, titulaire de la Chaire Fernand-Dumont sur la culture à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS), n'a pas discuté de l'opportunité d'une législation, mais a plutôt tenu pour acquis qu'il y aurait un projet de loi et par conséquent, il s'est contenté de soulever un certain nombre de questions sur des éléments qui pourraient être mieux traités, voire clarifiés (Lucier, 2009a : 2-3). En ce qui a trait aux objectifs du projet de loi énoncés dans les notes explicatives, Lucier a souhaité attirer l'attention de la CCE sur les liens bien établis entre les discours émergents sur la gouvernance et les perspectives idéologiques et stratégiques qui en ont nourri le développement. Cette distance critique, selon lui, ne peut que favoriser l'adhésion à certaines valeurs qui, par-delà des idéologies, méritent d'être promues. Il incite donc le législateur à plus de clarté sur les motifs et les visées qui président à la définition des nouvelles règles de « bonne gouvernance » qui sont chargées d'une série de valeurs, d'affirmations implicites et à forte teneur idéologique. Idéologie, car il y a bel et bien, selon ce dernier, un « catéchisme » de la gouvernance : « Le Rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec en témoigne lui-même, qui soutient d'emblée que "tout ce tient" en matière de gouvernance et qu'on doit appliquer l'intégralité des principes et des mesures » (Lucier, 2009a : 8).

Et l'idéologie oriente également l'action. Il y a, affirme-t-il, autour de cette entreprise de « saine gouvernance » dans les organismes internationaux comme l'OCDE, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale notamment, « une préférence pour l'externe par rapport à l'interne, une préférence pour la hiérarchie décisionnelle plutôt que la collégialité, sur la discrétion des embauches plutôt que sur les élections, sur les paradigmes culturels, qui sont plutôt les paradigmes culturels de l'entreprise » (Lucier, 2009b: CCE, vol. 41, n°3). Or, ce mouvement est contraire à celui initié sur le plan de la gouvernance de l'enseignement supérieur dans les années 60 et 70 au Québec avec le rapport Parent (1969) et la Commission québécoise d'étude sur les universités (1979). Les « saines règles » de gouvernance qui prévalaient à cette époque, comme le souligne Lucier, sont celles évoquées notamment aux paragraphes 359 et 360 du rapport Parent, soit que les instances universitaires doivent s'ouvrir aux membres de la communauté universitaire et que cette communauté ne doit pas seulement jouer un rôle consultatif, mais doit se voir attribuer un pouvoir décisionnel au détriment des différentes « oligarchies » au pouvoir. Ainsi, comme le souligne Lucier, cela invite tout de même à penser qu'il faut vraiment être au clair sur les motifs et les visées présidant à la définition de nouvelles règles de gouvernance qui semble aller en direction contraire aux principes énoncés précédemment dans le rapport Parent : « Après avoir misé sur les membres internes pour "tasser" les oligarchies d'antan, voudrait-on maintenant "tasser" les membres internes? » (Lucier, 2009a : 5).

5.1.1.1.2 Imputabilité du système universitaire

Proposition gouvernementale : objectif

Le projet de loi contient, tel qu'annoncé dans les notes explicatives, en plus des moyens pour resserrer le mode de gestion et de fonctionnement des établissements universitaires, des mesures en matière de gestion ayant pour objectif de rendre « imputable » le système universitaire dans son ensemble. En outre, cet enjeu s'explique principalement, selon la ministre, par l'importance des budgets des universités, l'ampleur des projets d'immobilisation, les emprunts ou les financements par le recours au marché public, qui ont suscité des inquiétudes majeures dans la société en général, auprès des

membres de diverses communautés universitaires et les politiciens. Dans une entrevue au *Devoir* publiée le 10 septembre 2008, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport justifie cet objectif de la législation sur la gouvernance en raison de l'importance des fonds publics alloués aux établissements. « Il faut que les universités finissent par accepter qu'elles sont très majoritairement financées par les contribuables québécois, donc par des fonds publics. Cela veut dire qu'une gouvernance appropriée doit être mise en œuvre, et une reddition de comptes détaillée. [...] Dans une société moderne, les universités ne peuvent échapper aux principes reconnus de gouvernance. Certaines de ces universités les enseignent d'ailleurs » (Cauchy, dans *LeDevoir*, 2008, Septembre 10 : A1) , a lancé la ministre lors d'une rencontre éditoriale sur les priorités de la rentrée, soulignant que ce principe a déjà été imposé aux sociétés d'État. Pour la ministre, la question fondamentale relative au financement public des universités est celle de la responsabilité : l'université est autonome et elle a le droit de prendre de telles décisions; cependant, qui est responsable si l'université ne peut plus rencontrer ses obligations? La ministre a particulièrement insisté sur cet aspect durant les audiences. À titre illustratif, la ministre, interrogeant les représentants de la TaCEQ, évoque cette notion de responsabilité : « Je veux savoir qui est imputable des fonds publics qui sont investis dans les universités. Est-ce que c'est le conseil d'administration de chaque université, ou, si, dans votre esprit — parce que vous faites allusion à la loi n° 95, qui a, disons-le, ses limites — c'est la ministre qui est imputable, selon vous? » (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n°6).

Ainsi, le gouvernement évoque dans les notes explicatives du projet de loi n° 38 son intention de déterminer de « nouvelles règles concernant la divulgation et la publication de renseignements ainsi que la reddition de comptes » (ASSNAT, 2009a : notes explicatives). Suivant d'ailleurs les intentions énoncées précédemment par la ministre, le projet de loi vise à améliorer l'imputabilité du système universitaire en formalisant au niveau de la gouvernance du système universitaire la relation entre les universités et le ministre responsable de l'enseignement supérieur⁴⁴. À cet égard, le projet de loi a pour effet, entre

⁴⁴ Le projet de loi aborde des questions qui relèvent de la gouvernance du système

autres, de rendre les conseils d'administration et leurs présidents imputables devant le Ministère en instaurant un processus de reddition de comptes notamment par la mise en place d'indicateurs de performance dont la diffusion publique envers la population, les élus et leur propre communauté universitaire est assurée. Mais encore, le projet de loi contient des dispositions relatives à un dépôt à l'Assemblée nationale d'un rapport triennal sur la performance du système.

Intérêts des acteurs

Tableau 2: Imputabilité du système universitaire

Gouvernance des universités et du système universitaire						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Imputabilité du système universitaire	24	« Notes explicatives » du projet de loi n° 38	FCCQ, CPQ, CMA L'Écuyer, J. et Bernard, P., FEUQ	CREPUQ, FNEEQ, FQPPU, SCFP, TaCEQ, IGOPP, QS, AFPC		Lucier, P., CNJPQ, FPPU

Pour

Indépendamment du fait qu'ils soient en accord ou désaccord avec l'objectif précédent du projet de loi visant à modifier la gouvernance des établissements, ces acteurs accueillent favorablement l'objectif du législateur visant à améliorer l'imputabilité du système universitaire dans son ensemble. Ils mettent tout particulièrement l'accent sur l'amélioration de la relation entre le ministre de l'éducation et le conseil d'administration de chaque université ainsi que sur la définition de leurs responsabilités réciproques.

Ainsi, de leur avis, les universités participent toutes au service public de l'enseignement supérieur. Même si l'objectif de la fondation de l'Université du Québec par la loi de 1968 était la constitution d'un réseau universitaire public unique et que les

universitaire aux articles 4.0.42 à 4.0.46 du chapitre IV.

universités à chartes privées ont décliné cette invitation qui leur était faite de se joindre au réseau de l'université publique, toutes se sont prévaluées de la possibilité de recevoir l'essentiel de leur financement à partir des fonds publics. Une chose les réunit donc toutes : elles dépendent du financement public, source de la plus grande partie de leurs revenus. De ce fait, l'État a la responsabilité de s'assurer auprès des établissements universitaires que les fonds publics sont administrés de façon responsable, ce qui renvoie à la notion d'imputabilité et de reddition de comptes. En cela, ils jugent important, qu'ils soient en accord ou en désaccord avec l'objectif précédent du projet de loi, de préciser dans une loi les responsabilités de tous les acteurs concernés, comme le ministre, le conseil d'administration et leur obligation de rendre compte publiquement de cette gestion (FEUQ, 2009a, 1-2; L'Écuyer et Bernard, 2009a : 3-4; FCCQ, 2009a : 5; CPQ, 2009a : 10; CMA, 2009b: CCE, vol. 41, n°2). À cet effet, bien qu'elle soit opposée à l'objectif législatif précédent, la FEUQ salue l'initiative du gouvernement tout en soulignant qu'une imputabilité accrue doit toutefois se jouer dans le cadre d'une autonomie des établissements leur permettant de déterminer leur propre modèle de gouvernance :

« La FEUQ a réservé un accueil mitigé aux deux projets de loi. D'une part, nous saluons les mesures visant à accroître le degré d'imputabilité et de transparence de nos institutions universitaires, mais d'autre part, nous tenons à dénoncer vigoureusement le "fétichisme de l'administrateur 'indépendant'" dont le projet de loi témoigne. Dans le cadre de la commission parlementaire étudiant le projet de loi 38, la FEUQ présente donc sa vision du système universitaire québécois : un réseau où les universités sont imputables de leur utilisation des fonds publics, agissent de manière transparente et où les membres de la communauté universitaire sont fortement impliqués dans le développement de leur établissement » (FEUQ, 2009a : *i*).

Notons également que le CMA, le CPA et la FCCQ en particulier, invoquant la nécessité de rendre imputables les universités compte tenu de l'ampleur des fonds publics investis, appuient l'initiative gouvernementale en mettant particulièrement l'accent sur la nécessité d'instaurer des règles claires tirées des « meilleures pratiques de gouvernance », de la même façon que le gouvernement du Québec l'exige pour les autres organisations

publiques ou sociétés d'État (CMA, 2009a : 3; CPQ, 2009a : 10; FCCQ, 2009a : 5). D'une façon similaire, L'Écuyer et Bernard estiment que l'objectif visé par le projet de loi abonde dans le sens d'une mouvance internationale où les gouvernements, voulant laisser une autonomie d'ensemble aux établissements, renforcent toutefois le rôle et les pouvoirs des conseils d'administration tout en les rendant « plus directement responsables du management de l'établissement » (L'Écuyer et Bernard, 2009a : 3-4).

Mitigé

Tous ces acteurs reconnaissent également que les universités doivent faire état publiquement de leurs activités et de leur situation financière (CREPUQ, 2009a : 8-9, FNEEQ, 2009a : 9; FQPPU, 2009a : 18-19; SCFP, 2009a : 22-23; TaCEQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°6; IGOPP, 2007 : 17-18). Financées par des fonds publics, les universités doivent être imputables envers les contribuables, les élus et autres parties prenantes de l'éducation et par conséquent, elles ont le devoir de rendre des comptes en démontrant qu'elles utilisent à bon escient les fonds qui leur sont octroyés. Pour autant, ces mêmes acteurs, pour des raisons différentes, se sont montrés réticents à l'idée que le projet de loi sur la gouvernance rende imputable le système universitaire en instaurant une nouvelle procédure de reddition de compte par la voie législative. D'une part, la CREPUQ, la TaCEQ et les représentants de l'IGOPP s'insurgent contre l'intention de gouvernement de recourir à un cadre législatif visant à normaliser pour l'ensemble du système les règles entourant le processus de reddition de comptes. D'autre part, le SCFP, la FNEEQ, l'AFPC, QS, et la FQPPU estiment que les choix en matière d'imputabilité ne traduisent pas le souci de préserver les missions et le statut particulier de service public des établissements universitaires.

Ainsi, tout comme la FEUQ et la CPQ précédemment, l'intérêt que portent la CREPUQ et les représentants de l'IGOPP au thème de l'imputabilité du système universitaire s'explique en partie par l'importance qu'ils accordent à l'une des dimensions de l'autonomie des universités. Pour ces derniers, la bonne gouvernance des institutions exige nécessairement une autonomie d'ensemble des établissements universitaires. Par

contre, il ne fait pas de doute pour ces derniers que plus une institution est autonome, plus grande est l'imputabilité de son conseil d'administration et plus pressants sont ses devoirs de reddition de comptes envers les différentes parties prenantes. Cette relation entre l'autonomie et l'imputabilité est d'ailleurs évoquée dans le rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités de l'IGOPP, dont faisaient partie plusieurs dirigeants actuels d'universités québécoises et dans le mémoire de la CREPUQ (2009a : 10) : « 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 leurs dirigeants, 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 (pensons aux dons reçus par les universités) » (IGOPP, 2007 : 7). En somme, ces deux acteurs sont d'avis qu'une saine gouvernance, voire une « gouvernance de haute qualité », exige un degré raisonnable d'autonomie institutionnelle et que cette autonomie passe par la responsabilisation et l'imputabilité du conseil d'administration.

Pourtant, contrairement à la FEUQ et au CPQ, la CREPUQ en particulier s'oppose à l'idée qu'une législation vienne préciser les responsabilités des universités en normalisant le processus de reddition de comptes. D'abord, la CREPUQ argue que les universités ont pleinement justifié leur autonomie, tant par l'existence des balises législatives et réglementaires qui régissent les rapports entre les universités et l'État, que par l'éventail des mécanismes qu'elles ont mis en place pour assurer transparence et imputabilité à l'égard de l'État et de la société, comme la procédure d'évaluation des projets de programmes et la politique de vérification de l'évaluation de la qualité et de la pertinence des programmes existants (CREPUQ, 2009a : 10-13). Puis, la CREPUQ a évoqué à plusieurs reprises lors de son audience qu'« une gouvernance universitaire sensible au caractère propre de chaque établissement n'est pas bien servie par la voie législative » (CREPUQ, 2009a : 10-13). L'idée qu'un seul modèle de gouvernance inclus dans un projet de loi puisse convenir à toutes les universités, sans distinction de l'histoire et la culture unique de chacune, va à l'encontre de la pleine reconnaissance de l'autonomie institutionnelle des établissements.

Là encore, et pour le même motif, ces deux groupes avancent que l'imputabilité doit reconnaître l'autonomie institutionnelle des établissements, soit le respect de leur personnalité et leurs traditions dans la détermination de leur mode de gestion et de fonctionnement, mais aussi la souplesse dont ils doivent disposer dans le cadre d'une reddition de comptes envers les parties prenantes pour effectuer leur choix de développement. Le cas échéant, la CREPUQ juge, comme elle l'a évoqué à propos de l'autonomie institutionnelle, qu'une législation avec une telle portée aura pour impact de restreindre la capacité d'action dans un environnement hautement concurrentiel : « Les initiatives récentes du gouvernement du Québec soumettent les activités des établissements universitaires à des contrôles qui ont pour effet de réduire considérablement leur capacité d'agir, et ce au moment où, plus que jamais, les contraintes budgétaires découlant de leur sous financement chronique, alliées à la concurrence hors Québec de plus en plus féroce à laquelle ils doivent faire face, devraient plutôt favoriser une souplesse accrue » (CREPUQ, 2009a : 11).

D'une façon similaire, la TaCEQ juge que les universités sont déjà imputables envers les différentes parties prenantes, ne serait-ce que par les différentes dispositions réglementaires et législatives. Elle juge qu'il n'est pas nécessaire que le projet de loi vienne clarifier les responsabilités respectives du conseil d'administration et du ministre. La TaCEQ estime que les chartes et statuts de toutes les universités indiquent déjà que le conseil d'administration est imputable et que le ministre peut demander n'importe quelle information ou rapport aux universités si elle le souhaite, sans compter que les universités ont l'obligation de comparaître devant la CCE et de fournir un nombre important de rapports comme l'exige la « loi 95 ». En ce sens, les représentants de la TaCEQ soulignent qu'il n'y a aucune justification d'inclure une disposition particulière sur l'imputabilité ni d'adopter un projet de loi en conséquence. De plus, elle s'oppose à l'adoption d'un projet de loi comme celui à l'étude parce que, sous prétexte de rendre les universités imputables, il soumet toutes les universités à un même modèle de gestion et de fonctionnement :

« Pourquoi est-ce qu'on devrait changer, par exemple, une structure de conseil d'administration pour améliorer la reddition de comptes en tant que

telle? Le conseil d'administration, le président et le recteur restent les gens imputables. [...] Donc, à ce moment-là, il y a probablement d'autres moyens qu'essentiellement passer par une loi qui réforme complètement la gouvernance. Ça, c'est notre point. [...] Effectivement, il y a peut-être des améliorations qui peuvent être faites au niveau de la reddition de comptes, effectivement. On entend ces suggestions-là, c'est évident. Pour ce qui est de la question, par exemple, de l'organisation du conseil d'administration puis de standardiser les conseils d'administration pour faciliter le rapport, là, à ce moment-là, on n'est pas d'accord » (TaCEQ, 2009b: CCE, vol. 41, n° 6).

Comme pour l'objectif du projet de loi visant à modifier la gouvernance des établissements, le SCFP, la FNEEQ, l'AFPC, QS, et la FQPPU argumentent que les choix en matière d'imputabilité devraient traduire le souci de préserver les missions et le statut particulier de service public des établissements universitaires. Or, s'ils ne sont pas entièrement opposés à une amélioration de l'imputabilité du système universitaire dans son ensemble et au recours à une législation à cet égard, cet objectif du projet de loi, tout comme le précédent, leur apparaît porteur de dérives inquiétantes pour l'avenir de l'enseignement supérieur. Bien qu'ils jugent que l'État doit s'assurer que les fonds publics sont gérés de manière responsable, en éducation comme ailleurs, ils estiment que cela doit se faire dans le respect des missions particulières à chaque établissement et dans la reconnaissance de la spécificité des institutions universitaires en tant que « service public » (FQPPU, 2009a : 7; FNEEQ, 2009a : 14; AFPC, 2009a : 17, SCFP, 2009a : 7-8, QS, 2009a : 7-9). Ils s'inquiètent tout particulièrement que les critères sur lesquels repose cette imputabilité s'inspirent en grande partie de ceux de l'entreprise privée ou des sociétés d'État, critères qui peuvent certes s'harmoniser à une saine gestion des fonds publics, mais qui ne peuvent mesurer la rentabilité des sommes investies dans une université de la même façon que dans une entreprise privée (FNEEQ, 2009a : 28-31; FQPPU, 2009a : 18-19; QS, 2009a : 8-9; AFPC, 2009a : 12; SCFP, 2009a : 22-23). À titre illustratif, la FQPPU évoque dans son mémoire que l'imputabilité telle qu'évoquée par le législateur et son application par différentes pratiques de reddition de comptes inspirées du secteur privé, dont

l'utilisation d'indicateurs instaureaient une « culture de la performance » incompatible avec les missions des universités :

« [L'imputabilité] 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'efficacité ("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 instaureait une culture de la performance étrangère et incompatible avec les missions, les valeurs et les modes de fonctionnement des universités » (FQPPU, 2009a : 19).

D'ailleurs, les débats du SCFP, de la FNEEQ, de l'AFPC, de QS, et de la FQPPU portent principalement au sujet de l'usage des indicateurs. D'abord, la FNEEQ, QS et le FQPPU s'opposent à l'usage des indicateurs, puisqu'ils croient principalement que la mesure des activités d'un établissement à l'aune d'indicateurs ne permet pas d'apprécier la réalisation des missions des établissements universitaires (FQPPU, 2009a : 11; FNEEQ, 2009a : 28; QS, 2009a : 8). Puis, davantage sceptiques quant à l'utilité des indicateurs de performance, le SCFP et l'AFPC demandent que l'analyse des performances des universités ne soit pas faite uniquement à l'aide de données quantitatives, mais également de données qualitatives, ce qui permet de mieux évaluer la performance d'une université eu égard aux trois volets de sa mission (SCFP, 2009a : 22-23; AFPC, 2009a : 15-16). Qui plus est, inquiet que le conseil d'administration composé majoritairement d'administrateurs externes ou indépendants n'évalue l'université qu'à l'aide de critères économiques ou utilitaires, le SCFP demande que le gouvernement se prononce sur la définition qu'il entend donner aux indicateurs et les critères retenus (SCFP, 2009a : 22-23).

5.1.1.1.3 Autonomie académique des universités

L'enjeu de l'autonomie académique n'a pas été retenu par le législateur comme l'un des objectifs du projet de loi n° 38. Il a toutefois retenu l'attention des acteurs lors des

audiences de la CCE. Le débat autour de cet enjeu a porté sur d'éventuelles répercussions de la législation sur l'autonomie académique des universités québécoises. Le débat oppose principalement la ministre et autres membres du parti ministériel à ces mêmes acteurs qui se sont objectés à l'objectif du projet de loi visant à modifier la gouvernance des établissements, à l'exception du CNJQ qui n'a fait mention de cet enjeu spécifique ni en audience ni dans son mémoire.

Tableau 3: Autonomie académique des universités

Thème	Occurrences	Acteurs
Autonomie académique des universités	26	(FNEEQ x 1), (FEUQ x 1), (Lucier, x 1), (SCFP x 2), (AFPC x 2), (FQPPU x 2), (TaCEQ x 2), (QS x 1), (Pigeon, [PLQ] x 4), (FPPU x 3), (Courchesne, [PLQ] x 6), (Malavoy, [PQ] x 1)

La plupart des débats ont porté sur les effets que peut avoir le projet de loi sur l'autonomie académique des professeurs et des établissements⁴⁵. Pour sa part, la ministre juge que rien dans le projet de loi à l'étude ne vient compromettre l'autonomie académique dans son ensemble. Elle considère « l'autonomie académique » comme la possibilité pour les universités « de choisir de faire le recrutement de leurs enseignants, de définir leurs programmes d'études qui peuvent varier d'un champ disciplinaire et d'une université à l'autre, que l'université gère sa recherche, la direction scientifique de l'université » (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n°5). Ainsi, à de nombreuses reprises, elle a questionné

⁴⁵ Il n'y a pas eu de débats entre les acteurs sur une définition de l'autonomie académique. Certains d'entre eux se sont référés à la définition de l'Association internationale des universités basée à l'UNESCO (SCFP, 2009a : 14) et d'autres à celles du Conseil supérieur de l'éducation (CSE, 1995 : 59, cité dans TaCEQ, 2009a : 26). Dans ces cas-ci, les acteurs font référence à la fois à une liberté académique qui se conçoit tant du point de vue de l'établissement que de celui du professeur. D'ailleurs, le concept est évoqué à la fois comme étant une autonomie (FEUQ, 2009a; QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°2) ou une liberté (QS, 2009b: CCE, vol. 41, n° 1; FQPPU, 2009b: CCE, vol. 41, n°6; AFPC, 2009b: CCE, vol. 41, n°2; FPPU, 2009b: CCE, vol. 41, n°5; SCFP, 2009b: CCE, vol. 41, n°4; TaCEQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°6), sans que l'un ou l'autre des acteurs apporte une distinction entre les deux emplois du concept.

certaines de ces acteurs en audience afin de savoir en quoi le projet de loi empêcherait les universités d'avoir cette autonomie académique. Tous les acteurs intéressés par ce thème, outre les élus membres de la CCE en audience ou dans leur mémoire, ont précisé qu'il ne peut y avoir d'autonomie académique du professeur et de l'établissement sans une autonomie des établissements quant à leur mode de gestion et de fonctionnement. Or, en ayant tous conclu à l'étude du projet de loi, à l'exception de Pierre Lucier⁴⁶, que l'objectif sur la gouvernance des établissements universitaires oblitère le mode de gestion et de fonctionnement « collégial » des universités, entraînant ainsi une diminution de l'autonomie des universités à cet égard, il s'ensuit, jugent-ils, que l'autonomie académique sera diminuée d'autant (FNEEQ, 2009a : 16-17; FQPPU, 2009a : 22; AFPC, 2009a : 8-9; FPPU, 2009a : 8-10; SCFP, 2009a : 13; TaCEQ, 2009a : 30-33; FEUQ, 2009a : 3; QS, 2009a : 17).

Plus précisément, ils estiment que l'autonomie de gestion et le mode de décision fondé sur la collégialité à laquelle participe la communauté universitaire protège, dans une certaine mesure, la valeur d'autonomie académique. « Ce sont des principes qui sont garants de la liberté académique; en fait, ils 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 faire 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 » (AFPC, 2009a : 8), évoque l'AFPC dans son mémoire déposé à la CCE. Rappelons que c'est la collégialité, de leur point de vue, qui assure la légitimité du processus de décision et protège l'intégrité de la mission universitaire au profit de la population, conformément à

⁴⁶ Rappelons que Lucier n'a pas discuté de l'opportunité d'une législation, s'étant plutôt contenté de soulever un certain nombre de questions sur des éléments qui pourraient être mieux traités. Bien qu'il affirme qu'il ne peut y avoir d'autonomie académique du professeur et de l'établissement sans une autonomie de l'établissement quant à son mode de gestion et de fonctionnement, il n'affirme pas comme les autres acteurs mentionnés plus haut que le projet de loi entraînera une diminution de l'autonomie académique (Lucier, 2009a : 10-12).

son statut de service public. À cet égard, la FQPPU rappelle l'une des justifications de la gestion collégiale : « 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 » (FQPPU, 2009a : 13). La collégialité est ainsi attaquée, puisque le projet de loi amenuise la participation de la communauté universitaire au véritable processus décisionnel en concentrant les pouvoirs dans des conseils d'administration composés majoritairement de membres externes. Or, la présence de membres externes n'a pas pour effet de garantir la « bonne gouvernance » et l'autonomie académique des universités comme l'entend la ministre, 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 para-publique siégeant au conseil d'administration d'un établissement. En d'autres mots, si l'université subit des pressions des tierces parties, 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. Les acteurs jugent ainsi que ce projet de loi sous-tend un « contrôle illégitime » (FQPPU, 2009a : 6) qui va au-delà des modalités administratives des universités, mais qui affectera négativement l'autonomie académique. En somme, sans l'autonomie de gestion et son mode de décision collégial qui préservent les établissements des formes de pression qui s'exercent sur eux en ce qui concerne l'enseignement et la recherche, il ne peut y avoir une pleine autonomie académique du professeur et de l'établissement.

5.1.1.1.4 Autonomie financière des universités

Ce thème n'a pas suscité beaucoup d'intérêt de la part des acteurs présents aux audiences de la CCE. Seul le CPQ est venu réclamer en audience une autonomie financière accrue pour les établissements universitaires québécois. Aucun autre intervenant, outre Mme Malavoy, porte-parole de l'opposition officielle en matière d'enseignement supérieur, n'a fait mention d'une quelconque problématique touchant l'autonomie financière des universités dans son mémoire ou lors de son audience respective.

Tableau 4: Autonomie financière des universités

Thème	Occurrences	Acteurs
Autonomie financière des universités	4	(CPQ x 3), (Malavoy, [PQ] x 1)

S’inspirant de la position mise de l’avant par l’Institut économique de Montréal (CPQ, 2009a : 4-5), le CPQ prône une grande autonomie des universités sur le plan de leur financement et dans l’établissement de liens plus étroits entre le coût des formations universitaires et les droits de scolarité assumés par les étudiants. Il propose une augmentation asymétrique, c’est-à-dire différenciée selon les coûts des divers programmes d’études, des droits de scolarité pendant une période de transition allant de 2012 à 2017. Contrairement aux règles actuelles, il suggère que les universités aient pleine discrétion dans la fixation des droits de scolarité. Cela explique notamment l’adhésion du CPQ à l’idée d’accroître l’imputabilité et d’améliorer les mécanismes de reddition de comptes des universités. Une plus grande autonomie financière des universités au point de vue des droits de scolarité exige une imputabilité accrue de leur part, jugent-ils. Les représentants du parti ministériel n’ont engagé aucune discussion au sujet de l’autonomie financière des universités avec les acteurs s’étant présentés aux audiences de la CCE. Seule Mme Malavoy a reconnu la pertinence de ce thème formulé par le CPQ, se limitant toutefois à dire que ce thème devrait faire l’objet d’un véritable débat public qui dépasse en importance les seules audiences de la CCE.

5.1.1.2 Bilan de la gouvernance des universités et du système universitaire

En ce qui a trait au bilan de la gouvernance des établissements et du système universitaire dans son ensemble, les acteurs l’ont abordé de trois manières : soit en parlant de la mise en place d’un sommet, d’une consultation ou d’états généraux sur l’éducation (33 occurrences, 44 %), soit en revenant sur les différentes dérives immobilières de l’UQAM (30 occurrences, 40 %), soit en discutant de l’impact des règles de financement sur la gouvernance des établissements et du système universitaire dans son ensemble (19

occurrences, 26 %). Ce sont d'ailleurs les auteurs opposés à l'objectif du projet de loi à sur la gouvernance des universités qui, dans une très large proportion, ont mis de l'avant ces mêmes thèmes lors des audiences, à l'exception de quelques échanges et questions provenant de membres de la CCE et autres acteurs présents lors des audiences, comme la CREPUQ et la FCCQ.

Tableau 5: Bilan de la gouvernance des universités et du système universitaire

Thèmes	Occurrences	Acteurs
Mise en place d'une consultation populaire ou d'états généraux sur les universités	33	(CNJPQ x 1); (FEUQ x 1); (TaCEQ x 2); (AFPC x 2); (FNEEQ x 2); (SCFP x 3); (Champagne, [PQ] x 3); (FPPU x 4); (FQPPU x 7); (Malavoy, [PQ] x 8)
Dérives immobilières de l'UQAM	22	(AFPC x 1); (FPPU x 1); (FQPPU x 1); (CREPUQ x 1); (FEUQ x 1); (Champagne, [PQ] x 1); (CNJPQ x 2); (FNEEQ x 2); (QS x 2); (TaCEQ x 2)
Impact des règles de financement sur la gouvernance des universités et du système universitaire	19	(AFPC x 1) : (Deltell, G., (ADQ) x 1) : (Malavoy, (PQ) x 1); (FCCQ x 2), (QS x 2) : (TaCEQ x 2) : (SCFP x 3) : (Pigeon, [PLQ] x 3) : (CNJPQ x 4)

Tout particulièrement, certains de ces acteurs ont recours à l'un de ces thèmes ou plusieurs à la fois afin d'appuyer leurs arguments évoqués précédemment pour s'opposer ou réclamer des changements importants à l'objectif du projet de loi modifiant la gouvernance des établissements. Ils mettent en cause les déficits de l'UQAM provoqués par les projets immobiliers et l'implication de certains acteurs et groupes d'individus dans la gestion de cette crise en plus d'insister sur la nécessité, avant l'adoption d'une législation sur la gouvernance, de tenir une consultation d'envergure ou des « états généraux sur les universités » avant de modifier la gouvernance des établissements et du système dans son ensemble.

5.1.1.2.1 Mise en place d'une consultation populaire ou d'états généraux sur les universités

Si parmi ces mêmes acteurs, certains ont soutenu que le projet de loi n° 38, devant mener à une modification de la gouvernance des établissements, ne devait pas être adopté ou bien qu'il devait être amendé ou bonifié en profondeur, ils reconnaissent, tous, à l'exception de QS qui n'en fait pas mention, la nécessité de débattre davantage des enjeux actuels de l'université québécoise, en particulier sa gouvernance, en tenant des états généraux (AFPC, 2009b: CCE, vol. 41, n°2; QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°1; TaCEQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°6; FEUQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°7; SCFP, 2009a : 7; FQPPU, 2009a : 24; CNJPQ, 2009a : 5). Encore là, s'ils le jugent ainsi, c'est en raison du fait que les objectifs du législateur ne tiennent pas compte des valeurs spécifiques, voire historiques, propres à chaque établissement et que les règles de « bonne gouvernance » énoncées dans le projet de loi, telles qu'appliquées dans les entreprises privées et les sociétés d'État, viendraient à dénaturer ce que sont les organisations universitaires, plus précisément un service public. Une telle loi porterait atteinte également à l'autonomie des universités dans leur gouvernance institutionnelle et par le fait même au mode de décision collégiale propre aux organisations universitaires. De l'avis du président de la FQPPU, Max Roy : « Je pense que ce qu'il faut souhaiter, c'est que nous réfléchissions ensemble au retour à cette collégialité par des états généraux. À cette occasion-là, il sera question bien sûr des devoirs, des responsabilités de chacun et nous croyons qu'effectivement en renforçant les liens entre l'administration, les professeurs, les étudiants à toutes les instances décisionnelles, j'entends bien à toutes les instances décisionnelles » (FQPPU, 2009b: CCE, vol. 41, n°6). Les états généraux, jugent-ils, devraient permettre à tous les acteurs institutionnels, politiques et autres membres de la société civile de s'entendre sur un projet commun et sur les principes d'une « saine gouvernance » des établissements universitaires qui respectent ces mêmes préoccupations.

5.1.1.2.2 Dérives immobilières de l'UQAM

D'abord, les acteurs ont évoqué les problèmes financiers de l'UQAM, caractérisés par une série de projets immobiliers d'ampleur comme le Complexe des sciences et l'îlot Voyageur de l'Université du Québec à Montréal, pour illustrer et démontrer leur argumentaire contre l'objectif du projet de loi visant à modifier la gouvernance des établissements universitaires (AFPC, 2009a : 12-13; QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°1; TaCEQ, 2009a : 7-9; FEUQ, 2009a : 15; SCFP, 2009a : 6; FQPPU, 2009a : 10; CNJPQ, 2009a : 4; QS : 2009a : 13). En se basant principalement sur le rapport spécial du vérificateur général sur l'UQAM déposé en 2008, la AFPC, la TaCEQ, la FQPPU et le SCFP, notamment, tentent de démontrer que le législateur commet une erreur d'analyse organisationnelle en proposant d'imposer le modèle managérialiste, alors qu'il faudrait plutôt renforcer le modèle collégial et ses nombreux mécanismes d'autocontrôle. Selon ces derniers, le VGQ a démontré que les mesures de protection n'ont pas fonctionné adéquatement pour prévenir le désastre financier. Cette gouvernance déficiente concerne autant le conseil d'administration de l'UQAM que l'UQ et le MELS. Le conseil d'administration est blâmé pour son suivi du projet et pour le mauvais fonctionnement de son comité de vérification, composé de membres externes, lequel n'a tenu aucune réunion entre 2003 et 2006. Le rapport précise que le recteur de l'UQAM est également blâmé, puisqu'il « a agi en vase clos [...] sans demander toutes les approbations nécessaires des instances de l'UQAM et de l'UQ [...] a décidé d'ignorer les dates de retrait permettant de mettre fin au projet de l'îlot Voyageur ou d'exclure certaines composantes [et] a fait preuve d'un manque de transparence » (VGQ, 2008 : 108, cité dans TaCEQ, 2009a : 8). Le cas de l'UQAM illustre, selon eux, fort bien l'un des problèmes qui peuvent survenir lorsqu'on tente de s'éloigner de la gestion collégiale et de ses mécanismes de choix collectif et d'autocontrôle pour prendre le modèle managérial. Ce serait pour échapper à la critique ou à la lenteur des instances collégiales que les administrateurs universitaires peuvent être tentés d'adopter une « attitude managériale ». Ainsi, il faudrait plutôt regarder du côté de l'autocontrôle collégial pour améliorer la gouvernance universitaire. De l'avis de la FQPPU :

« 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 » (FQPPU, 2009a : 10).

Encore ici, cette critique formulée par ces groupes présuppose que tous les aspects importants du fonctionnement de l'établissement devraient être couverts par le champ de compétence décisionnelle d'instances collégiales. L'efficacité de la collégialité, dans une telle situation, viendrait, entre autres, de l'existence de processus de discussion ouverts aux pairs de la communauté universitaire. Dans le cas contraire, comme l'illustre le cas de l'UQAM, ces décisions reviendraient au recteur et au conseil d'administration faisant en sorte que des décisions importantes échappent au contrôle des « porteurs de la mission » universitaire, soit les membres de la communauté universitaire, au premier chef les professeurs. De surcroît, la plupart de ces groupes ont mentionné que ce sont les membres de la communauté universitaire siégeant au conseil d'administration qui ont pour la première fois alerté le public des problèmes reliés aux projets immobiliers (AFPC, 2009b: CCE, vol. 41, n° 2; QS, 2009b: CCE, vol. 41, n° 1; TaCEQ, 2009a : 10; FEUQ, 2009a : 15; FQPPU, 2009a : 12; CNJPQ, 2009a : 4; QS, 2009a : 4).

C'est notamment pour cette raison que ces mêmes acteurs réclament des états généraux. C'est comme si le législateur, jugent-ils, avait fait un diagnostic et que le remède aux maux qui traversent les universités, son projet de loi, est d'avoir un modèle de gouvernance « managérial », très hiérarchisé, qui est largement inspiré de ce qui a été appliqué aux sociétés d'État et dans l'entreprise privée. Le diagnostic fait par le gouvernement à la suite des déboires immobiliers de l'UQAM n'a peut-être pas été fait

correctement, jugent-ils, et, à plus forte raison, « le remède n'est pas nécessairement ce qu'il paraît être et qu'il pourrait s'avérer au moins inefficace, sinon néfaste » (TaCEQ, 2009a : 1). En d'autres mots, le législateur fait une erreur d'analyse organisationnelle en proposant d'imposer le modèle managérialiste, alors qu'il faudrait plutôt renforcer le modèle collégial. Des états généraux seraient alors l'occasion, comme le mentionnait le président de la FQPPU, pour toutes les parties prenantes de la société civile, de réfléchir « ensemble au retour à cette collégialité » (FQPPU, 2009b: CCE, vol. 41, n°6).

Pour sa part, la CREPUQ n'a initié aucune discussion sur les problèmes immobiliers de l'UQAM durant les audiences ni même mentionné ce sujet dans son mémoire. Ce n'est seulement qu'en réaction à une question du critique en éducation de l'ADQ, Gérard Deltell, durant les audiences, que la CREPUQ a abordé cette problématique. En réponse à la question du député sur les causes et les moyens existants permettant d'éviter une nouvelle dérive comme celle de l'îlot Voyageur, la CREPUQ s'est contentée de souligner, comme elle l'a fait au sujet du projet de loi, que le gouvernement avait pris une bonne décision à l'époque de demander au VGQ de faire une enquête sur cette question-là, mais que nulle part dans le rapport du vérificateur, il n'est recommandé ni même mentionné d'adopter une loi pour prévenir une telle situation de se reproduire (CREPUQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°5).

5.1.1.2.3 Impacts des règles de financement sur la gouvernance des universités et du système universitaire

Certains de ces acteurs avancent aussi que les formules de financement des universités sont en partie responsables de plusieurs problèmes de gouvernance ou des « comportements inquiétants » observés dans le système (AFPC, 2009a : 14; FCCQ, 2009a : 7-8; QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°2; SCFP, 2009a : 24-25; CNJPQ, 2009a : 5; FCCQ, 2009a : 7-8). Ils rappellent que le financement de la fonction enseignement du budget total des universités est distribué par le gouvernement en fonction du volume et de la nature de l'effectif étudiant; l'étudiant équivalent plein temps pondéré est donc la principale source de financement des établissements universitaires. Il s'ensuit, jugent-ils, une compétition entre les différentes universités pour s'arracher ce qu'on appelle la clientèle

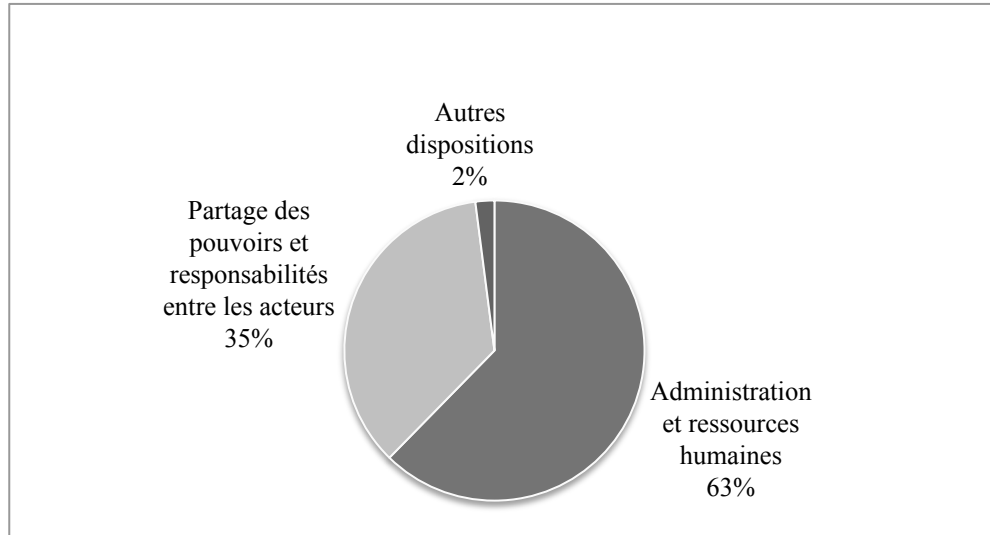
étudiante. Ils s'inquiètent en particulier de cette course aux clientèles qui conduit plusieurs universités à implanter des campus à des distances importantes de leur campus principal et en empiétant sur le territoire traditionnellement desservi par une autre université. Ils notent que cette « délocalisation » de l'offre de formation sur le territoire du Québec tend à s'accroître ces dernières années. Nombre d'antennes universitaires délocalisées se sont établies en périphérie des grands centres urbains, par exemple à Longueuil, à Laval et à Lévis. À cet égard, ils ont fait état de leurs préoccupations relativement au rendement attendu par la création des campus délocalisés, évoquant plutôt le contexte de sous-financement, les règles de financement des universités et l'intensification de la dynamique de concurrence entre les établissements qui en résulte comme des facteurs en cause à la création de nouvelles antennes. Et ils ont peur des répercussions sur leur gouvernance que cela peut occasionner. À l'image des événements survenus à l'UQAM, ils craignent qu'une université ne soit contrainte de financer par elle-même son problème d'espace ou de nouveaux campus en utilisant des formules de partenariat peu avantageuses en émettant des obligations d'épargne qui viennent augmenter sa dette.

5.2 Enjeux organisationnels

Les enjeux organisationnels ont été abordés à partir de trois grandes catégories dont la plus importante fut l'administration et les ressources humaines (245), suivie de loin par le partage des pouvoirs et des responsabilités (140), puis les autres dispositions (8)⁴⁷. Le tableau suivant représente ces enjeux de façon proportionnelle.

Figure 3: Enjeux organisationnels

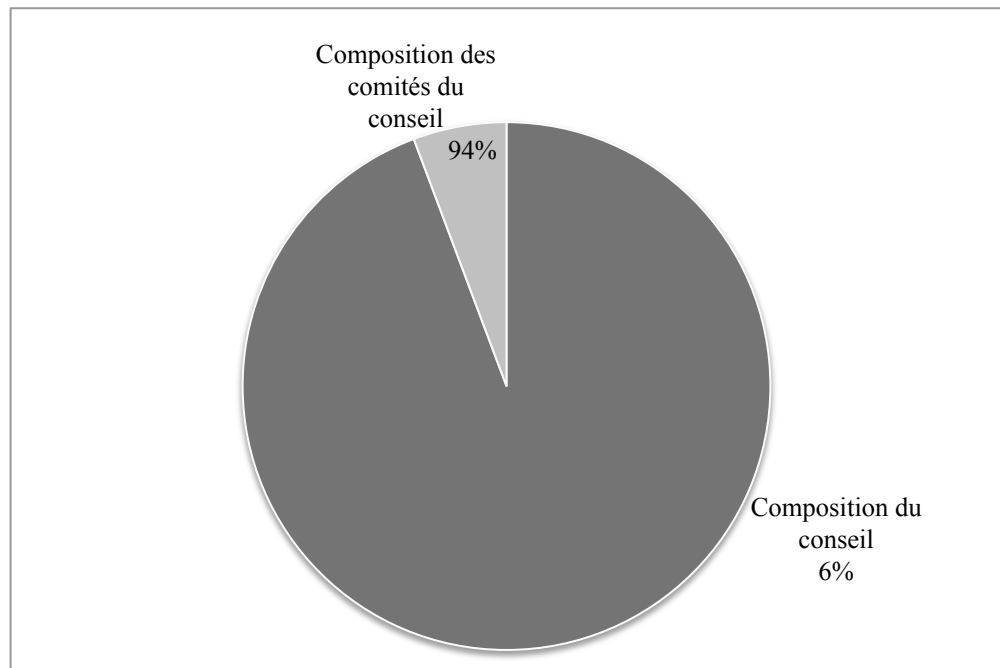
⁴⁷ Il s'agit ici d'enjeux en lien avec certaines dispositions législatives du projet de loi qui ne pouvaient être regroupés dans l'une ou l'autre des catégories des enjeux organisationnels.



5.2.1 Administration et ressources humaines

La catégorie dominante, qui a trait à l'administration et aux ressources humaines, a été abordée à partir des sujets relatifs à la composition du conseil d'administration (231) et la composition des comités du conseil d'administration (14).

Figure 4 : Administration et ressources humaines



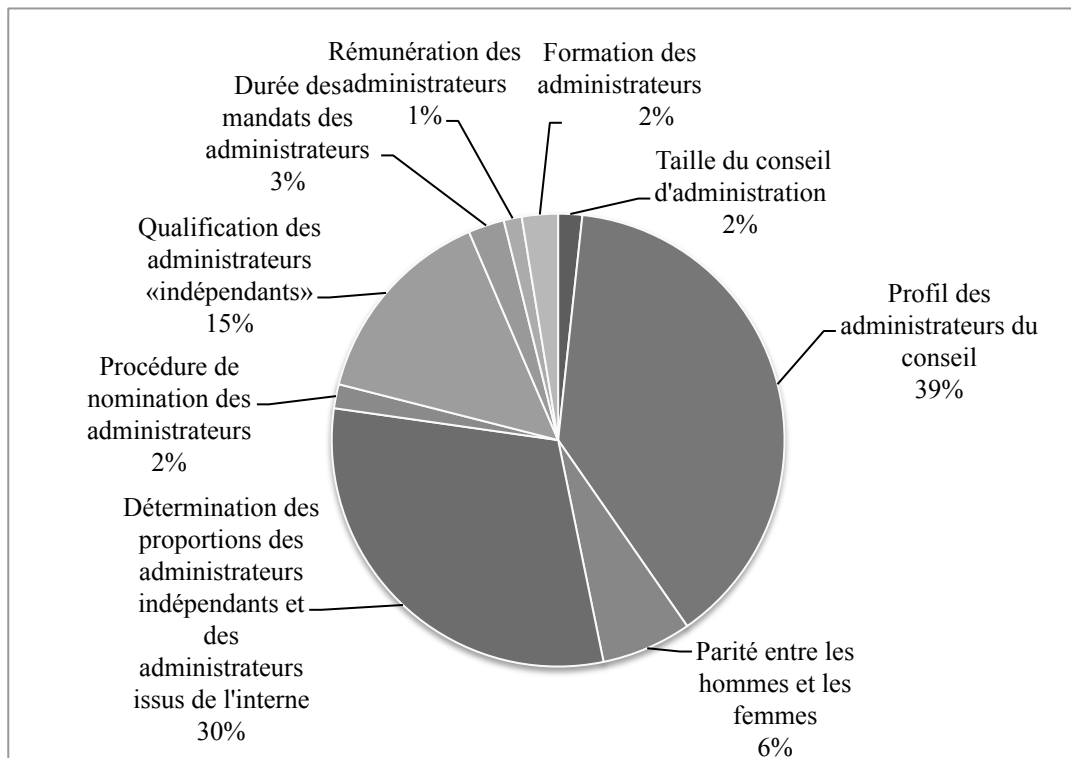
5.2.1.1 Composition du conseil d'administration

Les débats autour de la composition du conseil d'administration s'articulent autour de ces thèmes suivants :

- Profil des administrateurs du conseil (90)
- Proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants (71)
- Qualification des administrateurs indépendants (34)
- Parité entre les hommes et les femmes (15)
- Formation des administrateurs (6)
- Procédure de nomination des administrateurs (4)
- Durée du mandat des administrateurs (4)
- Taille du conseil d'administration (4)
- Rémunération des administrateurs (3)

Analysons chacun de ces thèmes, mais d'abord illustrons-les par la représentation graphique suivante :

Figure 5 : Composition du conseil d'administration



5.2.1.1.1 Profil des administrateurs du conseil d'administration

Proposition gouvernementale : moyens

L'examen du tableau synthèse présenté à la fin du document de travail de Lespérance (2007) sur la structure de gouvernance des universités québécoises montre que le profil des administrateurs universitaires, en particulier leur provenance sectorielle, est différent d'une université à l'autre et dépend des lois, chartes ou autres textes réglementaires de l'établissement. Toutefois, Lespérance (2007) classe la provenance sectorielle des administrateurs en deux catégories, les membres de l'interne et les membres de l'externe, lesquelles sont composées de plusieurs sous-catégories⁴⁸.

Lors des audiences de la CCE plusieurs représentants du milieu syndical et associatif sont venus expliquer que l'expérience québécoise tend à démontrer qu'en l'absence d'une indication claire et contraignante de la loi, les représentants externes au sein du conseil d'administration viendront majoritairement du « milieu des affaires » (QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°2; QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°1; CNJPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°2; AFPC, 2009b: CCE, vol. 41, n°2). En réponse aux inquiétudes soulevées par ces acteurs à cet effet, la ministre a évoqué qu'elle souhaite d'abord que la composition du conseil reflète la diversité de la « collectivité desservie » où œuvre l'institution de façon à préserver leurs spécificités respectives en permettant au conseil de définir lui-même le profil des administrateurs et de les nommer : « il faut aussi qu'on soit capable, à travers le conseil d'administration, de conserver la spécificité et la personnalité de chaque institution. Si c'est le gouvernement qui dit: toutes les universités où tous les cégeps doivent avoir un élu municipal, un représentant du sociocommunautaire, un représentant, etc., si on décrit ça

⁴⁸ Selon Lespérance, les administrateurs de l'interne proviennent des sous-catégories sectorielles suivantes : les dirigeants des universités constituantes, écoles et instituts, vice-recteurs, doyens ou cadres académiques, cadres non académiques, professeurs, chargés de cours, étudiants, personnel administratif et professionnel, personnel de soutien. Les administrateurs de l'externe proviennent des sous-catégories sectorielles suivantes : socioéconomique, communauté, enseignement collégial, diplômé, fondation (2007 : 127). La proportion d'administrateurs selon les différentes catégories et sous-catégories varie encore une fois d'une université à l'autre.

[...] on ne pourra pas préserver cette personnalité, cette spécificité et cette identification locale, régionale ou en tout cas ce lien avec la communauté dans laquelle œuvrent les milieux? » (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n°2). Obliger dans le projet de loi que le conseil reflète la communauté locale est une belle occasion, évoque-t-elle, pour faire en sorte qu'on ne retrouve plus parmi les membres externes que des gens des milieux socioéconomiques. La ministre a même évoqué lors des audiences qu'elle se réserve la possibilité, à l'étape de l'étude article par article, de modifier le projet de loi pour s'assurer que les membres externes du milieu des affaires ne se retrouvent pas en majorité sur le conseil. « On a beaucoup discuté de la diversité des membres qui composeraient un conseil d'administration, et j'ai manifesté clairement l'ouverture de pouvoir être beaucoup plus précis sur cet article de loi qui oblige le conseil d'administration à identifier [...] des personnes qui soient issues de différents milieux et pas uniquement du milieu des affaires [...]. Je n'ai jamais été d'accord pour que les conseils d'administration ne reflètent que le monde des affaires, et pour moi c'est important de refléter la communauté où l'institution s'établit, œuvre, et se développe, et grandit » (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n°2), réplique la ministre aux différentes questions des représentants de l'AFPC sur le grand nombre d'administrateurs du milieu socioéconomique sur les conseils des universités québécoises.

Ainsi, le projet de loi du législateur accorde une importance à la provenance sectorielle, à la compétence et à l'expérience des membres des conseils d'administration au plan de la prise de décision en laissant aux établissements universitaires l'opportunité de définir eux-mêmes leurs préférences ou besoins à cet égard⁴⁹. Plus précisément, en ce qui a trait à la composition du conseil d'administration, l'article 4.0.2 indique que « la composition du conseil d'administration concourt à ce que les différentes composantes de la collectivité desservie par l'établissement y soient reflétées », tandis que l'article 4.0.17

⁴⁹ À noter que le projet de loi exige que le conseil d'administration nomme des administrateurs ayant des compétences particulières pour certains sièges à l'un ou l'autre des comités statutaires du conseil. Cet enjeu sera toutefois traité à la section portant sur le profil des administrateurs siégeant aux comités du conseil d'administration.

mentionne que « la diversité des profils d'expérience et de compétence des membres du conseil d'administration doit être privilégiée aux fins de leur nomination au sein du conseil dans le but de permettre à celui-ci d'exercer adéquatement ses fonctions » (ASSNAT, 2009a). Puis, l'article 4.0.4 du projet de loi nomme les différentes catégories d'individus issues de la communauté universitaire pouvant siéger au conseil d'administration de leur université respective : « les membres du personnel de direction, les membres du corps professoral, les autres employés de l'établissement et les étudiants » (ASSNAT, 2009a). Contrairement aux membres de la communauté universitaire, il n'y a aucune indication en ce qui a trait à la provenance sectorielle des administrateurs issus de « la collectivité desservie par l'établissement ».

Intérêts des acteurs

Tableau 6: Profil des administrateurs du conseil d'administration

Composition du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Profil des administrateurs du conseil d'administration	90	4.0.2; 4.0.4; 4.0.17	FCCQ, CPQ, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CMA FEUQ, CRÉPUQ ⁵⁰ , IGOPP	CNJPQ, FNEEQ, AFPC, FPPU, QS, Lucier, P., SCFP		FQPPU, TaCEQ

⁵⁰ Rappelons que la CREPUQ (2009a) et le groupe de travail de l'IGOPP (2007; 2009a) ainsi que leurs représentants défendent l'idée qu'il serait préférable d'adopter une démarche fondée sur des ententes bilatérales en invitant chaque institution universitaire à examiner ses pratiques de gouvernance à la lumière des douze principes énoncés dans le rapport du groupe de travail plutôt que d'adopter un cadre législatif unique pour toutes les universités. Bien qu'ils soient d'avis que le projet de loi devrait être retiré au profit d'ententes bilatérales, ils ont émis une opinion sur la plupart des mesures législatives advenant le cas où le projet de loi serait adopté. Suivant cela, nous analyserons dans cette section leurs discours respectifs pour chacun des thèmes et dispositions législatives selon qu'ils soient pour, mitigé ou contre, et ce, malgré leur opposition initiale à toute démarche législative.

Pour

La position commune de ces acteurs sur le modèle d'université à privilégier s'inscrit dans un système composé d'établissements des plus diversifiés. Diversifié puisque ce modèle doit préserver dans un même système des universités regroupées dans un réseau public avec des universités à charte privée, des universités ou écoles centrées sur un domaine de formation professionnelle comme l'administration publique et le génie aux côtés d'universités offrant un large éventail de domaines, et des universités en région et des universités urbaines exerçant un rôle complémentaire pour leur collectivité locale tout en contribuant au développement de la société québécoise. En ce sens, ces acteurs évoquent que la diversité de profil des administrateurs siégeant au conseil d'administration⁵¹ est une disposition législative opportune compte tenu de la diversité des établissements universitaires (FEUQ, 2009a : 16; IGOPP, 2009a : 1; CPQ, 2009a : 14; L'Écuyer et Bernard, 2009b: CCE, vol. 41, n°4; CREPUQ, 2009a : 14; CMA, 2009a : 3; FCCQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°4).

Ainsi, ils admettent tous que la nomination de membres qui participent activement au développement de leur communauté, de par leur emploi ou leur implication, est d'une importance primordiale. Tout autant, la mission complexe des conseils d'administration, jugent-ils, nécessite d'avoir des membres représentatifs de différents points de vue de la communauté universitaire. Toutefois, la CREPUQ (2009a : 14), le CMA (2009a : 4), la FCCQ (2009b), le CPQ (2009b) et l'IGOPP (2007 : 9) évoquent que cette diversité quant à la provenance sectorielle des administrateurs ne doit pas nuire à l'efficacité des travaux du conseil. Autrement dit, la représentativité et la diversité des administrateurs ne doivent pas se faire aux dépens des compétences et expériences requises par le conseil. À cet égard, la CREPUQ suggère dans son mémoire que « le choix des membres du conseil doit avant tout tenir compte des compétences et de la diversité des expériences pertinentes » (CREPUQ,

⁵¹ La diversité des profils évoquée par les participants aux audiences tient en compte, d'une part, la provenance sectorielle des administrateurs « externes » telle que socioéconomique, communautaire, artistique, et d'autre part, les différentes catégories d'individus membres de la communauté universitaire dont sont issus les administrateurs « internes ».

2009a : 14). Or, si cette dernière appuie sans réserve les mesures législatives proposées, c'est que les dispositions législatives du projet de loi laissent à chaque établissement la possibilité d'adopter un règlement interne du conseil quant à la provenance des administrateurs (article 4.0.2) tout en précisant à l'article 4.0.17 « que la diversité des profils d'expérience et de compétence des membres du conseil d'administration doit être privilégiée ». Du même avis, les représentants de l'IGOPP évoquent que leur rapport sur la gouvernance des universités proposait également que « le conseil soit “diversifié et représentatif” sans définir ces deux termes afin de laisser à chacune des institutions le choix des moyens pour atteindre cet objectif dans le respect de leur tradition et de leur histoire » (IGOPP, 2009a, p. 11).

Outre cela, aucun n'a porté d'objections sur l'article 4.0.4 définissant les différentes catégories d'administrateurs internes issus de la communauté universitaire. Ils n'ont pas réclamé comme l'ont fait la CNJPQ, la FNEEQ, l'AFPC, la FPPU, la FPPU le QS, le SCFP⁵² l'élargissement de ces catégories aux autres membres du personnel comme les étudiants salariés ou les professionnels de recherche qui ne peuvent être assimilés à du personnel non académique. À ce propos, seule la FEUQ a mentionné qu'il n'est pas possible d'élargir le conseil d'administration « à l'infini » et que, par conséquent, des choix devaient donc être faits. Elle croit que les différentes catégories énoncées constituent celles à privilégier pour représenter cette diversité des points de vue et l'expertise du milieu universitaire (FEUQ, 2009a : 16).

Mitigé

Le CNJPQ, la FNEEQ, l'AFPC, la FPPU, la FPPU le QS, et le SCFP ne s'opposent pas aux mesures législatives des articles 4.0.2 et 4.0.17. Ils sont aussi d'avis que le système de l'enseignement supérieur dans son ensemble est diversifié et que la spécificité de tous les établissements doit être préservée. Ainsi, si les établissements ont des missions

⁵² Voir la section intitulée « Mitigé ».

spécifiques, c'est notamment en raison du fait qu'ils évoluent dans un contexte académique, économique, social et régional différent, leur gestion nécessite alors la participation de tous les acteurs concernés et une réelle représentation au sein des instances décisionnelles (CNJPQ, 2009a : 5; FNEEQ, 2009a : 22; AFPC, 2009b: CCE, vol. 41, n°2; FPPU, 2009b: CCE, vol. 41, n°5; QS, 2009a : 16; SCFP, 2009a : 11-12).

Toutefois, le CNJPQ, la FNEEQ, l'AFPC, la FPPU, et QS en particulier jugent que le projet de loi ne garantit pas que les membres externes ou indépendants issus de la « collectivité desservie » proviendront de différents milieux tels que social, culturel, économique et éducatif, ou bien qu'une catégorie des membres externes ne soit surreprésentée aux dépens des autres (QS, 2009b: CCE, vol. 41, n° 2; QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°1; CNJPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°2; AFPC, 2009b: CCE, vol. 41, n°2). En fait, ils soulignent que l'expérience tend plutôt à démontrer qu'en l'absence d'une indication claire et contraignante à cet effet, les représentants externes sont majoritairement issus du milieu des « affaires ». M^{me} Blais, représentante de la FNEEQ, évoque le malaise et la crainte des membres de son organisation de voir un trop grand nombre « d'externes » issus du milieu des affaires :

« C'est exact que le C.A. va pouvoir définir son profil. Qui va définir? C'est les membres du C.A. actuel. Qui proviennent d'où? Du milieu des affaires. Alors, notre inquiétude, elle est là, O.K.? Elle est là. On a fait le tour, hein, des différents C.A.: ils viennent du milieu des affaires; alors donc, l'inquiétude est là. C'est que les gens [...] vont se définir, ils vont se coopter entre eux, donc ça risque d'être la république des amis. C'est ça que l'on craint, O.K.? » (QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°1).

Certes, ils reconnaissent que le monde des affaires a un rôle et une expertise bien particulière dont ils reconnaissent la pertinence et l'apport aux universités. Néanmoins, ils sont persuadés que cette catégorie ne devrait pas être trop nombreuse sur les conseils d'administration des universités. En dépit de la réputation d'intégrité d'un membre issu du milieu des affaires et de la confiance qu'il inspire, ils ne croient pas, lorsqu'il siège au conseil d'administration, qu'il parvienne à faire table rase des valeurs de son milieu d'appartenance et, surtout, des intérêts qui y sont reliés. Or, ce sont ces valeurs, associées à

l'entreprise privée, lorsqu'elles sont imposées aux universités, qui inquiètent particulièrement ces mêmes acteurs. La FNEEQ, entre autres, appréhende les impacts négatifs de ces pratiques ou valeurs lorsque vient le temps pour ces administrateurs de juger des différents aspects académiques d'une institution :

« Que les questions académiques soient prises sous la seule loupe du financier, c'est ça que l'on craint dans... Il y a des programmes où il y a peut-être moins d'étudiants, mais qui sont fort importants dans des universités, je pense philosophie, en région. Mais il faut pouvoir maintenir ces programmes-là, et c'est ce type d'inquiétudes que l'on a que des programmes qui sont peut-être moins utiles paraissent moins utiles pour une communauté [socioéconomique], mais il ne faut pas oublier que, dans le milieu universitaire, bien, ces aspects-là sont importants » (QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°1).

M. Grenier-Robillard, vice-président du CNJPQ, évoque clairement, comme le fait également QS (2009b), l'AFPC (2009a : 9) et la FPPU (2009a : 14), que ces administrateurs, en plus de porter les valeurs, les idéologies et les intérêts de leur provenance sectorielle, ont l'intention d'introduire des principes de gestion de l'entreprise privée aux universités québécoises :

« De plus, c'est dans leur essence [administrateurs de la communauté universitaire] d'avoir davantage à cœur de préserver la mission particulière de l'éducation au Québec, que des entrepreneurs, voulant transformer les étudiants en clients, l'enseignement en services monnayables et l'école en entreprises profitables. [...] Sans doute que la majorité des membres externes, ils sont dans les C.A. pour des raisons tout à fait honorables et désintéressées. Néanmoins, leur mission est d'introduire les méthodes de gestion du privé dans la gestion d'institutions publiques d'enseignement et à la longue cette façon de faire ne peut que donner les résultats que nous craignons » (SCFP, 2009b: CCE, vol. 41, n°4).

Pour autant, aucun de ces groupes ne réclame une modification des articles 4.0.2 et 4.0.17 afin d'éviter qu'il y ait un trop grand nombre d'administrateurs issus du milieu des « affaires ». Ils réclameront plutôt un changement au projet de loi de façon que les membres internes issus de la communauté universitaire soient majoritaires sur les conseils

d'administration⁵³. Mais avant cela, ces mêmes acteurs ont demandé une modification de l'article 4.0.4 qui définit les catégories des membres internes pouvant être nommés au conseil d'administration de leur université respective. Étant donné que le projet de loi indique que « la composition du conseil d'administration concourt à ce que les différentes composantes de la collectivité desservie par l'établissement y soient reflétées » (ASSNAT, 2009a : art. 4.0.2), ils veulent qu'il en soit de même pour la communauté universitaire. Ainsi, ils recommandent une représentation diversifiée des administrateurs internes et une mention explicite reconnaissant les autres membres du personnel comme les chargés de cours et les étudiants salariés qui ne peuvent être assimilés à l'une ou l'autre des catégories au sens de l'article 4.0.4 (CNJPQ, 2009a : 6; FNEEQ, 2009a : 20; AFPC, 2009a : 15; FPPU, 2009b: CCE, vol. 41, n°5; QS, 2009a : 17; SCFP, 2009a : 16). D'ailleurs, le SCFP en particulier précise que sa proposition d'amendement concorde parfaitement avec l'une des visées inscrites dans les notes explicatives du projet de loi visant à améliorer la transparence. À cet effet, le SCFP évoque :

« Il est également important que chaque groupe de personnel ait un représentant afin de pouvoir diffuser les décisions qui sont prises et aussi pouvoir expliquer les objectifs poursuivis et les discussions qui ont entouré cette prise de décision. Cette manière de faire remplit totalement l'objectif poursuivi par le dépôt de ce projet de loi, soit celle d'améliorer la transparence. La transparence, c'est non seulement informer la population sur la façon dont l'argent est utilisé, mais c'est également informer les membres du personnel des décisions qui les toucheront » (SCFP, 2009b : CCE, vol. 4, n°4).

Contrairement à ces derniers, Lucier met l'accent sur les compétences dont doivent faire la démonstration les administrateurs externes plutôt que la provenance sectorielle et le nombre d'administrateurs en provenance de l'externe et de la communauté universitaire. Il

⁵³ Il s'agit d'un débat autour des articles 4.0.3 et 4.06 portant sur la détermination des proportions des administrateurs indépendants et de administrateurs internes issus de la communauté universitaire. L'argumentaire spécifique de ces acteurs à ce sujet sera présenté aux pages suivantes : 114-124

demande plutôt que soit ajoutée à ces articles du projet de loi une obligation de compétence des administrateurs externes relative à la « chose universitaire ». Il précise qu'il serait davantage inquiet si, parmi les membres externes ou indépendants, il y avait une diversité de profils, mais peu d'expérience des enjeux académiques : « Diversité, soit. Mais cela ne saurait suffire, car on peut être divers et pourtant inadéquat [...] la diversité, quand elle n'est pas traitée en fonction de la compétence, elle est sans grand intérêt. Parce qu'on pourrait tous être diversement dans la misère » (Lucier, 2009b: CCE, vol. 41, n°3). Des personnes qui ont à décider des programmes d'enseignement et de recherche, à décerner des diplômes et à brosser le profil de compétence du premier dirigeant, jugent-ils, ne peuvent pas être étrangères à la mission universitaire et doivent faire la démonstration de leurs compétences à l'égard des enjeux propres à l'enseignement supérieur.

5.2.1.1.2 Proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants

Proposition gouvernementale: moyens

Le rapport du VGQ (2008) pour les faits entourant les dépassements de coûts des projets immobiliers de l'UQAM identifie les principaux facteurs responsables des pertes financières. Il met notamment en lumière la gouvernance « dysfonctionnelle » de l'UQAM. D'ailleurs, la majorité des recommandations touche cet aspect du dossier. Le VGQ insiste, entre autres, sur la composition du conseil d'administration pour expliquer le peu d'opposition rencontrée par les meneurs des projets. À l'UQAM, la majorité des membres sont issus de la communauté ou liés indirectement à l'université, ce qui ne leur donnait pas le recul nécessaire pour réfréner les ambitions de l'équipe rectoriale. À la suite d'entrevues auprès de plusieurs des membres et anciens membres internes du conseil, le vérificateur juge que plusieurs d'entre eux n'étaient pas en mesure d'apprécier l'évaluation des projets qui leur étaient présentés (VGQ, 2008 : 104-110).

En réaction au rapport du VGQ (2008), la ministre Courchesne a annoncé lors d'un point de presse tenu le jour même du dépôt du rapport, soit le 4 juin 2008, son désir de

déposer à l'automne 2008 un projet de loi pour modifier la gouvernance des universités. Suivant les observations du VGQ, elle annonce qu'elle compte exiger que les deux tiers des personnes qui siègent au conseil d'administration soient indépendantes, c'est à dire non liées directement à l'établissement à titre de professeur ou d'employé : « Je devance possiblement une de vos questions pour vous dire que nous partageons tout à fait l'avis du vérificateur général à l'effet que, comme toutes les autres sociétés, qu'elles soient publiques ou privées, au moins deux tiers des membres devraient être indépendants » (ASSNAT, 2008e, juin, 4). Lors de ce point presse, elle a aussi souligné qu'elle avait rencontré, deux mois auparavant, l'ensemble des recteurs et des présidents des conseils d'administration de toutes les universités du Québec pour discuter avec eux des enjeux qui étaient liés à la gouvernance des établissements, dans la foulée du rapport de l'IGOPP (2007) sur la gouvernance des universités, qui indique qu'une « saine gouvernance » débute par la composition d'un conseil d'administration où siège une majorité (60 à 66 %) d'administrateurs externes ou « indépendants » à l'université (IGOPP, 2007 : 9-10).

Suivant cela, le projet de loi contient les mesures législatives annoncées par la ministre de l'éducation lors de ce point de presse. L'élément central du projet de loi n° 38 a trait à la composition et au rôle du conseil d'administration. Parmi les éléments prépondérants relatifs aux changements à apporter à la structure de gouvernance des universités se retrouve l'obligation de voir au moins 60 % des membres du conseil se qualifier comme « indépendants ». L'énoncé est le suivant : « 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 » (ASSNAT, 2009a : art. 4.0.3). Cette mesure modifiera de manière importante la composition actuelle des conseils. L'examen du document de L'Espérance (2007) sur les structures de gouvernance des universités du Québec montre que dix établissements universitaires ont des conseils composés majoritairement de membres internes et huit ont des conseils composés majoritairement de membres de l'externe. Puis, l'article 4.0.6 accorde au conseil le pouvoir de déterminer les proportions entre les deux catégories de membres dans le respect de l'article 4.0.3 : « Le nombre de membres du conseil d'administration, sa composition, la

procédure de nomination, le nombre de membres devant se qualifier comme membres indépendants et le nombre de membres issus de la communauté universitaire sont déterminés par le règlement intérieur du conseil » (ASSNAT, 2009a : art. 4.0.6).

Intérêts des acteurs

Tableau 7 : Proportions d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants

Composition du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants	71	4.0.3; 4.06	IGOPP, FCCQ, CPQ, CMA	CREPUQ,	FEUQ, FNEEQ, AFPC, QS, FQPPU, TaCEQ, FPPU, SCFP, CNJPQ	L'Écuyer, J. et Bernard, P., Lucier, P.

Pour

Fidèles à leur position en faveur des objectifs poursuivis dans le projet de loi, la FCCQ (2009a : 5-6), le CPQ (2009a : 9), le CMA (2009 : 4), le FCCQ (2009 : 5-6), ainsi que les trois représentants de l'IGOPP (2009 : 11-12) appuient ces mesures législatives. Leur appui à ces articles du projet de loi est grandement motivé et justifié par la publication du rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec de l'IGOPP (2007). À titre illustratif, le CPQ a évoqué en audience de la CCE que le rapport de l'IGOPP a grandement inspiré ses membres lors de la rédaction de leur mémoire :

« On n'est pas, au Conseil du patronat du Québec, ni moi-même ni, je pense, ma collègue, experts en gouvernance. Je dois dire, d'ailleurs, que les travaux de notre... du comité de notre conseil d'administration qui se sont penchés sur la question, se sont beaucoup inspiré du rapport de l'IGOPP que vous avez reçu. Et... et à cet effet-là, notre... Je pense que les gens de l'IGOPP ont une expertise qui est largement reconnue, et pas seulement dans le secteur privé, mais également dans le secteur public. Ils ont fait beaucoup de

travaux, de recommandations pour réformer, moderniser la gouvernance dans plusieurs institutions publiques au Québec et puis même ailleurs au Canada » (CPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n^o6).

À cet effet, les rédacteurs du rapport de l'IGOPP (2007) sont d'avis que la composition du conseil a une importance critique pour assurer « une gouvernance universitaire efficace » (IGOPP, 2007 : 4). Pour ce faire, le rapport propose au principe 5 que le conseil d'administration soit composé de membres aux expériences et compétences diverses, de façon à refléter l'ensemble des points de vue, et que la majorité des membres soit indépendante, donc non liée personnellement ou professionnellement à l'établissement. D'ailleurs, le groupe de travail est convaincu qu'une « saine gouvernance » nécessite une majorité de 60 à 66 % de membres indépendants (IGOPP, 2007 : 9-10).

Ainsi, tous ces acteurs justifient leur position par la nécessité d'avoir sur le conseil d'administration des membres indépendants qui n'ont pas de liens personnels ou professionnels avec l'institution. Les représentants de l'IGOPP autant que la CPQ, le FCCQ et le CMA ont tous insisté sur le fait que la gouvernance doit respecter une règle simple : personne ne doit être juge et partie dans l'attribution et l'utilisation des fonds publics (IGOPP, 2009a : 8; FCCQ, 2009a : 5-5; CPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n^o6; CMA, 2009a : 4). En raison de l'importance du financement public accordé aux universités, jugent-ils, les membres de la communauté universitaire ne peuvent être majoritaires sur les conseils. M. Toulouse, président du groupe de travail sur la gouvernance des universités de l'IGOPP précise en audience que « l'interne ne peut pas s'évaluer lui-même. C'est un concept des années soixante-dix, ça. La collégialité, le consensus, tout ça, on gérait ça comme des coopératives. On s'aperçoit maintenant que, dans l'intérêt public, lorsque le financement est au 4/5 des fonds publics, il faut s'assurer que l'institution réponde aussi au besoin de l'ensemble des populations » (IGOPP, 2009b: CCE, vol. 41, n^o3).

De leurs avis, une majorité d'administrateurs indépendants peut ainsi assurer une prise de décisions stratégiques éclairées en étant moins susceptibles de se trouver en conflit d'intérêts. D'autant plus, avancent-ils, cette mesure est aussi recommandée par les instituts de gouvernance tels que l'Institut des administrateurs de société en plus d'être largement

appliquée dans le secteur privé. Patrick Leblanc, conseiller spécial au président du CPQ, insiste d'ailleurs sur cet aspect : « Le principe selon lequel les membres du conseil d'administration d'une université devraient être majoritairement indépendants de l'organisation qu'ils administrent fait largement consensus dans le secteur privé. Et il n'y a pas de raison pour que ce principe ne soit pas également applicable aux institutions publiques, dont les universités, d'autant plus que ces dernières administrent des budgets considérables » (CPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°6).

Qui plus est, dans une lettre publiée dans les journaux le 28 juin 2008 après le dépôt du deuxième rapport du vérificateur général, les représentants de l'IGOPP soulignent que ce rapport, qui décrit les nombreuses carences de gouvernance ayant contribué aux problèmes financiers de l'UQAM, apportent un témoignage concret sur les risques de dérapage en l'absence de saines pratiques de gouvernance. Or, un conseil d'administration, insistent-ils, doit être l'autorité décisionnelle ultime pour l'établissement. Et cette autorité doit être portée par des administrateurs indépendants qui, majoritairement, n'ont d'autre intérêt que la réalisation de la mission de l'établissement. Un conseil d'administration composé d'une majorité de membres internes comme à l'UQAM serait, corroborant ainsi l'analyse du VGQ⁵⁴, « affaibli » par le fait qu'il y a beaucoup trop de membres de l'interne qui « relèvent » du recteur.

Mitigé

La CREPUQ admet qu'elle est d'accord avec l'une des mesures proposées dans le rapport de l'IGOPP, qui recommande, tout comme les articles du projet de loi, que le

⁵⁴ Dans son deuxième rapport, le VGQ constate que, « plus de la moitié des administrateurs sont des acteurs quotidiens dans la vie de cet établissement... Se considèrent-ils comme des administrateurs chargés de défendre les grands enjeux de l'université [...] au risque de déplaire au recteur? » (2008 : 81); de plus, « de nombreux observateurs peuvent assister aux séances du conseil et ils sont aussi des acteurs de cette université » (2008 : 81). Certains membres du conseil de l'UQAM ont fait part de la difficulté à exercer leurs fonctions, allant même jusqu'à dire que, « s'ils avaient voulu s'opposer aux projets de l'UQAM, il leur aurait fallu être prêts à quitter leurs fonctions » (2008 : 81).

conseil des universités soit composé en majorité (60 à 66 %) d'administrateurs indépendants (CREPUQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°5). Par contre, elle a insisté, lors des audiences, sur l'idée qu'un seul modèle de gouvernance pouvant convenir à toutes les universités, sans distinction de l'histoire et la culture unique de chacune, va à l'encontre de la pleine reconnaissance de l'autonomie institutionnelle des établissements. C'est pourquoi elle demande, par souci de respect pour la particularité des établissements, d'adopter une démarche fondée sur des ententes bilatérales et de partenariats plutôt qu'une démarche légale. Et comme le précise la principale de McGill et présidente de la CREPUQ, Heather Munroe-Blum, le cadre législatif n'offre pas suffisamment de flexibilité aux établissements et par conséquent, le projet de loi ne devrait pas statuer sur la proportion permise entre les membres indépendants et les membres de la communauté universitaire :

« En fait, il y a effectivement un consensus au sein des chefs d'établissement sur cette question pour qu'il y ait une majorité de membres indépendants. Certains estiment qu'il ne devrait pas y avoir d'indication de 60 % parce que ce pourrait être 53 %, 55 %, 57 %. Il faut laisser la marge de manœuvre aux établissements en fonction de ce qu'ils vivent et de leur réalité. Et de fixer une norme à 60 % ne nous apparaît pas... pour un certain nombre de chefs d'établissement, n'apparaît pas approprié » (CREPUQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°5).

La CREPUQ fait aussi valoir dans son mémoire que plusieurs gouvernements tels que le Royaume-Uni, l'Australie et le Danemark, cités en exemples dans la littérature scientifique comme des chefs de file en la matière, ont choisi d'établir un ensemble de principes directeurs plutôt que de recourir à un cadre législatif. Préféablement, il revient aux établissements d'établir leurs priorités et leurs objectifs en se basant sur ces mêmes principes (CREPUQ, 2009a : A-3). La CREPUQ souhaiterait donc que le gouvernement s'engage dans cette voie plutôt que d'adopter le projet de loi n°38 qui s'inscrit complètement à l'opposé de cette tendance en détaillant, entre autres, jusqu'aux modalités de remplacement d'un administrateur ou encore, en précisant la proportion permise entre les deux catégories d'administrateurs. Mais advenant que le projet de loi soit adopté, la CREPUQ croit qu'une proportion minimale de 60 % est trop élevée et ne devrait pas être établie par la loi, mais par les établissements eux-mêmes.

Contre

Ces groupes considèrent que le gouvernement fait fausse route en proposant de modifier la composition des conseils d'administration des universités pour qu'ils soient majoritairement composés de membres externes ou « indépendants » (FEUQ, 2009a : 2; FNEEQ, 2009a : 20; AFPC, 2009a : 15; QS, 2009a : 17; FQPPU, 2009a : 24; TaCEQ, 2009a : 20-21; FPPU, 2009a : 13; SCFP, 2009a : 16; CNJPQ, 2009a : 6). Au contraire, le renforcement de la gouvernance des institutions, jugent-ils, passe plutôt par une augmentation de la participation des membres de la communauté universitaire, qui sont les personnes les plus compétentes pour comprendre les enjeux propres aux universités et y proposer des orientations et stratégies en lien avec leurs missions respectives⁵⁵. La compétence évoquée de différentes façons par ces groupes signifie que les membres internes ont « une connaissance du milieu universitaire » (AFPC, 2009a : 7), qu'ils sont « les mieux placés pour comprendre et analyser les réalités vécues » (FEUQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°7), que leur « connaissance intime des dynamiques et des enjeux locaux qu'ont les personnes de l'interne assure un éclairage essentiel » (FNEEQ, 2009a : 20) et qu'ils ont « les connaissances et la légitimité pour être les porteurs de la mission de recherche et d'enseignement de l'université » (FQPPU, 2009a : 16). Et cette compétence à laquelle prétendent les membres internes se justifie du fait de « l'extériorité » (QS, 2009a : 15) des membres du conseil d'administration qui les coupe d'une compréhension directe et profonde de ce qui se passe dans l'organisation et qui les rend moins aptes à présider au

⁵⁵ Ils réclament tous que les conseils d'administration soient composés d'une majorité d'administrateurs internes. Seul le SCFP ne réclame qu'une parité entre les membres internes et externes. Devant l'insistance des membres de la Commission sur cette position, les représentants du SCFP ont précisé que leur proposition était un compromis occasionné par l'insistance de la ministre à adopter le projet de loi. Le cas échéant, ils réclament une majorité d'administrateurs internes : « Ceci étant dit, il y a un projet de loi. Alors, on a voulu être constructifs. Alors, s'il faut vivre avec ce projet de loi, ce qu'on demande, c'est : Au moins, donnez-nous la parité. Au moins, donnez-nous la parité. C'est ce qu'on dit. Au moins. C'est un minimum pour nous. Si vous voulez nous donner la majorité, on est d'accord. [...] Quelle serait la composition idéale du C.A. pour vous? Bien, l'idéal, ce ne serait pas ça. Ce n'est pas un compromis, l'idéal. L'idéal, ce serait une majorité d'internes, pour nous » (SCFP, 2009b, CCE: vol. 41, n° 4).

développement de l'établissement universitaire. Bien qu'ils ne nient pas l'apport au plan des expertises que peuvent avoir les membres externes à l'université aux délibérations du conseil d'administration, ils sont tous en accord avec une mesure visant à atteindre une diversité de profils, que celle-ci soit liée à leur provenance sectorielle, leur expérience ou leur compétence, ils considèrent toutefois qu'ils ne doivent pas détenir la majorité des sièges.

La TaCEQ illustre bien dans son mémoire les raisons de l'opposition de ces groupes à ces différentes mesures législatives à l'aide d'une démonstration qui tend à expliquer que le législateur commet une erreur d'analyse organisationnelle en proposant d'imposer le « modèle hiérarchique d'inspiration managériale » à des organisations universitaires dites professionnelles et collégiales (TaCEQ, 2009a : 16-21). La TaCEQ a employé un argumentaire similaire⁵⁶ en ce qui a trait aux dérives immobilières de l'UQAM afin de démontrer que le modèle collégial relativement décentralisé, qui accorde aux membres de la communauté universitaire une part importante des droits de décision et de contrôle et qui repose, entre autres, sur l'expertise de ses professeurs, est plus approprié pour les organisations universitaires. Dans ce cas-ci, la TaCEQ tente de démontrer, à l'aide de la littérature scientifique sur les sciences de l'organisation, d'une part, qu'il y a quelque chose de spécifique à propos des organisations universitaires dites professionnelles qui ferait que le modèle hiérarchique d'inspiration managériale serait inadapté à leurs missions et à leurs objectifs et, d'autre part, que les administrateurs externes ne possèdent pas l'expertise académique et le profil de compétences leur permettant de décider à eux seuls des grandes orientations de nos institutions d'enseignement.

Rappelons d'abord que pour la TaCEQ, notamment, le projet de loi n° 38 prône un modèle hiérarchique d'inspiration managériale, puisqu'il vise à faire du conseil d'administration et du dirigeant de l'université les « ultimes porteurs de la mission de l'établissement » (TaCEQ, 2009a : 18). Cela signifie pour elle qu'une autorité, soit un conseil d'administration, est directement responsable et imputable du travail effectué dans

⁵⁶ Voir le thème portant sur les dérives immobilières de l'UQAM.

l'organisation et à ce titre, elle doit exercer une supervision directe des activités. Par conséquent, il y a un parti pris pour une division très nette entre ceux qui décident et ceux qui exécutent, l'exécution des tâches étant alors déléguée à des personnes hiérarchiquement inférieures ne détenant pas d'autorité propre et n'étant pas responsables de la réalisation de la mission.

La TaCEQ évoque dans son mémoire que la littérature scientifique sur les sciences de l'organisation incite à penser qu'il y a fort peu de possibilités que la grande variété des « mécanismes organisationnels » puisse contribuer au bon fonctionnement de toutes les organisations indifféremment de leur contexte de fonctionnement. Les sciences de l'organisation auraient mis en lumière que le modèle hiérarchique serait relativement efficace lorsque le travail à organiser est simple, c'est-à-dire facilement analysable et observable, mesurable et stable, mais il en va autrement lorsque les tâches sont complexes et requièrent un degré élevé de compétences et de connaissances comme pour des organisations de services humains telles que les universités, et dont la mission consiste, entre autres, à l'avancement, la préservation et la transmission d'idées et de connaissances⁵⁷.

Suivant ces mêmes prémisses, un conseil d'administration d'université pourrait difficilement aspirer à superviser directement, voire à diriger, la « livraison des services » attendus pour l'université. Une université n'est pas une chaîne de montage avec un début et une fin prévisible et facilement mesurable. D'autant plus qu'il n'y a pas de coordination du travail au niveau de l'enseignement et de la recherche qui est généralement assurée par l'imposition de normes et standards qui en guident la réalisation. En ce sens, la TaCEQ croit qu'il est peu probable qu'un conseil d'administration composé de 13 à 25 membres dont la majorité (60 à 66 %) provient de l'externe soit davantage en mesure de concevoir et de coordonner une mission aussi complexe et ambiguë que celle des universités. Et cela est d'autant plus difficile pour des administrateurs externes. À tout le moins, il ne faudrait pas,

⁵⁷ La TaCEQ (2009 : 19) cite, entre autres, les travaux de Mintzberg, 1989; Donaldson, 2001; Grandori, 2001; et Scott, 2003.

juge-t-elle, « séparer les concepteurs-coordonnateurs des exécutants » (2009a : 19) : l'administrateur doit également être l'expert, le professionnel, au premier chef le professeur, sur lequel repose fondamentalement l'institution universitaire.

Pour la TaCEQ, les membres externes, en plus de ne pas posséder l'expertise propre au modèle professionnel sur lequel repose fondamentalement l'institution universitaire sont extérieurs au fonctionnement somme toute très décentralisé des universités, dans lesquelles ce n'est pas tant une planification par un conseil d'orientations stratégiques qui compte, mais l'exercice éclairé et quotidien du jugement des « experts », que sont les membres de la communauté universitaire et au premier chef les professeurs. Il leur semble donc que les membres externes ne peuvent avoir une connaissance fine de ce qui s'y passe et les compétences pour présider à l'adoption d'orientations stratégiques alors qu'ils ne participent pas au travail qui prend place quotidiennement dans les processus de choix individuel des professionnels et dans les instances de l'établissement :

« Comment un administrateur “indépendant” pourrait-il raisonnablement décider des objectifs que les chercheurs doivent se fixer et des moyens qu'ils doivent avoir à leur disposition? “*Professional authority has its source in expert knowledge, usually gained through prolonged training, which enables those possessing it to direct endeavors of others to achieve certain ends.*” C'est cette expertise que le modèle managérial appliqué aux universités écarte, car les gestionnaires “indépendants” ne la possèdent pas. Comment alors espérer une efficacité de gestion optimale de la part d'un conseil composé majoritairement de membres “indépendants”? Comment espèrent-ils gagner la confiance de la communauté universitaire alors que c'est cette extériorité même [...] qui coupe les membres du conseil d'administration d'une compréhension directe et profonde de ce qui se passe dans l'organisation » (TaCEQ, 2009a : 19).

Encore là, la TaCEQ (2009a : 20-21) précise que cela ne signifie pas que des membres externes ne puissent pas apporter une aide appréciable de par leurs connaissances approfondies ou leur profil spécialisé en gestion. Toutefois, la gestion, juge-t-elle, est « essentiellement une affaire de moyens et non de fins ». Il leur semble donc absurde de demander à des personnes extérieures à la réalité quotidienne d'une université, ne

possédant pas l'expertise académique de décider des grandes orientations de nos institutions d'enseignement.

Autre

Lucier ainsi que L'Écuyer et Bernard ne sont ni pour ni contre ces articles du projet de loi. Tout au plus, ils croient que la question de la proportion d'administrateurs, interne ou externe, est un faux débat. Selon eux, il est plus important de s'assurer que les nouveaux administrateurs ont les compétences requises pour comprendre les enjeux propres à l'enseignement supérieur (L'Écuyer et Bernard, 2009b: CCE, vol. 41, no 4; Lucier, 2009b: CCE, vol. 41, no 3).

Devant l'insistance des parlementaires sur la proportion d'administrateurs internes et externes, L'Écuyer souligne que la composition à la majorité d'administrateurs n'ayant aucun lien financier ou personnel avec l'établissement est une mesure répandue à travers le monde sans que cela n'intervienne sur la qualité de ces mêmes établissements :

« Chez nos voisins américains, c'est une condition – condition – d'accréditation que les conseils d'administration soient indépendants. [...] Si vous regardez le New-England [*sic*], qui est notre voisin immédiat, le conseil d'administration doit comporter une majorité de personnes qui n'ont aucun lien financier avec l'université. Ça comprend des employés, ça comprend des cadres, ça comprend aussi des personnes qui feraient affaire avec l'université. [...] Ça n'a jamais empêché les États-Unis de développer un système d'universités hors pair. Alors, moi, je pense que c'est un faux débat. Le point qui est essentiel, c'est que le conseil d'administration joue bien son rôle, et comme le disait mon collègue, que les gens soient bien formés » (L'Écuyer et Bernard, 2009b: CCE, vol. 41, no 4).

Il ajoute que son expérience sur le conseil d'administration de l'Université de Montréal, qui est formé en majorité d'administrateurs externes, lui permet de croire que le plus important est d'avoir des administrateurs bien formés et compétents.

Tout autant, Lucier, qui a aussi une longue expérience d'administrateur, souligne également que la proportion des membres sur le conseil n'est pas un enjeu important : « Moi, pour ma part, je n'ai pas voulu m'embarquer dans le débat du nombre et des proportions, je vous dirai, pour avoir pratiqué pendant de nombreuses années ce genre de conseil, d'une certaine manière c'est assez secondaire parce que ça ne fonctionne pas à coup de votes » (Lucier, 2009b: CCE, vol. 41, no 3).

5.2.1.1.3 Qualification des administrateurs indépendants

Proposition gouvernementale : moyens

Le thème de la qualification des administrateurs au statut d'indépendants est étroitement lié à l'enjeu de la répartition du nombre d'administrateurs par catégorie. Dans ce cas-ci, ce sont également les récents dérapages universitaires de l'UQAM et l'îlot Voyageur qui servent de prétexte à une refonte en profondeur de la gouvernance universitaire. Or, c'est la présence trop nombreuse d'acteurs impliqués directement dans la vie universitaire comme les professeurs, chargés de cours et étudiants qui est identifiée comme une source importante de tous ces maux.

Suivant l'analyse du Vérificateur général du Québec (VGQ, 2008) et celle du groupe de travail de l'IGOPP sur la gouvernance des universités (IGOPP, 2007), il est reproché aux administrateurs internes de ne pas être objectifs dans leurs prises de décisions parce que celles-ci peuvent avoir un impact sur leur rémunération, leur carrière, leur milieu de vie, etc. Ils auraient donc tendance à faire des choix qui favorisent leurs intérêts. Or, la ministre corrobore l'analyse faite par le VGQ et l'IGOOP ainsi que l'opinion du CPQ, le FCCQ et le CMA voulant que personne ne doit être juge et partie dans l'attribution et l'utilisation des fonds publics (IGOPP, 2009a : 8; FCCQ, 2009a : 5-5; CPQ, 2009b: CCE, vol. 41, no 6; CMA, 2009a : 4; VGQ, 2008 : 104-110) :

« Mais vous avez dit une autre chose importante. Vous dites: L'interne ne peut pas évaluer l'interne. Ça, je suis assez d'accord avec ça. C'est un peu... Moi, j'ai le sentiment, depuis deux semaines, que les gens d'interne, ne pensent pas qu'ils peuvent être en conflit d'intérêts. Le conflit d'intérêts, ce

n'est pas uniquement, pour moi, dans ce cas-ci, un avantage pécuniaire qu'on retire sur des décisions. Un conflit d'intérêts, c'est parce que notre employeur, on veut une promotion, on veut une chaire de recherche, on veut ci, on veut ça, je veux dire. C'est humain, ça existe » (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n° 3).

Suivant cela, le projet de loi conçoit l'indépendance de la même façon que la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* : un membre du conseil est indépendant s'il n'a pas de liens personnels ou de liens d'affaires avec l'établissement (L.R.Q., chapitre G-1.02 : art. 4 à 7) . Plus précisément, le projet de loi n° 38 définit l'indépendance comme l'absence de « relations ou d'intérêts » avec l'établissement d'enseignement visé, par exemple de nature financière, commerciale ou professionnelle, excluant de cette disposition les relations ou intérêts de nature philanthropique (art. 4.0.7). Aussi, suivant la définition du caractère non indépendant à l'article 4.0.8, un administrateur ne peut être jugé indépendant si, au cours des trois années précédant la date de sa nomination, il est ou a été employé par l'établissement ou s'il a fourni à l'établissement, à titre onéreux, des biens ou des services autres que ceux reliés à la formation ou si un membre de sa famille immédiate fait partie de la direction supérieure de l'établissement ou s'il est étudiant de l'établissement inscrit à une activité menant à un grade, diplôme ou certificat. Il est par ailleurs précisé qu'une fois nommé, le membre indépendant doit dénoncer par écrit toute situation pouvant affecter son statut (art. 4.0.9). Toutefois, le fait de se trouver de manière ponctuelle en situation de conflit d'intérêts n'affecte pas sa qualification (art. 4.0.10). Suivant tout cela, aucun acte du conseil d'administration ne peut être valide au motif qu'il n'est pas constitué en parts égales de femmes et d'hommes ou que moins de 60 % des membres du conseil sont indépendants. Puis, l'article 4.0.12 stipule qu'un membre interne du conseil d'administration qui occupe une fonction à temps plein dans l'institution ne peut avoir un intérêt direct ou indirect dans un organisme, une entreprise ou une association mettant en conflit son intérêt personnel et celui de l'établissement. Cependant, s'il est membre du personnel, il doit se retirer de toute séance pendant la durée des délibérations et du vote sur toute question concernant le contrat de travail ou la convention collective. Tout autre membre du conseil qui a un intérêt direct ou indirect dans un tel organisme ou autre doit dénoncer par écrit cet intérêt et se retirer de

la séance pour la durée des délibérations et du vote relatifs à cette question. Finalement, l'article 4.0.5 prévoit que les administrateurs indépendants nommés par le gouvernement sur chaque conseil d'administration ne doivent pas faire partie du personnel du MELS.

Intérêts des acteurs

Tableau 8 : Qualification des administrateurs indépendants

Composition du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Qualification des administrateurs indépendants	34	4.0.5; 4.0.7; 4.0.8; 4.0.9; 4.0.10; 4.0.11; 4.0.12	IGOPP, FCCQ, CPQ, CMA	CREPUQ, Lucier, P.	FEUQ, FNEEQ, AFPC, QS, FQPPU, TaCEQ, SCFP, CNJPQ	FPPU, L'Écuyer, J. et Bernard, P.

Pour

Les représentants de l'IGOPP (2009b), le FCCQ (2009a : 6-7), le CPQ (2009a : 9) et le CMA (2009a : 4) appuient sans réserve ces articles du projet de loi. Ils évoquent les mêmes arguments que ceux exposés précédemment pour le thème de la détermination des proportions de membres indépendants et de membres issus de la communauté universitaire, soit la nécessité d'implanter les meilleures pratiques de l'entreprise privée et parapublique aux établissements universitaires, soit de nommer une majorité de membres indépendants pour contrer la dépendance des administrateurs de la communauté universitaire envers le recteur et son équipe de direction, soit que toute organisation doit respecter le principe que personne ne doit être juge et partie dans l'attribution et l'utilisation des fonds publics. Ainsi le CPQ, les représentants de l'IGOPP et le FCCQ en particulier insistent à nouveau sur l'un des principes primordiaux de la « saine gouvernance », faisant largement consensus dans le secteur privé, soit que les membres de « l'interne ne peuvent évaluer l'interne » (IGOPP,

2009b: CCE, vol. 41, no 3), et qu'à cet égard, « ça prend des gens qui sont détachés de la pratique quotidienne de l'organisation » (CPQ, 2009b: CCE, vol. 41, no 6) pouvant ainsi jeter « un regard interrogateur, voire critique, sur certaines orientations ou décisions de l'établissement universitaire » (FCCQ, 2009a : 7). Suivant l'interprétation du VGQ sur les causes des problèmes immobiliers de l'UQAM⁵⁸ (VGQ, 2008), ils estiment que les conseils doivent inclure des administrateurs qui ne relèvent pas du recteur et donc, qui ne doivent avoir aucun lien personnel ou professionnel avec l'établissement et ses dirigeants. C'est notamment pour cette raison qu'il faut, selon Nadeau, représentant de l'IGOOP, s'assurer que les administrateurs ne soient pas seulement externes à l'organisation, mais également indépendants. Voulant préciser la distinction entre externe et indépendant, il affirme : « Les termes “externe”, “interne” étaient utilisés pendant de nombreuses années dans le secteur privé. On s'est rendu compte qu'“externe” ne permettait pas de dire : Mais est-ce qu'il est indépendant de la direction? Il est externe, il ne travaille pas pour l'entreprise, il ne travaille pas pour l'organisation, mais est-il vraiment indépendant de l'organisation, même s'il n'y travaille pas? Donc, on s'est rendu compte que les mots “externe”, “interne” ne permettaient pas de faire cette nuance-là » (IGOOP, 2009b: CCE, vol. 41, no 3).

Mitigé

Encore ici, la CREPUQ juge qu'il aurait été préférable, par souci de respect pour la particularité des établissements et leur autonomie dans la gouvernance institutionnelle, d'adopter une démarche fondée sur des ententes bilatérales plutôt qu'une démarche légale. Bien qu'elle admette qu'elle est d'accord avec l'idée qu'une partie des membres du conseil doivent se qualifier en tant qu'indépendants, elle veut que leur qualification, la définition des critères et le processus relèvent du conseil, à qui il incomberait d'en traiter par règlement interne (CREPUQ, 2009a : 16). Il en va autant de la détermination de

⁵⁸ Dans son deuxième rapport, le VGQ constate que « plus de la moitié des administrateurs sont des acteurs quotidiens dans la vie de cet établissement... Se considèrent-ils comme des administrateurs chargés de défendre les grands enjeux de l'université [...] au risque de déplaire au recteur? » (VGQ, 2008 : 81).

l'indépendance du membre nommé par le gouvernement prévu à l'article 4.0.5 et des dispositions de l'article 4.0.12 établissant plusieurs règles en matière de conflits d'intérêts, qui devraient être assujetties aux règles établies par le conseil et non par le gouvernement (CREPUQ, 2009a : 16).

De l'avis de Lucier, le concept de « membre indépendant » mérite un examen serré, en lui-même et dans certaines explicitations qui en sont faites dans différents articles du projet de loi. Comme pour les différents thèmes en lien avec la composition du conseil dont celui de la qualification des administrateurs indépendants, Lucier estime que la nomination des administrateurs, qui ont, au premier chef, la responsabilité de décider des programmes d'enseignement et de recherche, de décerner des diplômes et de brosser le profil de compétence du premier dirigeant, doit se faire en raison de leur compétence des enjeux universitaires et non de leur indépendance : « la principale spécification susceptible de baliser cette indépendance et d'assurer la gestion des responsabilités académiques propres à l'université, c'est probablement du côté du concept de "compétence" qu'on pourrait la trouver. Des administrateurs indépendants, oui, le plus et le mieux possible. Mais pour asseoir cette indépendance même, des administrateurs compétents » (Lucier, 2009a: 16).

S'il ne s'oppose pas à la notion d'indépendance, elle doit être « enrichie », pour y tenir compte de tout lien évident de dépendance ou d'allégeance susceptible d'imprimer des orientations pouvant infléchir indûment l'exercice de la mission universitaire (Lucier, 2009a : 18). À cet égard, il suggère que soit supprimée ou évaluée au cas par cas l'exclusion des liens philanthropiques des administrateurs. Il trouve également « un peu étroit » que de lier et opposer la qualification au statut d'indépendant à la dépendance de ceux qui reçoivent une rémunération de l'établissement. D'autres dépendances sont possibles, tant pour les internes que les externes, par rapport aux pouvoirs financiers, aux partis politiques ou autres groupes d'intérêts, qui peuvent compromettre la bonne gestion de l'établissement ou tout simplement son indépendance académique (Lucier, 2009a : 15).

Finalement, il réclame une modification de l'article 4.0.5 du projet de loi n° 38 pour que soit supprimée l'exclusion particulière du personnel du MELS et que cette exclusion soit étendue à l'ensemble des fonctionnaires de l'État (Lucier, 2009a, 18).

Contre

La notion d'indépendance véhiculée dans les projets de loi au sujet de la qualification des membres du conseil d'administration pose problème aux yeux de plusieurs. On évoque principalement le fait que les membres issus de l'interne seraient jugés moins crédibles, moins neutres et moins impartiaux que les membres de l'extérieur (FEUQ, 2009a : 13-15; FNEEQ, 2009a : 22; AFPC, 2009a : 6-7; QS, 2009a : 4; FQPPU, 2009a : 12; TaCEQ, 2009a : 22; SCFP, 2009a : 10-11; CNJPQ, 2009b: CCE, vol. 41, no 2). À titre illustratif, la TaCEQ évoque ce malaise dans son mémoire « le projet de loi n° 38 [...] consacre une méfiance que nous jugeons malsaine à l'endroit des personnes œuvrant dans le milieu universitaire. En faisant cela, le gouvernement sous-entend que le principal ennemi des universités provient de l'intérieur, que ce sont les universitaires qui mettent en péril leurs établissements » (TaCEQ, 2009a : 22). Ils sont tous d'avis que le gouvernement doit abandonner toutes les références à « l'indépendance » dans son projet de loi tel qu'il est actuellement conçu. Pour justifier leur opposition aux articles du projet de loi, les acteurs argüent que le 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 du fait de son « extériorité » au mode de fonctionnement particulier des universités, il est dépendant de l'équipe de direction.

Ainsi, le projet de loi accole le fait d'être un membre externe au critère d'indépendance. Un membre se qualifie en tant qu'indépendant si seulement 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 ». Opposés à cette définition, la FNEEQ, l'AFPC, la FQPPU, la TaCEQ, le SCFP et le CNJPQ en particulier estiment que tous les

administrateurs sont porteurs de valeurs propres à leur provenance sectorielle, que ce soit celles de différentes catégories de personnel, d'entreprises du milieu économique, d'étudiants, de gens représentant les intérêts du milieu sociocommunautaire, de gestionnaires, ou de personnes nommées par le Ministère (FNEEQ, 2009a : 22; AFPC, 2009a : 6-7; FQPPU, 2009a : 12; TaCEQ, 2009a : 32-33; SCFP, 2009a : 10; CNJPQ, 2009b: CCE, vol. 41, no 2). Tout autant, la FNEEQ évoque ce qui est perçu par ces mêmes acteurs comme un jugement défavorable du gouvernement envers les administrateurs internes :

« Les membres internes sont par le fait même perçus comme véhiculant un point de vue limité à leurs propres intérêts. Quiconque a siégé à un conseil d'administration de cégep ou d'université peut témoigner que la réalité est beaucoup plus complexe. Dans un conseil d'administration, nous sommes tous porteurs de valeurs et de perspectives, que ce soit celles de différentes catégories de personnel, d'entreprises du milieu économique, d'étudiantes et d'étudiants diplômés ou non, de gens représentant les intérêts du milieu sociocommunautaire, de gestionnaires, ou de personnes nommées par le ministère » (FNEEQ, 2009a : 22).

Ainsi, en plus de reprocher au législateur son interprétation selon laquelle la seule dépendance nuisible serait celle qui concerne les liens personnels et professionnels des administrateurs internes avec l'établissement, elle croit que le projet de loi occulterait plusieurs autres dépendances possibles des administrateurs externes par rapport aux pouvoirs financiers, aux partis politiques, aux groupes d'intérêt, lesquelles ne comporteraient pas moins de risques pour la « saine gouvernance » de l'établissement, et plus particulièrement pour son autonomie dans la gouvernance institutionnelle et son corollaire, l'autonomie académique de l'université⁵⁹.

⁵⁹ Rappelons que pour ces acteurs, l'autonomie académique de l'université est ainsi attaquée, puisque le projet de loi amenuise la participation de la communauté universitaire du véritable processus décisionnel en concentrant les pouvoirs dans des conseils d'administration composés majoritairement de membres externes. Or, la présence de membres externes n'a pas pour effet de garantir la « bonne gouvernance » et l'autonomie académique des universités, puisqu'elle ne met pas à l'abri des conflits d'intérêts et des relations d'influence qu'occasionne la présence d'administrateurs externes à l'établissement. Autrement dit, même avec toutes les bonnes intentions

Suivant cela, l'AFPC, la FQPPU et le SFCP en particulier estiment que le même traitement en matière de conflit d'intérêts (art. 4.0.10 : 4.0.12) devrait s'appliquer à tous les membres du conseil d'administration (AFPC, 2009a : 6-7; FQPPU, 2009a : 13; SFCP, 2009a : 16-17). Ils reprochent au projet de loi de considérer les personnes provenant de la communauté universitaire et siégeant aux conseils d'administration « en conflit d'intérêts permanent, mues par des intérêts sectoriels et donc incapables de remplir leurs fonctions avec diligence » (AFPC, 2009a : 6). Ils s'opposent aux articles 4.0.10 et 4.0.12, puisqu'ils permettent, entre autres, à un membre reconnu comme indépendant au sens du projet de loi de se trouver de façon ponctuelle en situation de conflit d'intérêts (art. 4.0.10) alors qu'un membre issu de l'interne doit rompre tous ses liens, personnels ou professionnels, le rattachant à l'entreprise, l'organisme ou l'association concernée (art. 4.0.12).

Qui plus est, à l'inverse de l'interprétation du VGQ, du groupe de travail de l'IGOPP et de la ministre voulant que le conseil d'administration soit affaibli par le fait qu'il y a beaucoup de membres de l'interne qui « relèvent » du recteur ou qui ne sont pas indépendants vis-à-vis la direction, ce sont les administrateurs externes, évoquent-ils, qui sont dépendants envers l'équipe de direction en raison du fait qu'ils interviennent trop ponctuellement dans la gestion de l'université. En réponse à cette interprétation, la FEUQ (2009a : 15), la TaCEQ (2009a : 19-20), QS (2009a : 7-8) et l'AFPC (2009a : 7-8) évoquent certaines études scientifiques portant sur le comportement des administrateurs universitaires, provenant à la fois de l'interne et de l'externe, qui démontrent, contrairement à la volonté du législateur de mettre en place des administrateurs indépendants, de la dépendance des administrateurs externes envers l'équipe administrative de l'établissement. Reprochant au législateur qu'aucune démonstration valide ne vienne étayer l'argumentation

du monde, les administrateurs externes constituent, précisément, des influences extérieures dont il faut protéger l'université. En somme, en jugeant que l'objectif du projet de loi modifiant la gouvernance des établissements universitaire oblitère le mode de gestion et de fonctionnement « collégial » des universités, entraînant ainsi une diminution de l'autonomie des universités à cet égard, il s'ensuit, jugent-ils, que l'autonomie académique sera diminuée d'autant.

si ce n'est que les personnes interrogées par le groupe de travail sur la gouvernance des universités de l'IGOPP, qui ont exprimé en majorité une nette préférence pour un conseil composé de membres indépendants (IGOPP, 2007 : 28), la TaCEQ (2009a : 19-20) et QS (2009a : 7-8), présentent une étude de Jones (2001 : cité dans TaCEQ, 2009a) sur les conseils d'administration dans les universités canadiennes qui conclut à la supériorité de l'équipe administrative sur les membres externes du conseil. Ceci s'explique de deux manières : d'abord, l'équipe administrative détient toutes les informations nécessaires au conseil pour prendre ses décisions; ensuite, elle s'occupe de la gestion quotidienne. Ainsi, les membres externes n'ayant pas, jugent-ils, contrairement aux membres de l'interne, une compréhension directe et profonde de ce qui se passe quotidiennement dans l'organisation, sont dépendants du recteur et de son équipe. Cette argumentation qu'ils font en audience est d'ailleurs appuyée, évoquent-ils, par l'attitude des administrateurs externes dans le scandale de l'îlot Voyageur à l'UQAM, puisque ceux-ci ont réussi à cumuler, selon le rapport du vérificateur général, un taux d'absentéisme de 62 % entre 2002 et 2006. De plus, ils se seraient avérés beaucoup moins alertes concernant les dangers éventuels de ce projet que les membres internes (AFPC, CCE : vol. 41, n° 2; FNEEQ, CCE : vol. 41, n° 1; TaCEQ, 2009a : 10; FEUQ, 2009a : 15; FQPPU, 2009a : 12; CNJPQ, 2009a : 4; QS : 2009a : 4).

En somme, certains acteurs ont reproché, entre autres, au concept d'indépendance de rimer avec un trop grand détachement, qui les rend dépendants envers la direction universitaire. Comme cela a été évoqué lors des débats sur le profil des administrateurs, ainsi qu'à celui sur la proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants dans les conseils d'administration, en vertu de la complexité de la mission et de la culture organisationnelle propre à une organisation universitaire, ils jugent que le critère de la connaissance du milieu universitaire ou de compétence dite « professionnelle » dont jouissent les professeurs et le reste de la communauté universitaire devrait primer sur celui « d'indépendance ». C'est l'une des raisons pour lesquelles ils réclament que les conseils soient composés d'une majorité d'administrateurs internes (FEUQ, 2009a : 2; FNEEQ, 2009a : 20; AFPC, 2009a : 15; QS, 2009a : 17; FQPPU, 2009a : 24; TaCEQ, 2009a : 20-21; SCFP, 2009a : 16; CNJPQ, 2009a : 6).

5.2.1.1.4 Parité entre les hommes et les femmes

Proposition gouvernementale : moyens

Contrairement à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* (L.R.Q., chapitre G-1.02) adoptée en 2006 qui édicte une obligation pour les conseils d'administration d'atteindre d'ici 2011 la parité entre les hommes et les femmes dans les conseils d'administration, il n'y a aucune législation qui oblige aujourd'hui les universités à atteindre le même objectif⁶⁰. Danielle St-Amand, adjointe parlementaire au ministre de la Famille, a précisé à plusieurs reprises lors des audiences de la CCE que cet enjeu constitue une priorité pour le gouvernement. Ainsi, l'article 4.0.2 ambitionne de soumettre les universités québécoises à l'obligation d'atteindre 50 % de participation des femmes aux conseils⁶¹.

Intérêts des acteurs

Tableau 9: Parité entre les hommes et les femmes

Composition du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Parité entre les hommes et les femmes	15	4.0.2	FEUQ, QS, CNJPQ, Lucier, P., CMA	FNEEQ, IGOPP, CPQ, CREPUQ		AFPC, FQPPU, TaCEQ, FPPU, FCCQ, SCFP, L'Écuyer, J. et Bernard, P.

Pour

⁶⁰ Le document de Lespérance (2007) sur la structure de gouvernance des universités (2007) ne recense pas le genre des administrateurs siégeant au conseil d'administration des universités. Il n'y a d'ailleurs aucune mention d'une politique ou d'un règlement d'un établissement portant précisément sur l'équilibre entre les hommes et les femmes sur le conseil d'administration.

⁶¹ L'article 19 prévoit que l'article 4.0.2 entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} juin 2013. Cette disposition sera toutefois traitée à la section sur les dispositions transitoires et finales du projet de loi.

La FEUQ (2009a : 16), QS (2009a : 20), le CNJPQ (2009b), le CMA (2009a : 3) et Lucier (2009b) appuient l'initiative du gouvernement à cet égard. Parmi ces derniers, seuls la FEUQ et le CMA justifient leur appui à cette mesure législative. La FEUQ estime que cette initiative est cohérente avec l'intention du gouvernement voulant que le conseil d'administration soit le reflet des différentes composantes de la communauté universitaire et de son environnement (art. 4.0.2; 4.0.4; 4.0.17). Pour sa part, le CMA souligne que la présence plus marquée des femmes au sein des instances ne doit en aucun cas se faire au prix de la compétence des administratrices afin de maintenir l'efficacité des conseils d'administration.

Mitigé

Ces acteurs croient que l'atteinte d'un équilibre entre les hommes et les femmes est un objectif vers lequel il faut tendre, mais que l'utilisation de mesures législatives « coercitives » aurait de nombreux effets pervers (FNEEQ, 2009a : 22; IGOPP, 2009a : 9; CPQ, 2009b: CCE, vol. 41, no 6; CREPUQ, 2009b: CCE, vol. 41, no 5).

La FNEEQ évoque que la provenance sectorielle des administrateurs, particulièrement pour les membres de l'interne dont le nombre est aussi restreint rendrait fort difficile la mise en pratique d'une telle contrainte (FNEEQ, 2009a : 22). Quant aux établissements universitaires, ils souhaitent tous qu'il y ait plus de femmes au sein des conseils d'administration, mais l'adoption du projet de loi tel que présenté au moment des audiences aurait pour conséquence qu'au moins deux établissements, devraient se départir de femmes à leurs conseils pour respecter les dispositions de la loi (CREPUQ, 2009b: CCE, vol. 41, no 5). Les représentants de l'IGOPP expliquent en audience que leur groupe de travail sur la place des femmes dans les conseils d'administration recommandait le recours à une approche incitative plutôt qu'un recours aux interventions législatives. Ainsi, ce dernier recommandait que les organisations aient l'objectif d'atteindre une masse critique minimale de 40 % de représentants des deux genres selon un échéancier ajusté au rythme de changement dans la composition des conseils. S'appliquant aux deux sexes, les

représentants de l'IGOPP jugent que cette méthode permet d'éviter les effets non désirés de l'approche coercitive : « Le flottement du 20 % laisse aux établissements une marge de manœuvre pour s'adapter aux circonstances. D'ailleurs, le gouvernement du Québec, pourtant bien décidé de respecter la stricte parité en son conseil des ministres, a dû constater la difficulté d'une règle mathématique sans aucune flexibilité » (IGOPP, 2009a : 9).

5.2.1.1.5 Formation des administrateurs

Proposition gouvernementale : moyens

Avec le projet de loi n° 38, la ministre Courchesne propose une mesure législative permettant de pallier ce qui s'avère une lacune de la gouvernance des établissements universitaires en particulier : la formation des administrateurs. Lors d'un échange avec le représentant du CMA sur l'importance de la compétence et de la formation des administrateurs, la ministre juge que des administrateurs sont fréquemment nommés sans pour autant connaître les enjeux propres à l'enseignement supérieur :

« On a effectivement omis de former des membres de conseils d'administration, on les nomme pour leur notoriété, leur prestige, leur capacité à faire ceci ou à faire cela mais je ne suis pas certaine que tous ceux qui y siègent, y compris les gens d'affaires, y compris... je le dis comme je le pense, prennent la peine de vraiment bien comprendre cette réalité-là. Et je pense que cette commission parlementaire met nettement en évidence certaines difficultés et qu'il faudra y remédier. Et s'il y a ce projet de loi, c'est avec la ferme intention de faire en sorte qu'on y remédie. C'est pour ça que la formation est obligatoire » (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n° 2).

Ainsi, le projet de loi prévoit à l'article 4.0.30 que le « conseil d'administration s'assure de la mise en œuvre des programmes d'accueil et de formation continue de ses membres. Dans la première année de son mandat, chaque nouveau membre du conseil doit avoir suivi une formation lui permettant d'exercer ses fonctions avec compétence » (ASSNAT, 2009a : art. 4.0.30).

Intérêts des acteurs

Tableau 10: Formation des administrateurs

Composition du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autres
Formation des administrateurs	6	4.0.30	QS, CPQ, CREPUQ, L'Écuyer, J. et Bernard, P.	FQPPU		FEUQ, FNEEQ, AFPC, IGOPP, TaCEQ, FPPU, FCCQ, SCFP, CNJPQ, Lucier, P.

Pour

QS, le CPQ et la CREPUQ sont tous en accord avec les dispositions de l'article 4.0.30 du projet de loi (CPQ, 2009a : 8; QS, 2009a : 20; CREPUQ, 2009a : annexe 2, B-13; L'Écuyer et Bernard, 2009b: CCE, vol. 41, no 4). Seuls le CPQ et QS en ajoute sur le thème de la formation des administrateurs en précisant que la formation des nouveaux administrateurs ne doit pas seulement être axée sur la gestion, mais aussi sur le rôle du système d'éducation, la nature et la mission des institutions d'enseignement postsecondaire, entre autres choses (QS, 2009a : 20 : CPQ, 2009a : 8). De cette façon, précise le CPQ, ces dispositions permettront d'atteindre l'objectif de compétence prévu au projet de loi en s'assurant que les administrateurs seront informés correctement des particularités de chaque établissement universitaire. C'est d'ailleurs l'un des moyens proposés par le CPQ pour répondre aux critiques des groupes ou acteurs de la communauté universitaire faisant état de la faible connaissance des membres externes des particularités des établissements universitaires (CPQ, 2009a : 8).

Mitigé

Contrairement aux dispositions du projet de loi accordant aux administrateurs « indépendants » une majorité sur le conseil d'administration, la FQPPU est d'avis que l'amélioration de la gouvernance des universités passe plutôt par une augmentation de la participation des membres de la communauté universitaire, qui sont les personnes les plus compétentes pour comprendre les enjeux propres aux universités et y proposer des orientations et stratégies en lien avec leurs missions respectives. En fait, la compétence évoquée ici signifie que les membres internes contrairement aux « indépendants » ont « les connaissances et la légitimité pour être les porteurs de la mission de recherche et d'enseignement de l'université » (FQPPU, 2009a : 16). Or, elle est d'avis que l'obligation de formation dans la première année du mandat d'un administrateur indépendant ne palliera pas « l'incompréhension et la méconnaissance du mode de gestion collégial et de la culture universitaire » (FQPPU, 2009a : 12).

5.2.1.1.6 Nomination des administrateurs

Proposition gouvernementale : moyens

Lors des audiences, il n'y a eu aucune déclaration particulière de la ministre ou autres députés membres du parti ministériel au sujet des procédures de nomination des administrateurs au conseil d'administration des établissements si ce n'est une demande de précision de la ministre à l'endroit de QS à propos d'une demande d'amendement des articles à l'étude. À l'heure actuelle, l'examen du document de Lespérance (2007) démontre qu'il y a plusieurs groupes qui participent aux nominations des membres et que les mécanismes utilisés par les institutions universitaires varient d'un établissement à l'autre sauf pour le réseau de l'Université du Québec. Le document nous apprend qu'à l'exception des membres d'office, les administrateurs peuvent être nommés au conseil à la suite d'une recommandation de l'un de ses comités, ou d'une association, d'un syndicat ou d'un regroupement du personnel et des étudiants, ou bien nommés directement par le

gouvernement, les diplômés, l'instance académique regroupant les membres de la communauté universitaire ou bien par les associations ou syndicats de l'établissement.

L'article 4.0.5 du projet de loi accorde le pouvoir au conseil de nommer les membres indépendants et à la communauté universitaire de nommer les « autres membres » du conseil d'administration. Cela dit, il n'y a aucune prescription dans le projet de loi quant à la procédure de nomination des administrateurs de l'interne par la communauté universitaire, à savoir s'il s'agit d'un vote d'un comité de l'établissement constitué de membres de la communauté universitaire comme l'assemblée universitaire (voir le sénat) ou les groupes associatifs et syndicaux eux-mêmes, représentants des différentes catégories énoncées à l'article 4.0.4 (les membres du personnel de direction, les membres du corps professoral, les autres employés de l'établissement et les étudiants). Il est seulement indiqué à l'article 4.0.6 que le conseil peut déterminer par règlement interne la procédure de nomination de tous ses administrateurs. Pour sa part, le gouvernement se réserve le privilège de nommer un membre indépendant pour les universités avec une charte privée et trois membres pour les établissements visés par la *Loi sur l'Université du Québec*⁶² (art. 4.0.5).

Intérêts des acteurs

Tableau 11: Nomination des administrateurs

Composition du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Nomination des administrateurs	4	4.0.5; 4.0.6	IGOPP, FEUQ	QS, CREPUQ, Lucier, P.	AFPC, FQPPU, SCFP, CNJPQ, FNEEQ	TaCEQ, FPPU, CPQ, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CMA,

⁶² Le traitement des mesures législatives particulières à l'égard des établissements visés par la *Loi sur l'Université du Québec* sera traité au thème intitulé « Dispositions législatives particulières à l'Université du Québec ».

						FCCQ
--	--	--	--	--	--	------

Pour

La FEUQ et l'IGOPP voient d'un bon œil l'approche adoptée par le législateur à ce sujet, puisqu'ils croient que les processus et les modes de nomination dans leur ensemble doivent, pour refléter la réalité propre à chaque institution, conférer une grande autonomie aux établissements (IGOPP, 2009a : 12; FEUQ, 2009a : 21).

Les représentants de l'IGOPP mettent l'accent en audience sur le fait que tous les administrateurs nommés au conseil doivent être « légitimes », ce qui est rendu possible par la procédure qui mène à leur nomination ou à leur élection. Sans définir les démarches précises permettant l'atteinte d'une légitimité pour les membres indépendants, les représentants de l'IGOPP précisent que cette démarche doit conférer une légitimité qui est « réelle et perçue par les acteurs » (IGOPP, 2009b: CCE, vol. 41, no 3). Le groupe de travail de l'IGOPP insiste davantage sur la crédibilité des administrateurs indépendants, qui exige de leur part une expérience pertinente des enjeux des universités et une expertise particulière pour les travaux du conseil. Pour les membres de la communauté universitaire, le groupe précise que la démarche aboutissant à leur nomination au conseil doit surtout leur conférer une forte légitimité auprès de leurs commettants (IGOPP, 2007 : 11). Il est d'avis que les membres internes du conseil doivent y siéger soit en vertu de leur poste (recteur), soit parce qu'ils ont été choisis ou élus par leur groupe d'appartenance (professeur, étudiants, autres membres du personnel non enseignant). Dans ces derniers cas⁶³, les nominations des membres non indépendants du conseil devraient relever de plusieurs

⁶³ Le groupe de travail de l'IGOPP estime que la nomination du recteur, qui est aussi membre de la communauté universitaire, est une responsabilité unique du conseil. Leur position est similaire à celle du législateur qui ajoute à l'article 4.0.5 du projet de loi n° 38 une restriction à la nomination des membres de la communauté universitaire, soit que le recteur est nommé par le conseil suivant une procédure qui est choisie par ce dernier (art. 4.0.26).

instances. Il approuve donc la possibilité que les associations ou syndicats respectifs de la communauté universitaire nomment les administrateurs internes. En audience, Allaire insiste tout particulièrement sur l'importance de la participation de la communauté universitaire à ce processus de nomination : « Un processus qui est perçu problématique ne peut pas donner une légitimité à l'acteur choisi. Et là, encore une fois, il faut que la communauté intervienne sur cet élément-là, parce que c'est elle, perceptuellement [*sic*], qui va définir la légitimité » (IGOPP, 2009b: CCE, vol. 41, no 3).

Pour sa part, la FEUQ appuie ces mesures législatives pourvu que le conseil d'administration, qui aura la responsabilité de déterminer par règlement interne la procédure de nomination de tous ses administrateurs (art. 4.0.6,) respecte la *Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants* qui permet aux associations ou fédérations étudiantes reconnues de nommer, selon une procédure qu'ils définissent eux-mêmes, leurs représentants dans le conseil d'administration (FEUQ, 2009a : 21).

Mitigé

Pour des raisons différentes, deux aspects des articles du projet de loi posent problèmes pour ces acteurs : la nomination d'un membre indépendant par le MELS et la nomination des membres de l'interne par la communauté universitaire.

En ce qui concerne la nomination des membres du conseil d'administration, les établissements membres de la CREPUQ sont prêts à appuyer les mesures législatives à l'étude dans la mesure où elle garantit l'autorité du conseil quant à la nomination des administrateurs. Pour y arriver, elles suggèrent deux modifications. D'abord, la nomination d'un membre indépendant par le gouvernement (art. 4.0.5) doit tenir compte des recommandations de l'établissement concerné, comme c'est le cas actuellement pour la plupart des établissements universitaires dotés d'une charte privée. Puis, elle recommande que l'article 4.0.6 soit modifié de façon à donner au conseil l'autorité nécessaire pour rejeter des nominations par des tiers, lorsque celles-ci ne sont pas conformes au règlement

interne du conseil (CREPUQ, 2009a : 15). La CREPUQ estime que le pouvoir de tiers comme les associations étudiantes ou les syndicats, par exemple, de désigner certains membres du conseil (art. 4.0.5) constitue une entrave à l'autorité ou à l'exercice des responsabilités du conseil. À titre d'exemple, il souligne qu'à l'occasion d'une nomination pour une association représentative d'une catégorie des membres de la communauté universitaire, le sélectionné pourrait ne pas respecter les profils de compétences et d'expériences attendus par le conseil, un pouvoir qui a pourtant été dévolu au conseil de chaque établissement (art. 4.0.17; art. 4.0.22, alinéa 7).

À l'inverse de cette dernière requête de la CREPUQ, QS réclame que les membres internes issus de la communauté universitaire soient nommés en plus d'être révoqués par leurs pairs selon une procédure qui est décidée par leur instance associative ou syndicale reconnue (QS, 2009a : 19) et non par le conseil d'administration de l'établissement. Cette façon de faire, juge-t-il, entraîne une démocratisation des débats et assure une plus grande transparence des travaux du conseil, puisque les membres internes devront ainsi consulter plus souvent leurs pairs sur les sujets qui seront traités en conseil.

Pour sa part, Lucier exige une modification relative au pouvoir de nomination d'un membre indépendant par le gouvernement (art. 4.0.5). Il propose que ce poste réservé ne soit octroyé à aucun fonctionnaire travaillant pour le gouvernement. Tant qu'à faire cette précision à l'article 4.0.5, il suggère d'adopter le même énoncé que dans la loi sur les sociétés d'États qui exclut tous les fonctionnaires du gouvernement⁶⁴ (Lucier, 2009a : 20).

Contre

⁶⁴ À ce propos, la *Loi sur les sociétés d'État* précise : « Un administrateur est réputé ne pas être indépendant : 1) s'il est ou a été, au cours des trois années précédant la date de sa nomination, à l'emploi de la société ou de l'une de ses filiales en propriété exclusive; 2) s'il est à l'emploi du gouvernement, d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement au sens des articles 4 et 5 de la loi sur le vérificateur général; 3) si un membre de sa famille immédiate fait partie de la haute direction de la société ou de l'une de ses filiales » (L.R.Q., chapitre G-1.02).

Ces groupes considèrent que le gouvernement fait fausse route sur le thème de la nomination des administrateurs (AFPC, 2009a : 8; FQPPU, 2009a : 19; SCFP, 2009a : 11; CNJPQ, 2009b: CCE, vol. 41, no 2; FNEEQ, 2009a : 22).

Ils appréhendent les effets de l'article 4.0.5 qui autorise les universités à adopter une procédure de nomination qui respecte la réalité propre à chaque institution en leur permettant d'adopter un règlement interne à ce sujet. De leurs avis, le projet de loi n° 38 dans son ensemble n'assure pas que les membres externes proviendront de différents milieux, entre autres, communautaire, culturel et économique. Comme le démontre QS dans son mémoire (2009a : 27), l'expérience actuelle montre qu'en l'absence d'une indication claire d'une loi à cet effet, les membres externes viennent majoritairement du milieu des affaires. Qui plus est, l'AFPC évoque en audience sa crainte que la combinaison des mesures législatives exigeant des établissements une majorité de membres externes avec celles sur la nomination des administrateurs ne favorise l'accession au conseil d'un plus grand nombre de membres issus du milieu économique : « Là où est le danger, c'est qu'actuellement avec le projet de loi les nouvelles personnes, qui vont venir, quand elles ne seront pas nommées par la ministre, se feront par cooptation vraisemblablement. Les gens actuellement, qui siègent là, les économiques, donc on peut plus ou moins s'attendre à ce qu'ils vont choisir des autres économiques pour venir dans le cercle d'amis » (AFPC, 2009b: CCE, vol. 41, n°2). Autrement dit, outre leur crainte qu'une majorité d'administrateurs proviennent de ce secteur, ils jugent que ces mesures législatives sur la nomination des administrateurs pourraient mener à des « conflits d'intérêts » avec des membres qui se nomment entre eux pour consolider des « réseaux d'influence » (FQPPU, 2009a : 19).

S'ils demandent le rejet de ces deux articles, aucun de ces acteurs ne s'est prononcé sur les dispositions particulières inscrites au projet de loi permettant à la communauté universitaire de nommer les administrateurs internes et sur leur procédure de nomination.

Les arguments évoqués ne sont en lien qu'avec leur crainte de voir dans les conseils une majorité de membres externes issues principalement du milieu des « affaires⁶⁵ ».

5.2.1.1.7 Durée du mandat des administrateurs

Proposition gouvernementale : moyens

En ce moment, l'usage au sein des établissements universitaires est de nommer les personnes pour une période de trois ou quatre ans avec possibilité de renouvellement sans limites alors que d'autres restreignent le nombre de renouvellement à un ou deux (Lespérance, 2007). Il n'y a pas eu de déclaration de la part de la ministre de l'éducation en ce qui a trait à la durée et au renouvellement des mandats des administrateurs. Seule Mme Stéphanie Vallée, adjointe parlementaire au premier ministre, est intervenue en audience pour demander à la représentante de la FCCQ des explications sur une demande de modifications des articles visant à prolonger la durée des mandats des administrateurs. N'empêche, le législateur propose à l'article 4.0.14 que la durée du mandat d'un membre du conseil d'administration, autre que le recteur, soit de trois ans, sauf pour un membre étudiant pour lequel elle est de deux ans. Le mandat des administrateurs peut être renouvelé deux fois, consécutivement ou non. Les mêmes dispositions s'appliquent pour le président du conseil à l'exception que tout mandat antérieur accompli à titre de membre du conseil n'est pas calculé dans la durée totale des mandats de président. Puis l'article 4.0.15 précise que les administrateurs ont l'obligation de demeurer en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou que leur mandat soit renouvelé.

Intérêts des acteurs

⁶⁵ C'est d'ailleurs l'un des arguments principaux de ces acteurs pour s'opposer à certaines dispositions du projet de loi dont les articles portant sur le profil des administrateurs.

Tableau 12: Durée du mandat des administrateurs

Composition du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Durée du mandat des administrateurs	4	4.0.14; 4.0.15	IGOPP, FEUQ	CREPUQ	QS, FCCQ	FNEEQ, AFPC, FQPPU, L'Écuyer, J. et Bernard, P., TaCEQ, FPPU, CPQ, SCFP, CNJPQ, Lucier, P., CMA

Pour

Les porte-parole de l'IGOPP sont en accord avec les articles à l'étude. D'ailleurs, le rapport du groupe de travail sur la gouvernance des établissements universitaires suggère que le mandat d'un administrateur doit être d'une durée de trois ans, avec la possibilité de deux renouvellements, limitant ainsi à neuf ans la présence de toute personne au conseil (IGOPP, 2007 : 11).

Quant à la FEUQ, elle précise dans son mémoire qu'elle apprécie la modification au projet de loi n°107 voulant que les mandats étudiants dans les conseils soient de deux ans plutôt que d'une année, permettant ainsi une plus grande maîtrise des dossiers de leur part, ce qui place les représentants étudiants sur un pied d'égalité avec les autres membres du Conseil bien que la durée des mandats des autres membres prévus dans le projet de loi soit de trois ans (FEUQ, 2009a : 18).

Mitigé

La CREPUQ est d'avis que des mandats d'une durée limitée comportant un nombre déterminé de renouvellements, équivalant à un maximum de neuf ans, à l'exception du président du conseil, pourraient être acceptables. Seulement, les établissements universitaires proposent qu'à l'instar des articles sur la diversité des membres du conseil et la qualification des membres indépendants, entre autres, ces règles soient établies par les conseils eux-mêmes, dans un règlement interne plutôt que par la voie législative (CREPUQ, 2009a : 17).

Contre

QS et la FCCQ s'opposent à la durée des mandats telle que suggérée par les deux articles du projet de loi. Pour des raisons différentes, elles réclament respectivement une baisse et une hausse de la durée des mandats.

QS réclame d'abord qu'il n'y ait pas d'inégalité entre les membres externes et internes. Pour cette raison, il juge que la durée des mandats doit être la même pour tous les membres, à l'exception du recteur qui est nommé pour une durée qui est prévue dans les statuts des établissements. QS propose également que la durée des mandats soit de deux ans et qu'ils soient renouvelables une fois sans toutefois expliquer lors des audiences leurs motivations en faveur de ce changement législatif (QS, 2009a : 16).

Un des éléments nécessitant considération et modification dans le projet de loi pour la FCCQ est la durée du mandat qui devrait être de quatre ans au lieu de trois ans afin de permettre une meilleure connaissance par les administrateurs de l'institution qu'ils administrent (FCCQ, 2009a : 6). Françoise Bertrand, représentante de la FCCQ, juge cette modification essentielle pour permettre aux administrateurs externes en particulier de mieux comprendre le contexte dans lequel ils œuvrent : « Il y a un temps d'appivoisement et d'apprentissage nécessaire, et il nous semblait que, dans cet univers-là, assez complexe, quand même, les universités, là, ce sont des institutions riches et – peut-être pas assez

riches au plan financier – mais certainement riches en termes de dimension, donc ça prend un certain temps de mise à niveau et pour vraiment apporter sa pleine contribution » (FCCQ, 2009b: CCE, vol. 41, no 4).

5.2.1.1.8 Taille du conseil d'administration

Proposition gouvernementale : moyens

L'examen attentif du document de L'espérance sur les structures de gouvernance des universités du Québec (2007) montre que la taille du conseil d'administration des institutions universitaires du Québec se situe entre 11 membres (École Polytechnique de Montréal) à 40 membres (Université Concordia). Le législateur suggère à l'article 4.0.1 du projet de loi n° 38 que le conseil d'administration de l'établissement soit composé de 13 à 25 membres. En conséquence, le premier alinéa de l'article 4.0.6 permet au conseil de déterminer par un règlement interne le nombre de membres du conseil sous réserve de l'article 4.0.1. Ce dernier précise notamment que le recteur en est membre d'office en plus d'être le seul membre issu du personnel de direction, l'une des quatre catégories d'administrateurs non indépendants issus de la « communauté universitaire » (art. 4.0.4). Il n'y a pas eu de déclaration de la part de la ministre de l'éducation en ce qui a trait à la taille des conseils.

Intérêts des acteurs

Tableau 13: Taille du conseil d'administration

Composition du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autres
Taille du conseil d'administration	4	4.0.1; 4.0.6	CREPUQ, IGOPP		FEUQ, QS	FNEEQ, AFPC, FQPPU, TaCEQ, FPPU, FCCQ, CPQ, SCFP,

						L'Écuyer, J. et Bernard, P., CNJPQ, Lucier, P., CMA
--	--	--	--	--	--	--

Pour

En ce qui a trait à la taille du conseil, les témoignages de la CREPUQ et des représentants de l'IGOPP convergent avec les mesures proposées par le législateur. Toutefois, ces derniers précisent que le groupe de travail de l'IGOPP propose que le nombre de membres doit se situer entre 12 et 20, le nombre optimal étant de 15. La taille doit être telle que le conseil aura les ressources dont il a besoin pour ses divers comités sans cependant devenir trop gros, ce qui rendrait la discussion difficile. Les différentes études qu'ils ont consultées confirment qu'au-delà de 15, les conseils perdent rapidement de leur efficacité. Bien que le projet de loi n° 38 propose un conseil de 13 à 25 membres, ils croient que cette limite supérieure devrait être le fait de situations exceptionnelles pour accommoder la situation particulière de certains établissements (IGOPP, 2009a : 11). Pour sa part, la CREPUQ s'est contentée de mentionner dans son mémoire qu'elle ne s'opposait pas aux mesures à l'étude (CREPUQ, 2009a : 37).

Contre

Pour des raisons différentes, seuls la FEUQ et QS s'opposent aux deux mesures législatives. Conformément à sa position sur l'autonomie dans la gouvernance institutionnelle des établissements, la FEUQ demande dans son mémoire le rejet de ces mesures législatives, et ce, même si le législateur concède un pouvoir limité aux établissements quant à la taille exacte des conseils. Ainsi, la FEUQ suggère plutôt de ne pas définir quelle devrait être la composition des conseils d'administration. Chaque institution ayant une histoire et une culture institutionnelle lui étant propre, elle devrait avoir la marge

de manœuvre nécessaire pour déterminer la taille de son conseil en fonction de ses besoins (FEUQ, 2009a : 16). QS suggère plutôt qu'un établissement d'enseignement de niveau universitaire devrait être administré par un conseil composé de 17 à 26 membres (QS, 2009a : 17). Elle souhaite une modification de ce ratio, et en particulier celui du seuil minimum de 13, comme suggéré par le législateur, afin que tous les conseils assurent une représentation diversifiée de tous les corps d'emploi et des étudiants de l'établissement.

5.2.1.1.9 Rémunération des administrateurs

Mort au feuillet avec les élections de décembre dernier, le projet de loi n° 107 sur la gouvernance des universités a été remplacé par le projet de loi n° 38 qui est à quelque exception une copie conforme du précédent. Le projet de loi n° 107 prévoyait à l'article 4.0.16 que les administrateurs seront dorénavant rémunérés, selon les politiques définies par les conseils d'administration (ou par le gouvernement, dans le cas du réseau de l'Université du Québec). Dans le projet de loi n° 38, la ministre a toutefois retiré la référence à une éventuelle rémunération des administrateurs. Il est toutefois impossible de connaître de la part d'un membre du parti ministériel la raison de ce changement.

Tableau 14: Rémunération des administrateurs

Thème	Occurrences	Acteurs
Rémunération des administrateurs	3	(CMA x1), (FCCQ x 1), (Vallée [PLQ] x 1),

Lors des audiences, la FCCQ (2009b) et le CMA (2009a : 9) ont soulevé la question de la rémunération des membres des conseils d'administration des institutions universitaires. Ils sont d'avis que la complexité des tâches d'un membre du conseil d'administration d'une institution universitaire, son niveau de responsabilité et la nécessité d'attirer au conseil des institutions universitaires les meilleurs administrateurs justifient une

rémunération. Le CMA évoque que la formule du bénévolat en vigueur actuellement dans toutes les institutions universitaires du Québec a pour effet que ceux qui détiennent l'expertise requise pour siéger dans les conseils risquent plutôt d'accepter des offres du secteur privé.

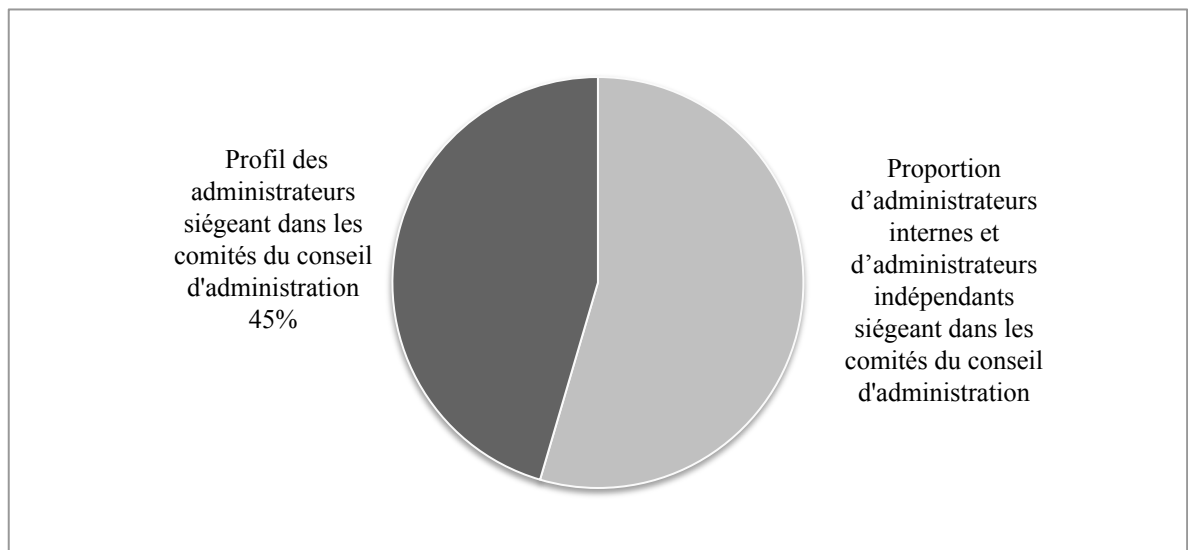
5.2.1.2 Composition des comités du conseil d'administration

Les débats autour de la composition des comités du conseil sont représentés aux thèmes suivants :

- Proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants siégeant dans les comités du conseil d'administration (6)
- Profil des administrateurs siégeant dans les comités du conseil d'administration (5)

Analysons chacun de ces thèmes, mais d'abord illustrons-les par la représentation graphique suivante :

Figure 6: Composition des comités du conseil d'administration



5.2.1.2.1 Proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants siégeant dans les comités du conseil d'administration

Proposition gouvernementale : moyens

À l'examen de Lespérance (2007), nous savons que les comités des conseils sont composés parfois uniquement de membres externes, parfois de membres indépendants et internes. D'ailleurs, plusieurs établissements ont des comités dont les membres internes occupent une place plus importante que les administrateurs externes. Mentionnons que le législateur prévoit à l'article 4.0.34 du projet de loi que le comité de gouvernance et d'éthique, le comité de vérification, le comité des ressources humaines et le comité exécutif, advenant que le conseil de l'établissement souhaite le créer (art. 4.0.33)⁶⁶, doivent être composés majoritairement de membres indépendants, qu'au plus un membre de la communauté universitaire peut y siéger (art. 4.0.34) et que leur président doit être un membre indépendant du conseil d'administration. L'article prévoit également que le président du conseil d'administration, qui est un indépendant (art. 4.0.23), peut « participer » à toute réunion d'un comité. À noter que, contrairement au conseil d'administration, il n'y a aucune limite imposée quant à la taille des comités. Encore ici, il n'y a eu aucune déclaration d'un membre du gouvernement à l'égard de ces dispositions législatives.

⁶⁶ « Le conseil peut également former un comité exécutif aux fins de veiller à l'élaboration des documents à être présentés au conseil, d'émettre des avis sur les propositions à lui faire et de s'assurer de l'exécution des décisions du conseil » (ASSNAT, 2009a : art. 4.0.33). Les trois autres comités sont statutaires.

Intérêts des acteurs

Tableau 15: Proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants siégeant dans les comités du conseil d'administration

Composition des comités du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants siégeant dans les comités du conseil d'administration	6	4.0.34; 4.0.35	CPQ, CREPUQ, IGOPP		FEUQ, AFPC, FQPPU, FPPU, SCFP, FNEEQ, QS, CNJPQ	TaCEQ, FCCQ, L'Écuyer, J. et Bernard, P., Lucier, P., CMA

Pour

Dans ce cas-ci, la CREPUQ (2009a : annexe 2, B-14) ne réclame pas du gouvernement que la proportion des administrateurs issus des deux catégories soit déterminée par un règlement interne du conseil comme elle le réclamait pour la composition du conseil. Lors de son audience, la principale de McGill et présidente de la CREPUQ, Heather Munroe-Blum, avait pourtant évoqué à plusieurs reprises que le cadre législatif va à l'encontre de la pleine reconnaissance de l'autonomie institutionnelle des établissements et n'offre pas suffisamment de flexibilité aux établissements, et qu'à ce sujet, le projet de loi ne devrait pas statuer sur la proportion permise entre les deux catégories de membres. Tout au plus, la CREPUQ réclame une légère modification à l'article 4.0.35 pour qu'il soit inscrit que le président est membre d'office de tous les

comités plutôt que le libellé du projet de loi qui indique que le président peut participer à toute réunion du conseil (CREPUQ, 2009a : annexe 2, B-14).

Pour sa part, le CPQ accorde son appui, puisque cela retient « pour l'essentiel » les recommandations du groupe de travail de l'IGOPP qui suggère que les comités du conseil soient formés uniquement de membres indépendants (CPQ, 2009a : 12).

En ce qui a trait aux représentants de l'IGGOP, ils précisent que le rapport du groupe de travail sur la gouvernance préconise de ne nommer que des membres indépendants dans les comités du conseil (2007 : 13). Seulement, ils n'ont pas reproché au gouvernement cette mesure législative permettant de nommer dans les comités statutaires au plus un membre issu de la communauté universitaire. Puisqu'il serait possible qu'aucun membre interne n'y participe, ils jugent que le législateur respecte « l'esprit » du rapport du groupe de travail (IGOPP, 2009b: CCE, vol. 41, no 3).

Contre

L'ensemble de ces acteurs (FEUQ, 2009a : 20; AFPC, 2009a : 9; FQPPU, 2009a : 17; FPPU, 2009a : 13; SCFP, 2009a : 20; QS, 2009a : 5; QS, 2009b: CCE, vol. 41, no 1; CNJPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°2) rejette unanimement ces dispositions législatives. De leur avis, les membres de la communauté universitaire peuvent très bien être majoritaires et s'acquitter avec sérieux et diligence de leurs fonctions au sein des conseils d'administration et des comités statutaires. L'argumentaire présenté afin d'obtenir une représentation majoritaire des membres de l'interne dans les comités est similaire à celui évoqué pour le conseil. En somme, ils croient que le renforcement de la gouvernance des établissements passe plutôt par une augmentation de la participation des membres de la communauté universitaire, qui sont les personnes les plus compétentes pour comprendre les enjeux propres aux universités. Cela est d'autant plus nécessaire, avancent-ils, puisque les administrateurs externes ne possèdent pas l'expertise académique ou le profil de

compétences leur permettant de décider des grandes orientations académiques des institutions d'enseignement étant donnée leur « extériorité ».

5.2.1.2.2 Profil des administrateurs siégeant dans les comités du conseil d'administration

Proposition gouvernementale : moyens

Contrairement au conseil, le projet de loi ne comporte aucune exigence particulière quant à la diversité de profils, expériences et compétences des administrateurs siégeant dans les comités à l'exception du comité de vérification qui doit compter parmi ses membres des personnes ayant une compétence en matière comptable ou financière et au « moins un des membres du comité doit être membre de l'un des ordres professionnels de comptables mentionnés au Code des professions (chapitre C-26) » (ASSNAT, 2009a : art. 4.0.37).

Intérêts des acteurs

Tableau 16: Profil des administrateurs siégeant dans les comités du conseil d'administration

Composition des comités du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autres
Profil des administrateurs siègent dans les comités du conseil d'administration	5	4.0.37	CREPUQ, CMA	IGOPP		FEUQ, FNEEQ, QS, FQPPU, TaCEQ, FCCQ, CPQ, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CNJPQ, Lucier, P., AFPC, FPPU, SCFP

Pour

La CREPUQ et le CMA ont donné leur appui aux mesures législatives proposées. Dans ce cas-ci, la CREPUQ (2009a : annexe 2, B-16) ne réclame pas du gouvernement que les compétences requises pour siéger dans les comités soient déterminées par un règlement interne du conseil. À nouveau, la CREPUQ ne donne pas d'explication quant à leur position à ce sujet⁶⁷. Le CMA (2009a : 5) réitère l'importance de la diversité et de la complémentarité des expertises au sein des conseils d'administration. Cette importance est manifeste lors de la nomination de membres à des comités qui ont des rôles et fonctions précises, dont le comité de vérification, où il est nécessaire, pour assurer leur efficacité, de s'assurer de la compétence des membres qui les composent. Pour autant, la CREPUQ et le CMA ne réclament pas du gouvernement qu'il précise le profil de compétences et d'expertise attendu pour siéger aux autres comités statutaires du conseil.

Mitigé

Les représentants de l'IGOPP (2009a : 13) mentionnent dans leur mémoire que tous les membres du comité de vérification, et non pas un membre, devraient posséder une certaine compétence en matière de finances. Tout comme la CREPUQ et le CMA, ils n'exigent pas du législateur qu'il précise dans le projet de loi le profil de compétences et d'expérience spécifique attendu pour siéger dans les autres comités statutaires du conseil. Toutefois, ceci concorde avec les travaux du groupe de travail de l'IGOPP sur la gouvernance des universités (IGOPP, 2007), qui exige seulement des administrateurs appelés à siéger au comité de gouvernance et d'éthique ou au comité des ressources humaines qu'ils soient des membres indépendants (IGOPP, 2007 :13-14⁶⁸).

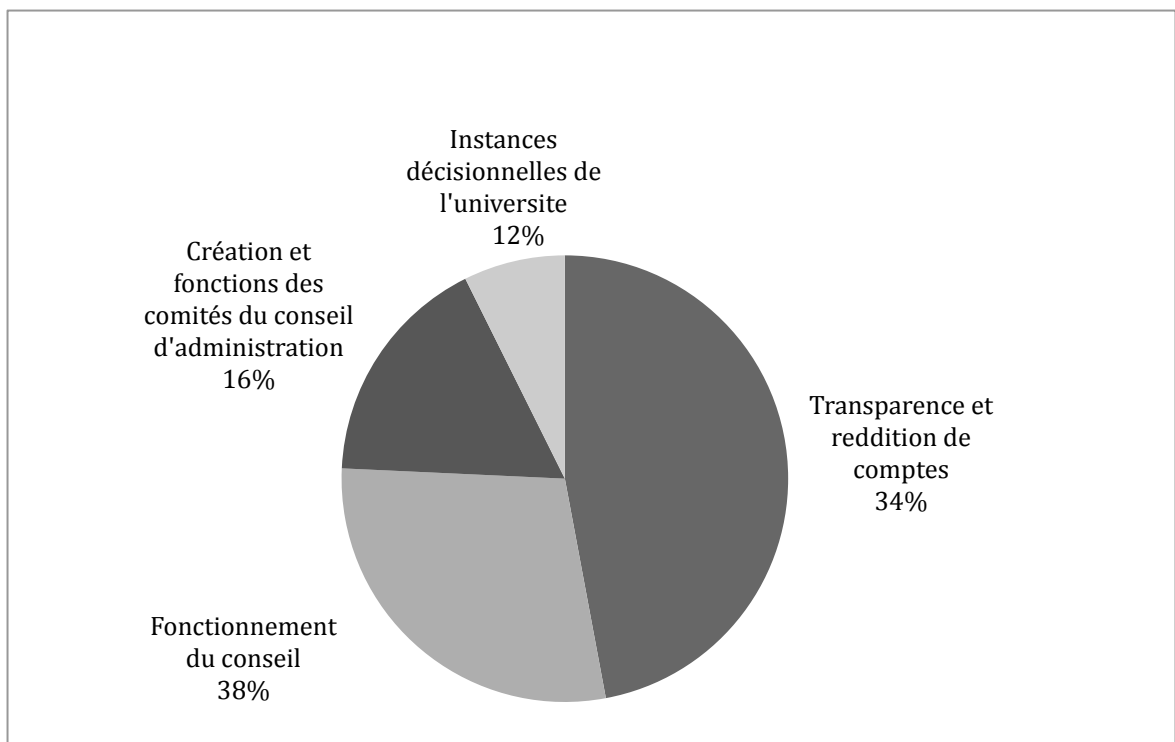
⁶⁷ Le mémoire de la CREPUQ reproduit à l'annexe 2 l'ensemble du projet de loi et toutes les modifications qu'elle souhaite obtenir du gouvernement. L'examen de cette annexe montre que la CREPUQ ne s'oppose pas à l'article 4.0.37 et ne réclame aucune modification sans toutefois donner d'explication. Seules les propositions d'amendement ou d'abrogation des articles du projet de loi sont justifiées aux pages 14 à 21 (CREPUQ, 2009a).

⁶⁸ Le rapport de l'IGOPP ne traite pas du comité exécutif, puisqu'il ne recommande pas la

5.2.2 Partage des pouvoirs et responsabilités entre les acteurs

Le thème dominant, qui a trait au partage des pouvoirs et responsabilités entre les acteurs, a été abordé à partir des sujets relatifs à la transparence et la reddition de comptes (64), au fonctionnement du conseil (39), à la création et au fonctionnement des comités du conseil (23), et au fonctionnement et coordination entre les instances décisionnelles de l'établissement universitaire (10). À la représentation graphique de ces thèmes prend la forme suivante :

Figure 7: Partage des pouvoirs et responsabilités entre les acteurs



5.2.2.1 Transparence et reddition de comptes

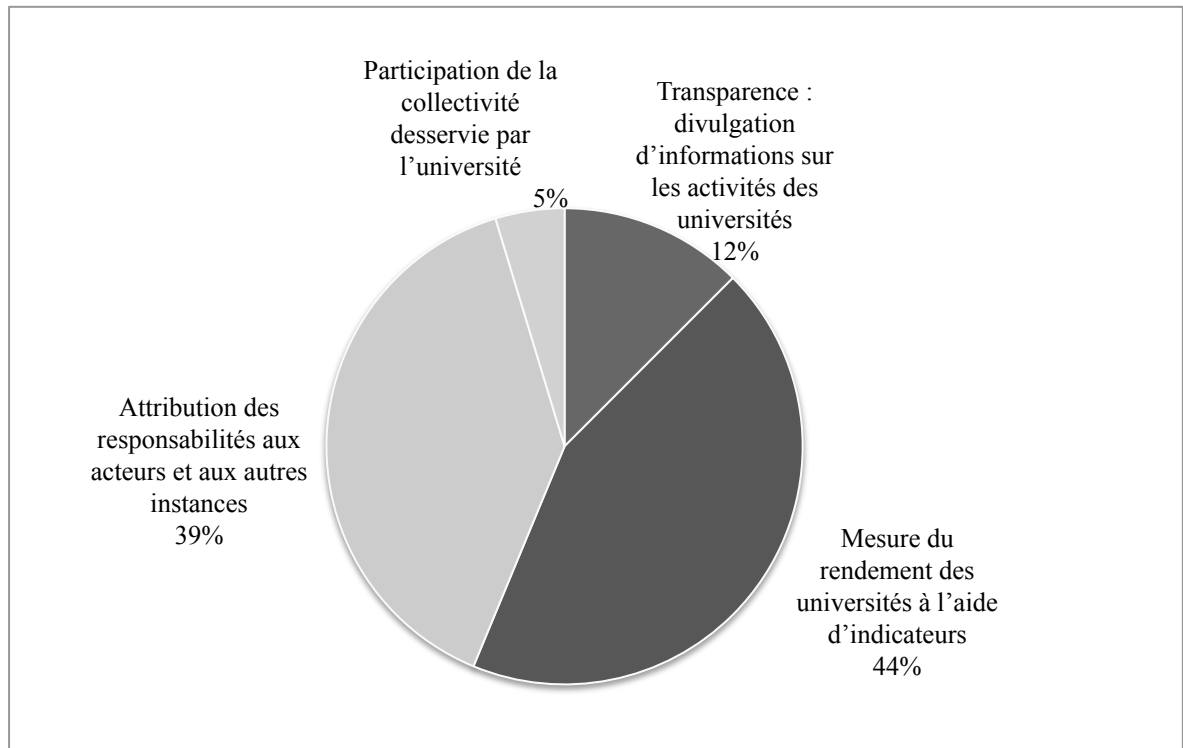
Examinons plus particulièrement les thèmes qui ont été abordés dans cette catégorie. Ils se répartissent de la façon suivante :

mise en place d'un tel comité (IGOPP, 2007 : 12-13).

- Mesure de rendement des universités à l'aide d'indicateurs (28)
- Attribution des responsabilités aux acteurs et des autres instances (25)
- Transparence : divulgation d'informations sur les activités des universités (8)
- Participation de la collectivité desservie par l'université (3)

Analysons chacun de ces thèmes, mais d'abord illustrons-les par la représentation graphique suivante :

Figure 8: Transparence et reddition de comptes



5.2.2.1.1 Mesure du rendement des universités à l'aide d'indicateurs

Proposition gouvernementale : moyens

À la suite de l'adoption de la *Politique à l'égard des universités* (MELS, 2000a), le gouvernement du Québec a mis en place des contrats de performance entre le ministère de

l'éducation et les universités dont les buts étaient de définir des objectifs pour chaque université et d'en mesurer l'atteinte par des indicateurs. Bien que les contrats de performance n'aient duré que trois ans, l'obligation de rendre des comptes par des indicateurs sélectionnés à la CCE de l'ASSNAT est toujours une exigence du gouvernement du Québec et une caractéristique majeure de la relation entre les universités et celui-ci. En effet, les membres de la CCE ont décidé, au printemps 2004, de s'approprier la grille d'indicateurs développés par le ministère de l'éducation à la suite des contrats de performance et de la bonifier.

La ministre Courchesne n'a pas justifié, lors des audiences, la pertinence d'avoir précisément recours aux indicateurs généraux et particuliers pour mesurer le rendement des établissements ou pour évaluer la qualité des activités universitaires. Elle a plutôt insisté sur le fait que ces mesures législatives permettront, entre autres, au ministre d'avoir les « bons outils pour agir » afin de vérifier la gestion des fonds publics par les établissements. En réponse à la CREPUQ qui exige la mise en place d'ententes de partenariat plutôt qu'un encadrement législatif balisant le processus de reddition de comptes à l'aide d'indicateurs, la ministre a répondu : « Est-ce que vous reconnaissez que la ministre de l'Éducation, et surtout le gouvernement, ont une responsabilité dans le cadre de la gestion des fonds qui vous sont octroyés? Et, si oui, comment se fait-il que vous soyez mal à l'aise avec un encadrement législatif qui, dans notre système parlementaire et démocratique, est justement le moyen pour s'assurer que la ministre et le gouvernement ont les bons outils pour agir? Ça, pour moi, c'est un aspect important de la question » (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n° 5).

Ainsi, le législateur privilégie le recours à des indicateurs dans le cadre d'une reddition de comptes des établissements. Les indicateurs quantitatifs et qualitatifs prévus à l'article 4.0.45 du projet de loi couvrent à la fois la mission, soit l'enseignement de niveau universitaire, la recherche et le service à la communauté, ainsi que l'usage des ressources financières des établissements et sa stratégie. Plus précisément, l'article 4.0.45 souligne que

les indicateurs généraux, établis par le ministre de l'éducation⁶⁹, porteront sur « 1° l'utilisation des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles; 2° les résultats de l'année liés aux orientations stratégiques adoptées par le conseil; 3° au regard des éléments précisés aux paragraphes 1° et 2°, les résultats de l'année ainsi que ceux des deux années précédentes comparés aux résultats d'autres établissements déterminés par l'établissement aux fins d'étalonnage; 4° les résultats de l'année en regard de la mission, des valeurs et des objectifs de l'établissement, ainsi que des principes mentionnés à l'article 4.0.18 ». L'alinéa 4 de l'article 4.0.45 prévoit également que le ministre peut convenir d'indicateurs particuliers avec chaque établissement de « manière à rendre compte de ses spécificités, notamment au regard de la qualité de l'enseignement et de la performance en matière de recherche » (ASSANT, 2009a).

Intérêts des acteurs

Tableau 17: Mesure du rendement des universités à l'aide d'indicateurs

Transparence et reddition de comptes						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigés	Contre	Autres
Mesure du rendement des universités à l'aide d'indicateurs	28	4.0.45	FEUQ, IGOPP, CPQ, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CREPUQ, FCCQ,	AFPC, SCFP	FNEEQ, QS, FQPPU	TaCEQ, CNJPQ, Lucier, P., CMA, FPPU

⁶⁹ La question des responsabilités des acteurs concernés par le processus de reddition de comptes sera traitée au thème intitulé « Attribution des responsabilités aux acteurs et aux instances ».

Pour

Ces acteurs accueillent favorablement les mesures législatives permettant la réalisation d'une reddition de comptes entre le gouvernement et les établissements universitaires par le recours à des indicateurs comme prévu aux alinéas 1 à 4 de l'article 4.0.45 du projet de loi. (FEUQ : 2009a, 1-2; L'Écuyer et Bernard, 2009a : 3-4; FCCQ, 2009a : 9; CPQ, 2009a : 10-11; IGOPP, 2009a : 17; CREPUQ, 2009a : 8-9).

L'Écuyer et Bernard évoquent d'ailleurs qu'il s'agit de la mesure la plus innovatrice du projet de loi en ce qui a trait à la gestion du système universitaire dans son ensemble, puisqu'il permettra au ministre de suivre l'évolution des établissements sur la base d'indicateurs. Il s'agit pour ces derniers d'un moyen permettant au ministre de piloter le système universitaire et assurer son « imputabilité sociale », c'est-à-dire de répondre de l'évolution du système devant l'Assemblée nationale du Québec et la population (L'Écuyer et Bernard, 2009a : 4).

Le CPA et la FCCQ, invoquant la nécessité de rendre imputables les universités compte tenu de l'ampleur des fonds publics investis, appuient la mesure législative visant à réaliser l'un des objectifs du projet de loi, soit l'imputabilité du système universitaire dans son ensemble. Tout au plus, soulignent-ils, l'usage des indicateurs dans le cadre d'une reddition de comptes formelle entre le gouvernement et les établissements universitaires correspond aux « meilleures pratiques de gouvernance » existantes (FCCQ, 2009a : 5; CPQ, 2009a : 10).

Pour leur part, la FEUQ et la CREPUQ, malgré que les établissements universitaires aient préféré des ententes de partenariats, justifient leur appui à cette mesure législative en raison de la possibilité de convenir avec le ministre de certains indicateurs généraux à toutes les universités et d'indicateurs particuliers pour chaque établissement. À ce sujet, la CREPUQ et la FEUQ évoquent que le choix des indicateurs particuliers est primordial parce que cela d'apprécier l'atteinte de la mission et des orientations propres à chaque établissement. « Il importe de choisir des indicateurs qui tiennent compte de la réalité de chaque établissement et de ses choix académiques et scientifiques, seuls garants d'une

diversité porteuse de richesse collective », indique la CREPUQ dans son mémoire déposé aux fins des audiences de la CCE (CREPUQ, 2009a : 20).

Finalement, les représentants de l'IGOPP ont aussi souligné l'importance de développer des indicateurs qualitatifs relevant davantage du jugement, l'opinion et la perception des gens. Ils jugent que la collecte de données qualitatives permet de surmonter les limites imposées par les données quantitatives et de mieux apprécier la réalisation de la mission universitaire (IGOPP, 2009a : 14).

Mitigé

Le SCFP croit qu'il est important de faire des universités des établissements publics redevables à l'État et à la population (SCFP, 2009a : 22-23). À cet égard, ils jugent que les indicateurs qualitatifs et quantitatifs peuvent être de bons moyens pour surveiller l'évolution de la performance des établissements. D'ailleurs, il applaudit la mesure législative précisant que l'analyse des performances des universités ne se fera pas seulement à l'aide de données quantitatives, mais également de données qualitatives. Il estime que les données qualitatives, lorsque collectées auprès des personnes concernées, soit les étudiants, les professeurs, les chercheurs et autres, permettent de mieux évaluer la performance d'une université en fonction des trois volets de sa mission. Par contre, l'élaboration de ces fameux indicateurs qualitatifs qui serviront à déterminer la performance des établissements le rend sceptique. Le SCFP met en doute la capacité des membres indépendants, majoritaires au conseil, de faire le suivi des indicateurs qualitatifs afin de juger de la réalisation de la mission propre à l'établissement de niveau universitaire. Le SCFP souligne : « L'analyse de ces éléments exige une expertise importante du milieu universitaire. Comment une majorité d'indépendants, outillés d'indicateurs à définir, seront en mesure de bien évaluer la performance d'un établissement? Et tout au long de ce processus, les spécificités de chacune des universités seront-elles établies selon les priorités des membres indépendants au détriment des besoins de l'ensemble de la collectivité? » (SCFP, 2009a : 22-23). Ainsi, en plus de réclamer une place prépondérante des membres de la communauté universitaire

sur le conseil, le SCFP réclame que le gouvernement se prononce sur les définitions qu'il entend donner aux indicateurs, notamment les indicateurs qualitatifs (SCFP, 2009a : 23).

Tout autant, l'AFPC demeure sceptique au sujet de cette mesure législative proposée par le gouvernement. Si elle approuve particulièrement l'usage d'indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs, qui permettent de mieux évaluer le rendement de l'établissement en ce qui concerne les trois volets de la mission (AFPC, 2009a : 15-16), l'AFPC doute de l'efficacité de cette mesure. Constatant que « le manque de reddition de comptes et de transparence est un phénomène généralisé à plusieurs universités » (AFPC, 2009a : 13), elle souligne que les membres externes, contrairement aux membres de l'interne qui sont plus outillés, n'ont pas l'expertise pour contrer, comme le précisait le vérificateur général du Québec dans son deuxième rapport sur les projets immobiliers de l'UQAM, « l'attitude irrespectueuse » du recteur et des vice-recteurs, lesquels ont manqué de transparence envers le conseil. Jumelé au fait que le projet de loi réduit l'influence des membres de la communauté universitaire et de leurs nombreuses instances sur les décisions du conseil, l'AFPC estime que rien dans le projet ne permettra de changer cette attitude et par conséquent, doute que la mesure législative en question permette d'améliorer l'imputabilité du système universitaire et le processus de reddition de comptes (AFPC, 2009a : 13).

Contre

La FNEEQ, QS et la FQPPU reconnaissent que les universités doivent faire état publiquement de leurs activités et de leur situation financière (FNEEQ, 2009a : 9; FQPPU, 2009a : 18-19; QS, 2009a : 8-9). Puisqu'elles sont financées par d'importants fonds publics, les universités doivent être imputables envers l'ensemble des parties prenantes de l'éducation et par conséquent, elles ont le devoir de rendre des comptes en démontrant qu'elles utilisent à bon escient les fonds qui leur sont octroyés. Seulement, ils se sont montrés réticents à l'idée que le projet de loi sur la gouvernance ait pour objectif de rendre

imputable le système universitaire dans son ensemble⁷⁰, parce que le choix des mesures législatives en matière de reddition de comptes, soit le recours à des indicateurs, serait porteur de « dérives inquiétantes pour l'avenir de l'enseignement supérieur » (FNEEQ, 2009a : 8). Comme le souligne la FNEEQ, « ce n'est pas la reddition de comptes qui est remise en question ici, mais son objectif et les moyens envisagés » (FNEEQ, 2009a : 28).

Selon eux, la volonté de mesurer les activités d'un établissement à l'aune d'indicateurs ne permet pas d'apprécier la réalisation des missions des établissements universitaires. Les indicateurs ne seraient pas applicables aux universités parce que celles-ci ne visent pas la production de biens immédiats comme les sociétés publiques ou autres entreprises privées, mais la réalisation d'une mission spécifique, propre à un service public, dont la valeur et la pertinence s'apprécient souvent à très long terme et à travers les différents réseaux universitaires et scientifiques, entre autres. Or, l'une des faiblesses de ces de ces indicateurs est qu'ils focalisent l'attention sur ce qui est tangible, facilement observable et quantifiable. À ce sujet, la FQPPU évoque les différents « effets pervers » résultant de l'usage d'indicateurs :

« 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 » (FQPPU, 2009a : 11).

À cela, la FNEEQ et QS ajoutent que cette démarche, apparentée à une « gestion par résultats » et aux « contrats de performance » instaurés en 2000 par le gouvernement québécois, vise à contrôler l'établissement universitaire à distance. Or, elles jugent que l'expérience de contrats de performance, délaissés en 2004, n'a pas été une réussite ni fait preuve d'efficacité en termes de contrôle gouvernemental. Tout au plus, l'instauration de nouveaux indicateurs de performance entraînera selon eux une augmentation de la

⁷⁰ Voir les pages 89 à 92

« bureaucratisation ». Des fonds et des énergies devront ainsi être investis pour mesurer l'efficacité des services publics plutôt que d'être investis directement dans ceux-ci pour qu'ils remplissent leurs missions respectives (FNEEQ, 2009a : 28; QS, 2009a : 8).

5.2.2.1.2 Attribution des responsabilités aux acteurs et aux autres instances

Proposition gouvernementale : moyens

Le modèle de gouvernance d'aujourd'hui des universités québécoises comporte des interactions entre l'État et chacun des établissements dans lequel sont précisées les responsabilités des établissements et du ministre notamment dans le cadre de la reddition de comptes. Soulignons d'abord la comparution bisannuelle des dirigeants universitaires devant la CCE en vertu de la loi n° 95⁷¹ modifiant la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* (L.R.Q. c-E-1 : art. 4.1). Cette reddition de comptes porte sur diverses facettes de l'activité universitaire dont les états financiers, la rémunération du personnel de direction, la performance de l'établissement et les perspectives de développement (L.R.Q. c-E-1 : art. 4.3-4.6). C'est la CCE qui a la responsabilité d'examiner au moins une fois par année ces états et d'entendre les dirigeants de chaque établissement au moins une fois tous les trois ans (L.R.Q. c-E-1 : art. 4.1; art. 4.2). Suivant cela, l'article 4.2 de la loi précise que le ministre a la responsabilité de déposer les rapports de chaque établissement devant l'Assemblée nationale.

Le recours à un ensemble d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, tel que prévu à l'article 4.0.45 du projet de loi n° 38, s'inscrit aussi dans une opération de reddition de comptes qui découle de l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité. Dans ce cas-ci, elle présuppose de l'existence d'au moins deux parties, soit le gouvernement et son

⁷¹ En référence au projet de loi n° 95 modifiant la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* adopté en 1995 par l'ASSNAT. Ce projet de loi introduisait notamment l'obligation pour les dirigeants universitaires de comparaître périodiquement devant la CCE de l'ASSNAT pour rendre compte de leur administration.

ministère de l'éducation qui attribuent des responsabilités et une autre, le conseil d'administration de l'établissement universitaire et son président, qui s'engagent, en les acceptant, à faire rapport au gouvernement de leur rendement et de l'utilisation des ressources affectées. Si plusieurs acteurs dont la FEUQ (2009a : 10-12), les représentants de l'IGOPP (2009a : 8) ainsi que L'Écuyer et Bernard (2009a : 7-8) ont évoqué que l'opération de reddition de comptes exige la participation d'un plus grand nombre d'acteurs ou instances dont il fallait préciser les responsabilités dans le projet de loi comme l'Assemblée nationale, les membres individuels et corporatifs issus de la communauté universitaire ainsi que le VGQ, la ministre a davantage insisté sur le fait que le projet de loi devait avant tout, à cet égard, formaliser la relation entre le ministre et les établissements en précisant les responsabilités réciproques de chacun.

Or, si l'article 4.0.20 du projet de loi confirme que le conseil est imputable de ses décisions et le président du conseil chargé d'en répondre auprès du ministre responsable, la ministre de l'éducation croit qu'elle est aussi imputable des actions des universités devant la population. En réponse à une intervention de L'Écuyer et Bernard sur les « responsabilités de la ministre », M^{me} Courchesne souligne : « Vous parlez beaucoup du rôle de la ministre et vous parlez beaucoup du fait... moi, je dis avec justesse qu'elle est imputable devant la population. Quand ça va mal dans une université, c'est la faute de la ministre puis c'est la faute du gouvernement. Ça, c'est le propre de l'imputabilité. Puis il faut que ce soit comme ça. Oui, c'est correct. [...] Sauf que, sauf qu'effectivement il faut que la ministre ait aussi cette capacité... et, vous, vous dites d'agir et d'être proactive » (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n^o 4). En ce sens, le projet de loi n^o 38 vient, entre autres, préciser les responsabilités du ministre dans le cadre du processus de reddition de comptes. Ainsi, l'article 4.0.45, à la section portant sur la transparence et la reddition de comptes, prévoit que le ministre, après consultation des présidents des conseils d'administration d'établissement, établit elle-même les indicateurs généraux et particuliers et leurs définitions communes à utiliser dans le cadre de la reddition de comptes des établissements. Mais encore, l'article 4.0.46 précise que le ministre doit, tous les trois ans,

soumettre à l'Assemblée nationale un rapport sur la performance du système dans son ensemble⁷².

Intérêts des acteurs

Tableau 18 : Attribution des responsabilités aux acteurs et aux autres instances

Transparence et reddition de comptes						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Attribution des responsabilités aux acteurs et aux autres instances	25	4.0.46 4.0.45	CPQ	FEUQ, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CREPUQ, Lucier, P. IGOPP		FNEEQ, AFPC, QS, FQPPU, TaCEQ, FPPU, FCCQ, CNJPQ, CMA, SCFP

Pour

La CPQ est le seul acteur à manifester son approbation des articles 4.0.45 et 4.0.46 du projet de loi. Sur le pouvoir habilitant le ministre de l'éducation à établir lui-même les indicateurs généraux et particuliers, la CPQ invite les établissements à « collaborer activement à la consultation prévue par le ministre à l'article 4.0.45 » (CPQ, 2009a : 11). Seule mention de l'obligation du ministre de déposer un rapport triennal sur la performance du système à l'Assemblée nationale, la CPQ dit accueillir « très favorablement » la mesure législative à l'étude (CPQ, 2009a : 11).

⁷² Il est à noter que les dispositions législatives sur la reddition de compte prévu au projet de loi n° 38 ne modifient pas les articles 4.2 à 4.6 de la loi sur les établissements universitaires (L .R.Q. c-E-1) portant particulièrement sur la comparution des dirigeants et l'examen des données transmises par les établissements et leur dépôt par la ministre à l'Assemblée nationale.

Mitigé

La FEUQ ainsi que L'Écuyer et Bernard ont tous salué l'objectif du projet de loi visant à accroître le degré d'imputabilité et de transparence des universités (FEUQ, 2009a : 2-3; L'Écuyer et Bernard, 2009a : 8). Ainsi, une part importante de leur intervention lors des audiences a porté sur les moyens visant à améliorer les mécanismes de reddition de comptes des universités tout en insistant particulièrement sur la responsabilité du ministre de l'éducation quant au pilotage du système de l'enseignement supérieur. Bien qu'ils ne s'opposent pas à la plupart de ces dispositions législatives, à l'exception de quelques amendements législatifs, ils les jugent toutefois insuffisantes. C'est pourquoi ils ont fait la promotion auprès des législateurs de la création d'une agence intermédiaire de contrôle et de vérification des activités universitaires.

La FEUQ défend à la fois l'autonomie des établissements dans leur gouvernance institutionnelle et l'imputabilité des établissements et de leurs dirigeants. En audience, la FEUQ a insisté sur l'importance des concepts d'imputabilité et d'autonomie dans son discours sur la gouvernance des établissements ainsi que de l'étroite relation existant entre les deux concepts : « [C]'est ce qui nous amène à affirmer que l'autonomie est la possibilité pour les universités de fixer leurs propres objectifs. [...] L'imputabilité est le devoir des universités de défendre et justifier leurs choix et l'atteinte de leurs résultats auprès de la communauté universitaire, des élus, de la population en général. En définitive, l'imputabilité légitime *[sic]* l'autonomie » (FEUQ, 2009b: CCE, vol. 41, no 7). Pour éviter qu'une imputabilité accrue ne se traduise par une plus grande place de l'État dans « la gestion quotidienne de l'établissement », qui aurait pour effet de réduire l'autonomie institutionnelle notamment, elle suggère la mise en place d'une agence intermédiaire indépendante : « La tendance à l'échelle mondiale est à l'augmentation de l'autonomie des institutions. Maintenant, on remarque qu'avec une plus grande autonomie on peut aussi voir une augmentation de l'imputabilité. Pour y arriver, plusieurs pays ont opté pour des organismes indépendants qui ne sont pas à la fois juge et partie » (FEUQ, 2009b: CCE, vol. 41, n° 7).

La FEUQ ne s'est pas aventurée à définir le mandat complet d'une agence intermédiaire ni la composition de celle-ci. Par contre, elle a demandé au législateur d'étudier la création d'une agence intermédiaire en s'inspirant du modèle existant au niveau collégial par la Commission de l'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC), qui a notamment pour mandat d'évaluer la qualité et la mise en œuvre des programmes d'études, ainsi que les plans stratégiques, et le modèle inspiré du réseau universitaire, soit le Conseil des universités, aboli en 1993, dont le mandat était similaire à celui de la CEEC et du Conseil supérieur de l'éducation. La FEUQ a toutefois rejeté l'idée que la CREPUQ puisse obtenir des pouvoirs supplémentaires lui permettant de jouer le rôle d'agent intermédiaire comme elle le fait dans certains dossiers comme la vérification de l'évaluation des programmes : « Nous croyons que l'absence de redevabilité de la CREPUQ envers la population ainsi que son rôle de lobby lui empêche d'avoir l'indépendance requise pour accomplir ces fonctions » (FEUQ, 2009a : 12).

Pour appuyer leur propos, L'Écuyer et Bernard ont notamment fait état de l'imputabilité sociale du ministre de l'éducation envers la population. Pour ces derniers, « le ministre a le devoir d'encadrer efficacement le développement du système universitaire québécois pour assurer que ce développement se fasse au profit de l'ensemble de la société québécoise et éviter que les projets et les problèmes de l'un ou l'autre des établissements n'affectent l'ensemble du réseau » (L'Écuyer et Bernard, 2009a : 8). Toutefois, ils jugent que la principale faiblesse du projet de loi au regard de la reddition de comptes est que le ministre se trouve davantage dans un mode « réactif », en ce sens qu'il ne peut intervenir auprès des universités qu'après la réception des différents rapports, procès-verbaux et autres documents prévus aux articles 4.0.42 à 4.0.44 du projet de loi. Ils croient que le ministre devrait plutôt jouer un rôle « actif » dans le développement du système. Ils suggèrent ainsi que le gouvernement profite du dépôt du rapport triennal sur la performance des établissements (art. 4.0.46) pour faire connaître ses priorités au regard du développement du système universitaire. Suivant le dépôt de ce plan, ils suggèrent d'inclure une disposition législative pour demander que les plans stratégiques des universités soient soumis au ministre pour s'assurer de leur conformité avec les orientations

gouvernementales. Pour ce faire, ils jugent que le ministère et son titulaire devraient disposer des moyens nécessaires et des compétences pour exercer pleinement ses responsabilités de pilotage du système universitaire. Ils proposent ainsi la création d'un corps intermédiaire qui pourrait s'appeler « la Commission de l'enseignement supérieur » pour permettre au ministre d'assurer plus efficacement ses responsabilités en matière de pilotage de l'enseignement supérieur. Ce corps intermédiaire, jugent-ils, pourrait être mis à contribution dans l'élaboration des perspectives d'avenir du système de l'enseignement supérieur comme suggéré précédemment en plus de s'assurer de la coordination entre les établissements. Il pourrait également examiner les plans stratégiques pour vérifier leur conformité avec les priorités gouvernementales en plus que de procéder à une évaluation de la qualité des établissements et des processus (L'Écuyer et Bernard, 2009a : 9-10). Finalement, ils suggèrent que ce corps intermédiaire ait pour fonction d'informer le public par le biais d'avis ou de rapports sur l'état du système des universités.

En ce qui a trait aux amendements législatifs des articles du projet de loi à l'étude réclamés par les différents acteurs, la CREPUQ, Lucier ainsi que L'Écuyer et Bernard, bien qu'ils soient en accord avec la volonté du législateur de préciser les responsabilités réciproques du ministre de l'éducation et des établissements universitaires, demandent que le projet de loi respecte la distinction entre les responsabilités du conseil d'administration et celles de l'équipe de direction (L'Écuyer et Bernard, 2009a : 5; CREPUQ, 2009a : 14; Lucier, 2009a : 15-16). Le recteur ou le principal est, selon eux, le principal dirigeant de l'établissement universitaire. Ainsi, ils s'opposent aux dispositions de l'article 4.0.45, selon lesquelles le ministre consulterait les présidents de conseil d'administration au sujet des indicateurs généraux de rendement. Ce sont les premiers dirigeants qui sont les interlocuteurs du ministre, en particulier lorsqu'il est question de la planification des orientations stratégiques, de l'identification des objectifs et cibles ainsi que le développement d'un ensemble d'indicateurs de rendement et de suivi. Toutefois, aucun d'entre eux ne remet en question la disposition législative permettant au ministre d'établir les indicateurs à la suite d'une consultation des établissements (art. 4.0.45).

Au sujet des amendements législatifs, la FEUQ précise que les différents membres de la communauté universitaire devraient intervenir dans le choix et le suivi des indicateurs particuliers à chaque établissement (FEUQ, 2009a : 7). Qui plus est, ils veulent que les membres de la communauté universitaire ou leurs représentants, de par leur rôle et l'importance de la gestion collégiale de leur établissement, aient leur « mot à dire » lors des audiences des premiers dirigeants d'établissement à la CCE prévues à la *Loi sur les établissements de niveau universitaire* (L.R.Q. c-E-1 : §4.1). Dans les deux cas, la FEUQ estime que les membres de la direction universitaire et les membres de la commission de l'ASSNAT chargée d'examiner les rapports des établissements pourraient bénéficier « de leur vision et des critiques constructives relatives à la gestion de leurs établissements » (FEUQ, 2009a : 10). Finalement, malgré que les universités ne fassent pas partie du périmètre régulier de vérification du VGQ (L.R.Q. c.-V-5.01 : art. 6), ce dernier peut y enquêter à sa guise à la condition que les établissements universitaires reçoivent au moins 50 % de leur financement du gouvernement (L.R.Q. c.-V-5.01 : art. 30.2). En ce sens, la FEUQ réclame une modification de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* (L.R.Q. c-E-1 : art. 4.1) permettant que le VGQ puisse faire enquête sur la gestion des universités sous recommandation du ministre ou de la CCE (FEUQ, 2009a : 11).

Les représentants de l'IGOPP ont formulé d'importantes objections à l'égard de l'article 4.0.45. Toutefois, ils ne se sont pas prononcés sur l'article 4.0.46 obligeant le dépôt par le ministre d'un rapport triennal sur la performance du système universitaire. S'ils ne s'opposent pas à une participation de la ministre quant aux choix des indicateurs, ils souhaitent que le projet de loi laisse une plus de place aux universités, c'est-à-dire à leur dirigeants et aux autres membres de la communauté universitaire.

Ainsi, les représentants de l'IGOPP affirment que le ministre de l'éducation ne devrait pas établir seul les indicateurs généraux et particuliers. Toulouse, président du groupe de travail de l'IGOPP sur la gouvernance des universités, précise qu'il est préférable de laisser les universités proposer les indicateurs : « Je n'ai jamais dit que la ministre

choisirait les indicateurs de performance. Entre vous et moi, on est mieux de respecter ou de débattre, de discuter ce que les universités vont proposer que de choisir pour elles. Ça ne veut pas dire qu'on n'en parle pas à la ministre. Qu'on en parle à la ministre, ça ne me dérange pas, mais je pense, ma priorité à moi serait qu'on accepte au fond ce que les universités proposent » (IGOPP, 2009b: CCE, vol. 41, n°3). Et comme la FEUQ, les représentants de l'IGOPP jugent que le projet de loi ne prévoit pas un moment où les membres de la communauté universitaire pourront participer au développement et à l'examen des indicateurs. Ils soulignent que la démarche de reddition de comptes à l'aide d'indicateurs prévue dans le projet de loi doit « comprendre une assurance » que la communauté universitaire recevra et pourra discuter de la reddition de comptes et du choix des indicateurs. « Cette exigence dépasse la transparence du type “déposé sur le site Web de l'institution” et s'accompagne d'une obligation de discussion des résultats. Les membres de la communauté universitaire doivent participer à l'examen des résultats, les comparer à la stratégie qu'ils ont contribué à formuler. Cette démarche permet également à la communauté universitaire d'apprécier le travail du dirigeant et de son équipe dans leurs efforts pour atteindre les objectifs du plan stratégique », souligne Toulouse lors de son audience à la CCE (IGOPP, 2009a : 8).

5.2.2.1.3 Transparence : la divulgation d'informations sur les activités des universités

Proposition gouvernementale : moyens

En 1995, la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* a été amendée pour amener les universités à rendre compte de leur gestion et de leurs résultats. Dorénavant, elles sont tenues de déposer au ministre de l'éducation et à la CPQ de l'ASSNAT leurs états financiers, un rapport sur le traitement des membres de la direction supérieure et la performance de l'établissement du point de vue notamment des taux de réussite des étudiants et des mesures prises pour leur encadrement et leurs perspectives de développement.

Le chapitre quatre du projet de n° 38 sur la reddition de comptes modifie à nouveau la *Loi sur les établissements de niveau universitaire* (L.R.Q. c-E-1§4.1) en ajoutant de nouvelles mesures ayant trait à la transparence, à savoir les renseignements à divulguer au ministre de l'éducation (art. 4.0.42; 4.0.43) et la divulgation de renseignements sur le site Internet des universités (art. 4.0.44). D'abord, l'article 4.0.42 fait obligation aux conseils d'administration de transmettre leur rapport annuel au ministre, lequel doit le déposer devant l'Assemblée nationale. L'article 4.0.43 oblige chaque établissement à transmettre au ministre les procès-verbaux des réunions de son conseil d'administration. Puis, en vertu de l'article 4.0.44, le conseil d'administration doit aussi rendre public sur le site Internet de l'établissement les informations suivantes : les résultats de l'application des indicateurs généraux et particuliers, le code d'éthique applicable ainsi que ses règles de déontologie, la date de nomination et la date d'échéance du mandat de chacun de ses membres, un résumé du profil de compétence et d'expérience de chacun de ses membres et un état de son assiduité aux réunions du conseil et des comités, le traitement et les autres avantages des membres du personnel de direction, les honoraires payés au vérificateur externe et ses décisions (ASNNAT, 2009a : art. 4.0.44).

Les seules interventions de la ministre lors des audiences de la CCE à ce sujet ont eu lieu lors d'un échange avec les représentants de la CREPUQ. À ce sujet, la CREPUQ a défendu la position selon laquelle il n'était pas nécessaire d'adopter de nouvelles mesures législatives concernant la divulgation d'information, puisque les universités le font déjà en raison des différentes lois ou règlements du gouvernement ou bien selon leurs propres statuts et règles internes. Jugeant qu'une loi à cet égard n'est pas nécessaire, M. Zizian, directeur général de la CREPUQ, a précisé que : « les lois ont leur raison d'être, bien sûr, mais les lois ne sont pas les seuls moyens de s'entendre en société et d'obtenir l'information ou de convenir ensemble de certains éléments. La loi, c'est un des moyens » (CREPUQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°5). En réponse, la ministre a souligné que l'obligation faite aux universités, au moyen de ce projet de loi, de divulguer de l'information sur leurs activités au ministre et à la population est étroitement associée à la nécessité d'instaurer un mécanisme de reddition de comptes permettant de juger de l'utilisation des fonds publics.

Tout autant, juge-t-elle, la reddition de comptes n'est pas toujours comprise de la même façon par les universités, c'est donc du ressort du législateur de s'assurer que les mêmes règles s'appliquent et qu'elles soient respectées par tous. Finalement, elle souhaite que les mesures législatives garantissent aux élus ainsi qu'à la population et aux membres de la communauté universitaire d'avoir accès à une information portant sur les activités de l'établissement dans son ensemble. Ainsi, la ministre résume à la CREPUQ toute l'importance qu'elle accorde à ces mesures législatives : « C'est là que je m'aperçois que la notion de reddition de comptes n'est pas nécessairement la même pour vous tous, et donc ça m'apparaît important que cette reddition de comptes se fasse à peu près de la même façon. Encore une fois pourquoi? Parce que ce sont des fonds publics. Et vous, vous me dites : Bien, chacun, on va faire ça puis on va réévaluer ça périodiquement. Vous dites: La reddition de comptes, ça pourrait être réévalué périodiquement sur la façon de le faire. Tout ce qu'on demande [le gouvernement], c'est que ce soit clair pour tout le monde qu'à telle période de l'année c'est public, encore une fois pour la population, bien sûr, mais aussi pour ceux et celles qui œuvrent dans vos institutions » (Courchesne, 2009a : CCE: vol. 41, n° 5).

Intérêts des acteurs

Tableau 19: Transparence : divulgation d'informations sur les activités des universités

Transparence et reddition de comptes						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigés	Contre	Autres
Transparence : divulgation d'informations sur les activités des universités	8	4.0.44, 4.0.43, 4.0.42	AFPC, FCCQ, SCFP, Lucier, P., CMA, L'Écuyer, J. et Bernard, P.	FEUQ, QS, CREPUQ, IGOPP	FNEEQ	FQPPU, TaCEQ, FPPU, CPQ, CNJPQ

Pour

La FCCQ, le SCFP, le CMA, Lucier ainsi que L'Écuyer et Bernard accueillent favorablement les mesures législatives annoncées (FCCQ, 2009a : 9; SCFP, 2009a : 22; Lucier, 2009a : 3; CMA, 2009a : 7; L'Écuyer et Bernard, 2009a : 4). Aucun d'entre eux n'a offert d'explications étoffées. Par contre, tous reconnaissent que ces règles, si elles sont appliquées, amélioreront la gestion des universités. À titre illustratif, le CMA précise dans son mémoire que ces mesures augmenteront la « transparence des organisations et responsabiliseront les conseils d'administration » (CMA, 2009a : 7). Quant à lui, le SCFP indique que ces mesures favoriseront l'« ouverture sur la collectivité desservie et une transparence à l'égard de la communauté universitaire » (SCFP, 2009a : 22).

Mitigés

La FEUQ et QS sont en accord avec l'esprit de ces articles qui consistent à divulguer des renseignements au ministre de l'éducation et sur le site Internet des établissements des renseignements (art. 4.0.42; 4.0.44). Par contre, ils jugent que pour assurer une transparence réelle et entière du système, les procès-verbaux des conseils d'administration devraient être accessibles au public en ligne sur le site Internet des universités et disponibles pour consultation (FEUQ, 2009a : 5; QS, 2009a : 19).

La CREPUQ est également favorable à la publication sur leur site Internet d'une série de renseignements; par contre, elle s'interroge sur la pertinence de l'article 4.0.43 du projet de loi, qui les oblige à transmettre au ministre non seulement les procès-verbaux des réunions du conseil, mais tous les documents qui s'y rapportent. Étant donnée l'obligation faite à l'article 4.0.44 de rendre publiques sur le site Internet toutes les décisions du conseil, la CREPUQ propose que l'article 4.0.43 soit retiré du projet de loi. D'ailleurs, les établissements universitaires estiment que l'obligation de transparence ne devrait pas signifier que les conseils d'administration doivent révéler toutes les discussions qui se tiennent dans leurs séances (CREPUQ, 2009a : 20).

Le rapport du groupe de travail de l'IGOPP propose que le rapport de reddition de comptes de chaque établissement soit complet et transparent. Cela exige un examen de l'ensemble de la mission de l'établissement universitaire et la divulgation des résultats à l'ensemble des parties prenantes afin de permettre d'animer le débat, de favoriser leur compréhension des enjeux et de favoriser leur adhésion (IGOPP, 2007 : 17-18). Or, s'ils endossent l'intention du gouvernement, les représentants de l'IGOPP soulignent qu'ils n'arrivent pas saisir les raisons qui motivent le choix de ce qui doit apparaître sur le site Internet de l'établissement ou de ce qui doit être divulgué au ministre tel qu'indiqué dans le projet de loi. Comme la CREPUQ, ils demandent plutôt le retrait de l'article 4.0.43 qu'ils considèrent comme un empiétement de l'État dans la gestion des universités et une atteinte à leur autonomie en général qui ne font qu'alimenter leur suspicion d'ingérence (IGOPP, 2009a : 7). Quant à la divulgation d'information sur le site Internet, ils s'interrogent sur l'utilité d'afficher de l'information comme le traitement et les avantages des membres du personnel de la direction. Ailleurs, une telle disposition aurait produit des effets pervers d'émulation à la hausse, de comparaison malsaine et de tapage médiatique. Si le gouvernement souhaite une reddition de comptes « complète et transparente », la divulgation d'information sur le site Internet, juge Toulouse, s'avère la plupart du temps inutile : « On fait la reddition de comptes, mais il faut, en même temps qu'on le fait, permettre une discussion avec les parties prenantes. Ça ne sert à rien de faire une reddition de comptes dans le journal ou sur le site Web. Ce qu'il faut faire, c'est une reddition de comptes avec les gens qui sont dans l'institution » (IGOPP, 2009b: CCE, vol. 41, n°3). Les représentants de l'IGOPP demandent au gouvernement d'exiger des universités un rapport annuel comme prévu à l'article 4.0.42 en y incluant, par souci de clarté, les cinq parties proposées par le groupe de travail de l'IGOPP : les données comptables (ainsi que des indicateurs, qualitatifs et quantitatifs, qui mesurent l'efficacité dans l'utilisation des ressources), les indicateurs pour apprécier la qualité de l'enseignement, les indicateurs qui permettent de juger l'activité de recherche, des comparaisons avec les autres universités et un énoncé sur les résultats de l'année en regard de la mission, des valeurs et des objectifs (IGOPP, 2009a : 14).

Contre

La FNEEQ souscrit à la nécessité d'une reddition de comptes et à la transparence des établissements d'enseignement supérieur, mais « considère pour l'essentiel que les moyens utilisés actuellement sont suffisants » (FNEEQ, 2009a : 31). D'entrée de jeu, Blais, vice-présidente de la FNEEQ, souligne en audience que les dirigeants des universités témoignent régulièrement de leur performance devant la CCE. Lors de leur passage, les universités doivent notamment fournir une série d'informations illustrant leur performance en enseignement et en recherche. À partir de ces données et des audiences, la CCE établit, dans son rapport final, de nombreux constats et recommandations. Ce processus inscrit à la *Loi sur les établissements de niveau universitaire* leur semble être la meilleure solution. La FNEEQ craint d'ailleurs que l'adoption de ce projet de loi ne remette en cause l'existence même de ces auditions (QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°1). En revanche, s'il existe un problème majeur au sujet de la transparence des établissements, juge-t-elle, c'est au niveau de la présentation des états financiers des universités. Ce problème, précise-t-elle, aurait d'ailleurs été relevé lors de la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal⁷³ : « Nous relevons, à l'instar du Vérificateur général du Québec, que les universités ont des états financiers qui n'ont pas toujours toute la précision voulue. L'information fournie dans les états financiers des universités québécoises sur les contributions interfonds n'est généralement pas suffisante. [...] C'est bien davantage de ce côté qu'il faudrait agir, exiger une transparence réelle dans l'information, dans l'information des états financiers. Et c'est une condition absolument nécessaire à ce que s'exercent correctement les responsabilités d'un conseil d'administration, quelle que soit sa composition » (QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°1).

⁷³ Il s'agit du premier rapport du VGQ concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal.

5.2.2.1.4 Participation de la « collectivité » desservie par l'université

Proposition gouvernementale : moyens

Avec l'actuel projet de loi n° 38, le gouvernement avance un élément nouveau avec lequel devront composer les administrations universitaires. En effet, l'article 4.0.47 amène l'obligation de tenir, une fois par année, « une séance d'information et de consultation publique auprès de la collectivité desservie par l'établissement, afin de rendre compte de ses activités, des services fournis, des résultats atteints, de ses priorités, des orientations adoptées, de sa situation financière et de sa gestion, ainsi qu'afin de répondre aux questions » (ASSNAT, 2009a : art. 4.0.47). Toutefois, le législateur n'a ni défini ses intentions à ce sujet ni défini l'expression « la collectivité desservie » comme il l'a fait pour « communauté universitaire » (art. 4.0.4) ou administrateur « indépendant » (art. 4.0.7).

Intérêts des acteurs

Tableau 20 : Participation de la collectivité desservie par l'université

Transparence et reddition de comptes						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autres
Participation de la « collectivité » desservie par l'université	3	4.0.47	FEUQ, CREPUQ, CMA	IGOPP		FNEEQ, AFPC, QS, FQPPU, TaCEQ, FPPU, FCCQ, CPQ, SCFP, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CNJPQ, Lucier, P.

Pour

La FEUQ, la CREPUQ et le CMA sont en accord avec la proposition mise de l'avant par le gouvernement (FEUQ, 2009a : 9; CREPUQ, 2009a : 20; CMA, 2009a : 7). La FEUQ et le CMA en particulier insistent sur le fait que cela contribuera au dialogue avec

l'établissement et les « groupes qu'il dessert ». Pour la FEUQ en particulier, l'importance de l'établissement pour une région justifie la création de ce lien obligatoire entre l'université et les autres parties prenantes : « Cette proximité permet ainsi à l'institution universitaire de contribuer au développement de sa région, que ce soit par le biais des services à la collectivité, l'utilisation publique de ses installations ou encore, avec un certain arrimage entre les besoins en termes de recherche et d'enseignement de l'université et ceux de sa région d'attache. La solution mise de l'avant par cet article permettra ainsi un rapprochement mutuel entre les acteurs régionaux et les membres de la communauté universitaire » (FEUQ, 2009a : 20). Toutefois, aucun de ces groupes n'a défini clairement ce qu'ils entendent par la notion de « collectivité desservie ». Seuls la FEUQ et le CMA ont fait référence aux liens entre l'université et la « région » desservie par celle-ci (FEUQ, 2009a : 9; CMA, 2009a : 7).

Contre

À l'instar de nombreux autres articles du chapitre IV du projet de loi n° 38 portant sur la reddition de comptes et la transparence, les représentants de l'IGOPP n'arrivent pas à bien comprendre les objectifs de chacune de mesures législatives de l'article 4.0.47 (IGOPP, 2009a : 13-15). À cet égard, ils jugent que l'exigence de l'article 4.0.47 peut paraître souhaitable, mais sa réalisation n'est pas pertinente, puisqu'elle déborde largement le dialogue avec la communauté universitaire⁷⁴. D'ailleurs, les objets visés par l'article, soit de rendre compte de ses activités, des résultats atteints, des priorités, de sa situation financière et de sa gestion, leur semblent si nombreux qu'ils ne voient pas comment le citoyen pourra y trouver une quelconque utilité. Qui plus est, ils s'interrogent sur la notion de « collectivité desservie » : Comment définir « la collectivité desservie » si l'université

⁷⁴ Les représentants de l'IGOPP ont demandé des modifications aux articles 4.0.21, 4.0.22, 4.0.19, 4.0.21 et 4.0.44 de façon à préciser le rôle de la communauté universitaire. À ce sujet, voir aussi les thèmes suivants : « Fonctionnement et coordination entre les instances décisionnelles de l'université », « fonction du conseil d'administration », « Attribution des responsabilités aux acteurs et aux autres instances », fonctions du président du conseil d'administration et du premier dirigeant de l'université ».

est à Montréal, à Québec ou si l'université tient son siège social en région mais mène des activités à Québec, à Gatineau, à Laval et à Repentigny? » (IGOPP, 2009a : 15). Mais encore, les représentants de l'IGOPP se demandent ici si l'intention du législateur n'est pas calquée de l'assemblée des actionnaires d'une entreprise en bourse. Dans ce cas-ci, ils jugent que l'assemblée des diplômés serait une instance plus intéressante pour cette fin, car les diplômés sont habituellement sensibles au succès et au développement de leur *alma mater* (IGOPP, 2009a : 15).

5.2.2.2 Fonctionnement du conseil d'administration

Les débats autour du fonctionnement du conseil d'administration s'articulent autour des thèmes suivants :

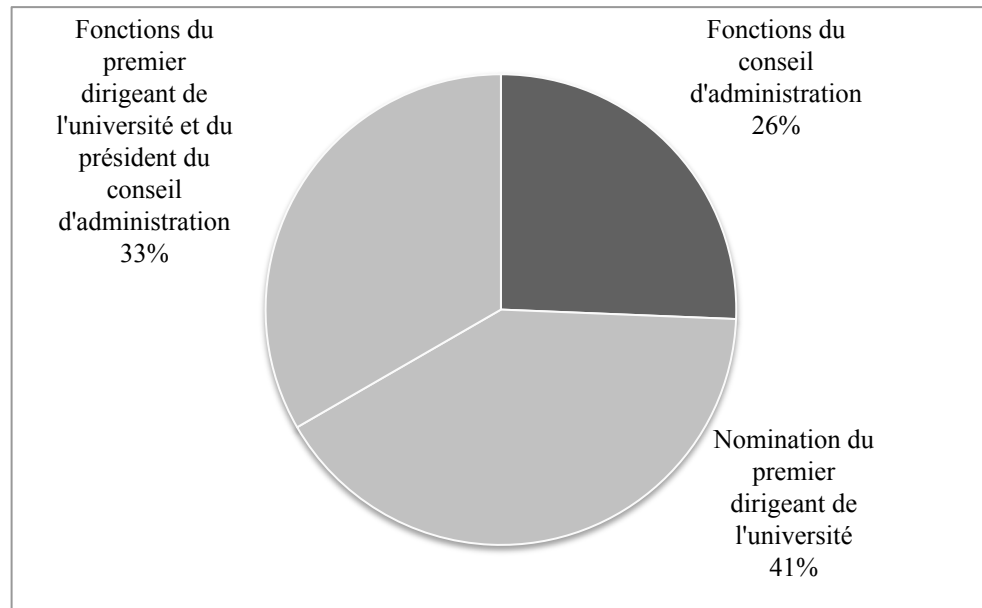
- Nomination du premier dirigeant de l'université (16)
- Fonctions du conseil d'administration (10)
- Fonctions du premier dirigeant de l'université et du président du conseil d'administration (13)⁷⁵
- Nomination du président du conseil d'administration (0)⁷⁶

Analysons chacun de ces thèmes, mais d'abord illustrons-les par la représentation graphique suivante :

⁷⁵ À l'origine de ce travail, la matrice des débats séparait en deux thèmes distincts les fonctions du premier dirigeant de l'université (9) et celles du président du conseil (4). Les propositions émises par les acteurs sur ces deux thèmes étant largement dépendantes l'une de l'autre, ils seront traités ensemble dans une même section.

⁷⁶ Aucun des acteurs n'a émis d'avis en audience ou dans leurs mémoires respectifs sur la nomination du président du conseil de l'université. Le projet de loi n° 38 prévoit tout de même à l'article 4.0.23 la disposition suivante : « Le conseil d'administration désigne le président du conseil parmi ses membres indépendants. Les fonctions de président du conseil et celles de premier dirigeant de l'établissement ne peuvent être cumulées » (ASSNAT, 2009a).

Figure 9 : Fonctionnement du conseil d'administration



5.2.2.2.1 Nomination du premier dirigeant de l'université

Proposition gouvernementale : moyens

Chaque institution universitaire possède actuellement sa propre démarche de sélection, de consultation et de nomination du premier dirigeant de l'établissement. Le rapport Lespérance (2007) fait état de cinq instances de nomination distinctes dont le gouvernement, le conseil d'administration, l'Assemblée des gouverneurs, et de quatre processus de nomination ou d'élection : un comité de sélection formé selon les principes de composition prévus dans la charte, les statuts ou les règlements, un comité de sélection et rencontre du conseil d'administration et du sénat avec le candidat retenu, un comité de consultation, de nomination ou de sélection formé selon les principes de composition prévus dans la charte, les statuts ou les règlements et qui procède à des consultations diverses et un comité de candidature chargé de dresser une liste et un vote auprès d'un collège électoral représentatif des diverses composantes et de la communauté. Lors des audiences de la CCE, la ministre a indiqué en réponse aux craintes exprimées par certains acteurs vis-à-vis des dispositions législatives que chaque établissement pourra préserver la

procédure de nomination prévue par sa loi constitutive, ses chartes ou ses statuts. Toutefois, la ministre, en réponse à une intervention de Jean Trudel, président de la FNEEQ, sur la participation de la communauté universitaire à l'ensemble du processus de nomination du recteur, précise que l'examen des candidatures doit être fait de façon indépendante et confidentielle afin de garantir une égalité des chances parmi les membres de l'interne et de l'externe :

« Il [le recteur] est nommé par le conseil d'administration pour la durée que le conseil détermine et selon la procédure de nomination établie par la loi constitutive de l'établissement. [...] Qu'ils le fassent dans l'évaluation des candidatures de façon indépendante et confidentielle. Oui? Bien, non. Bien, franchement, si vous voulez avoir des candidats... Si, moi, je suis présidente d'une entreprise publique cotée en bourse, puis que je veux changer de carrière, puis que je veux devenir candidat, pensez-vous qu'on va aller mettre ça sur la place publique, que je suis candidat? Ça ne marche pas de même, la société. L'évaluation doit se faire de façon confidentielle, mais la procédure de nomination du recteur, c'est selon la loi constitutive le l'établissement » (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n° 6).

Ainsi, le projet de loi prévoit que le premier dirigeant de l'établissement est nommé par le conseil d'administration pour une 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 » (ASSNAT, 2009a: art. 4.0.26). Toutefois, le conseil est responsable de ce que la démarche prévue à la loi constitutive ou celle choisie par le conseil menant à la nomination du premier dirigeant garantisse l'égalité des chances aux candidats de l'externe et de l'interne et que la procédure permette l'examen des candidatures de façon indépendante et confidentielle (art. 4.0.22, alinéa 6; 4.0.26). Finalement, le comité des ressources humaines a le mandat d'élaborer et de proposer un profil de compétence et d'expérience pour la nomination du premier dirigeant de l'établissement (art. 4.0.44, alinéa 2) qui sera approuvée par le conseil d'administration (art. 4.0.22, alinéa 8).

Intérêts des acteurs

Tableau 21: Nomination du premier dirigeant de l'université

Fonctionnement du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Nomination du premier dirigeant de l'université	16	4.0.22, 4.0.26, 4.0.44		IGOPP, QS, FEUQ, FNEEQ, FQPPU, SCFP, CREPUQ		AFPC, TaCEQ, FPPU, FCCQ, CPQ, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CNJPQ, Lucier, P., CMA

Mitigé

Ils partagent tous l'objectif apparemment recherché par les articles du projet de loi et pensent également qu'il n'y a pas lieu d'intervenir spécifiquement sur le processus institutionnel de nomination du chef d'établissement (CREPUQ, 2009a : 18; IGOPP, 2007 : 16; QS, 2009a : 19-20; FEUQ, 2009a : 21; FNEEQ, 2009a : 26; FQPPU, 2009a : 15; SCFP, 2009a : 21). Toutefois, ils réclament tous des modifications à l'un ou l'autre des articles de façon à protéger les prérogatives des comités ou des acteurs concernés par le processus de nomination. Plus précisément, la CREPUQ met l'accent sur les responsabilités du conseil quant à la nomination du premier dirigeant alors que les autres acteurs insistent sur l'importance de la transparence et de la légitimité du processus de nomination en misant sur une participation, quelle que soit la forme choisie, des membres de la communauté universitaire.

Ainsi, la CREPUQ réclame une modification pour que le processus de nomination ou de consultation choisi par l'établissement culmine nécessairement par la nomination du premier dirigeant par le conseil. En ce sens, les établissements universitaires

recommandent, advenant que le projet de loi soit adopté, de préciser explicitement à l'alinéa 6 de l'article 4.0.22 la responsabilité exclusive du conseil de « nommer le premier dirigeant pour la durée qu'il détermine » (CREPUQ, 2009a : 18).

QS, la FEUQ, la FNEEQ, la AFPC, la FQPPU et le SCFP estiment que l'alinéa 6 de l'article 4.0.22, qui exige que l'examen des candidatures soit fait de façon « indépendante et confidentielle », aura pour effet d'affaiblir la participation des membres de la communauté universitaire au processus de nomination du premier dirigeant (QS, 2009a : 19; FEUQ, 2009a : 22; FNEEQ, 2009a : 26; FQPPU, 2009a : 15; SCFP, 2009a : 21-22; AFPC, 2009b: CCE, vol. 41, n^o2). De leur avis, le premier dirigeant d'une institution doit être légitime aux yeux de la communauté universitaire. Or, nommer un nouveau dirigeant sans même qu'un candidat, par souci de confidentialité et indépendance du processus, ne puisse initier un dialogue ou un débat ouvert avec l'ensemble de la communauté universitaire pose un problème du point de vue de la transparence et risque même de créer des relations tendues au sein de l'université. Or, jugent-ils, la transparence est un élément essentiel au succès du processus de nomination du recteur et à l'obtention d'une légitimité nécessaire à l'exercice de ses fonctions. Le FQPPU évoque : « 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 » (FQPPU, 2009a : 15). De la même façon, la FNEEQ insiste sur le fait que l'absence de légitimité résultant d'un manque de transparence envers la communauté universitaire a eu pour effet que des « recteurs ont dû démissionner parce qu'ils avaient perdu ou n'avaient jamais eu cette légitimité qu'un processus ouvert confère » (FNEEQ, 2009a : 26). Pour ces raisons, elle réclame l'abrogation des dispositions de l'alinéa 6 de l'article 4.0.22, sur l'indépendance et la confidentialité du processus d'examen des candidatures.

Puis, l'IGOPP, la FEUQ, la FNEEQ, le SCFP, l'AFPC réclament une modification de l'article 4.0.44, alinéa 2, qui accorde aux comités des ressources humaines le mandat d'élaborer le profil de compétence du premier dirigeant et au conseil de l'approuver (IGOPP, 2009a : 9; FEUQ, 2009a : 21; FNEEQ, vol. 41, n° 1; SCFP, 2009a : 21-22; AFPC, vol. 41, n°2). À nouveau, ils jugent qu'au moins une instance représentative de la communauté universitaire devrait être consultée sur le profil de compétences et d'expérience pour la nomination du premier dirigeant. À défaut de cela, une perte de confiance des membres de la communauté universitaire envers le processus mine la légitimité du candidat élu et entrave l'exercice de ses fonctions. À cet effet, Toulouse, l'un des représentants de l'IGOPP, évoque en audience : « C'est important dans le monde universitaire parce que le recteur ne peut pas agir s'il est perçu comme non légitime par la communauté » (IGOPP, 2009b: CCE, vol. 41, n°3).

5.2.2.2.2 Fonctions du premier dirigeant de l'université et du président du conseil d'administration

Proposition gouvernementale : moyens

Le document de Lespérance (2007) démontre que la très grande majorité des conseils d'administration des institutions universitaires, à l'exception de l'INRS, de HEC Montréal, de l'École Polytechnique de Montréal et de l'Université du Québec qui ont des statuts particuliers, soit respectivement d'écoles affiliées et de réseaux d'universités, ont choisi de séparer le poste du premier dirigeant et le poste de président du conseil d'administration et de confier ce poste à un membre externe ou indépendant. Avec le dépôt du projet de loi, la ministre confirme que le conseil doit désigner un président parmi ses membres indépendants (art. 4.0.23). En ce sens, le projet de loi prévoit à l'article 4.0.24 que le président du conseil d'administration préside les réunions et voit au bon fonctionnement du conseil et des comités. L'article prévoit aussi qu'en cas d'égalité, le président a une voix prépondérante. Entre autres, le président doit évaluer la performance des autres membres du conseil ainsi que celle du premier dirigeant de l'établissement à partir des critères établis par le conseil (art. 4.0.25). Qui plus est, le projet de loi n° 38 accorde au président du

conseil un pouvoir de représentation institutionnelle. Pour la ministre, ce pouvoir ne se limite pas, tel qu'inscrit dans les chartes, lois ou statuts des universités, à un rôle de promotion ou de relation publique au profit de l'établissement (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n°6). En concordance avec l'objectif du législateur de formaliser la relation du conseil avec le ministre de l'éducation, l'article 4.0.20 prévoit, en plus de rendre le conseil imputable de ses décisions, que le président du conseil est chargé de répondre des décisions du conseil auprès du ministre. Tout autant, l'article 4.0.45, stipule que le ministre établit les indicateurs de performance de l'établissement après une consultation du président du conseil. En ce qui a trait aux rôles et fonctions du premier dirigeant, l'article 4.0.28 prévoit que le premier dirigeant « propose notamment au conseil les orientations stratégiques ainsi que les prévisions budgétaires et le plan d'immobilisations » (ASSNAT, 2009a).

Intérêts des acteurs

Tableau 22: Fonctions du premier dirigeant de l'université et du président du conseil d'administration

Fonctionnement du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autres
Fonctions du premier dirigeant l'université et du président du conseil d'administration	13	4.0.20, 4.0.24, 4.0.25, 4.0.45, 4.0.28		L'Écuyer, J. et Bernard, P., CREPUQ, Lucier, P.		FEUQ, FNEEQ, AFPC, IGOPP, QS, FQPPU, TaCEQ, FPPU, FCCQ, CPQ, SCFP, CNJPQ, CMA, IGOPP

Mitigé

L'Écuyer et Bernard ainsi que Lucier et la CREPUQ sont en accord avec la plupart des fonctions dévolues au président du conseil et au premier dirigeant de l'établissement à l'exception du pouvoir de représentation institutionnelle du président du conseil prévu aux articles 4.0.20 et 4.0.45 (L'Écuyer et Bernard, 2009a : 5; CREPUQ, 2009a : 14; Lucier, P., 2009a : 15-16). Ils jugent que ce nouveau pouvoir dévolu au président du conseil fera de lui un porte-parole au même titre que le premier dirigeant de l'établissement dont l'une des fonctions inscrites dans la plupart des lois, chartes ou statuts des universités est de représenter et de prononcer les déclarations faites officiellement au nom de l'établissement. Inévitablement, cela va concourir, selon Pierre Lucier, à une « relativisation de l'autorité du premier dirigeant » (Lucier, 2009a : 13). En ce sens, ils réclament une modification au projet de loi pour que les chefs d'établissement, à savoir les premiers dirigeants, soient les interlocuteurs du ministre à tous égards, que ce soit pour négocier les indicateurs ou pour rendre compte au gouvernement des actions du conseil ou de l'établissement.

Pour leur part, les représentants de l'IGOPP insistent pour que le législateur clarifie l'ambiguïté de l'article 4.0.28, 4.0.19 et de l'alinéa 2 de l'article 4.0.22 résultant respectivement de l'attribution des responsabilités du premier dirigeant et du conseil d'administration quant à la l'adoption des orientations stratégiques de l'établissement (IGOPP, 2009a : 9). Selon eux, le conseil doit se limiter à « adopter » les orientations stratégiques institutionnelles comme prévu à l'alinéa 2 de l'article 4.0.22 et non « d'établir » lesdites orientations comme le stipule l'article 4.0.19 du projet de loi. Suivant une distinction entre ce qui s'avère les fonctions de gestion et de supervision, assurée respectivement par la direction de l'établissement ou les autres instances de l'établissement et le conseil, il ne doit faire aucun doute, jugent-ils, que l'acteur qui fabrique la stratégie doit être le recteur en collaboration avec les autres composantes, instances et acteurs de l'établissement. À cet égard, Toulouse, représentant de l'IGOPP, évoque : « une stratégie d'une institution universitaire ne peut pas être la stratégie du conseil, c'est d'abord et avant tout la stratégie du recteur ou des membres de l'institution. Le conseil reçoit la stratégie, la regarde, fait ses commentaires mais il n'est pas l'acteur qui fabrique la stratégie » (IGOPP, 2009b: CCE, vol. 41, no 3).

5.2.2.2.3 *Fonctions du conseil d'administration*

Proposition gouvernementale : moyens

L'examen du document de Lespérance (2007) sur les structures universitaires nous apprend que pour toutes les universités, l'instance de dernière de décision est, sous des noms divers, ce que le projet de loi appelle le conseil d'administration. Ainsi, les fonctions dévolues à tous les conseils d'après leurs chartes privées ou leurs lois constitutives prévoient que, à l'exception des universités du Québec où ce pouvoir revient à l'assemblée des gouverneurs, le conseil exerce, sous l'appellation générale suivante, « tous droits et tous les pouvoirs nécessaires à son administration et à son développement ». Si plusieurs universités réservent généralement certains de ces pouvoirs à d'autres instances, académique entre autres, bénéficiant d'une autonomie, il est stipulé qu'en cas de litige, il revient au conseil d'administration de trancher en dernière instance. Également, le document de Lespérance (2007) recense quatre catégories de responsabilités regroupées ainsi : corporatives, académiques, ressources humaines et financières. Les responsabilités sont à peu près identiques en ce qui a trait aux questions corporatives et financières. En ce qui concerne les questions académiques, tous les conseils interviennent dans le cas des projets majeurs, comme la création d'un campus en région ou la restructuration d'une unité académique, mais le conseil d'administration de certaines universités n'intervient pas sur les autres questions académiques, comme approuver la création de nouveaux programmes d'études et la modification, la fermeture ou le contingentement de programmes existants, alors que pour d'autres, il y a au moins une intervention de ratification. En ce qui concerne les questions professorales et de ressources humaines, des conseils d'administration interviennent beaucoup, comme à l'Université Concordia, et d'autres très peu, sur des enjeux variant de l'embauche des professeurs et des autres membres du personnel, de l'octroi de la permanence ou de la promotion au titulariat.

La ministre a évoqué à plusieurs reprises lors des audiences l'importance de responsabiliser les établissements universitaires en raison du financement public qu'ils reçoivent. Le projet de loi prévoit donc à l'article 4.0.18 que le conseil doit exercer ses pouvoirs dans le respect de la mission universitaire, soit « l'enseignement de niveau universitaire, la recherche et les services à la collectivité » et agir « 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 » (ASSNAT, 2009a). Suivant cela, l'article 4.0.20 du projet de loi a pour effet de rendre le conseil d'administration « imputable de ses décisions ».

En ce qui à trait aux fonctions spécifiques du conseil d'administration, la ministre a évoqué que le conseil d'administration n'interviendra pas à l'endroit des enjeux pédagogiques, mais uniquement à l'égard des enjeux corporatifs, financiers et humains de l'établissement. En réponse à la FNEEQ, l'AFPC, le SCFP, la FQPPU et la FPPU qui affirment que le projet de loi a pour effet une centralisation des pouvoirs entre les mains du conseil aux dépens de ceux dévolus aujourd'hui aux dirigeants de l'établissement et à d'autres instances de l'établissement (AFPC, 2009a : 10; FNEEQ, 2009a : 25; SCFP, 2009a : 19; FPPU, 2009a : 13, FQPPU, 2009a : 17-18), la ministre souligne : « ce que je suis en train de dire, c'est qu'un conseil d'administration normalement doit gérer les ressources financières, matérielles et humaines d'une université et prendre des décisions dans ce sens-là. La loi est très claire. Le conseil d'administration n'a pas à s'ingérer dans les choix de recherche et n'a pas à s'ingérer dans le volet pédagogique ou académique. Ça, c'est pour moi très clair » (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n° 5). Suivant cela, le projet de loi prévoit que « le conseil d'administration établit les orientations stratégiques [...] et s'assure de leur mise en application » (ASSNAT, 2009a : art. 4.0.19). Un peu plus loin, la loi stipule que le conseil d'administration exerce 19 fonctions, dont celles « d'adopter les orientations stratégiques; approuver le plan d'immobilisation, le plan d'exploitation, les états financiers, le rapport annuel d'activités et le budget annuel [...]; approuver les règles de gouvernance; approuver le code d'éthique [...]; approuver les profils de compétence requis pour les membres du conseil d'administration [...]; approuver les critères d'évaluation des membres

du conseil d'administration et de ceux applicables au premier dirigeant de l'établissement [...]; approuver les politiques de ressources humaines [...]; approuver les critères d'évaluation de son fonctionnement[...] déterminer les mandats de négociations collectives » (ASSNAT, 2009a : art. 4.0.22)⁷⁷.

Intérêts des acteurs

Tableau 23: Fonctions du conseil d'administration

Fonctionnement du conseil d'administration						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Fonctions du conseil d'administration	10	4.0.18, 4.0.19, 4.0.20, 4.0.22	FCCQ, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CMA	IGOPP, CREPUQ, Lucier, P.	FNEEQ, AFPC, SCFP, FQPPU	FEUQ, QS, FPPU, CPQ, CNJPQ, TaCEQ

Pour

L'Écuyer et Bernard ainsi que la FCCQ et le CMA appuient sans réserve la volonté gouvernementale de formaliser sa relation avec les universités en précisant les responsabilités du conseil et en mentionnant explicitement que les conseils d'administration sont imputables du fonctionnement de celui-ci. Pour leur part, L'Écuyer et Bernard évoquent que cette volonté du législateur québécois concorde avec la tendance globale observée récemment dans une étude de la Banque mondiale en matière de gouvernance universitaire (L'Écuyer et Bernard, 2009a : 1). Sur les responsabilités du conseil telles qu'établies par le législateur, ils se limitent à dire que les mesures proposées « si elles sont appliquées avec toute la rigueur nécessaire contribueront grandement à assainir la gestion

⁷⁷ Le projet de loi est reproduit en annexe de ce mémoire.

de nos établissements d'enseignement supérieur » (L'Écuyer et Bernard, 2009a : 4). Le principal avantage de ces articles à l'étude revient au fait que le conseil d'administration devra répondre du fonctionnement de celui-ci alors qu'aujourd'hui, les conseils d'administration, jugent-ils, n'ont pas toujours « assumé » pleinement cette responsabilité. Quant à elle, la FCCQ juge que les précisions sur les responsabilités du conseil d'administration sont importantes et exhaustives, mais bien que cela puisse paraître « excessif », en les regardant une par une, « il n'y a rien là qui dépasse la préoccupation d'une saison gestion » (FCCQ, 2009a : 8). Finalement, le CMA estime qu'au-delà de l'ensemble des responsabilités du conseil prévues dans le projet de loi, la fonction principale du conseil d'administration est, « d'abord et avant tout, de venir soutenir l'équipe de direction et de s'assurer qu'avec une vision un peu plus neutre, un peu plus dégagée, moins prise dans le quotidien, puis moins prises dans le b.a.-ba de l'organisation, des gens qui peuvent arriver puis donner un éclairage puis une expertise complémentaire [...] à l'organisation pour que cette organisation-là puisse justement réaliser son plan stratégique, réaliser sa mission » (CMA, 2009b: CCE, vol. 41, n°2). Cela est possible par l'intervention d'administrateurs compétents et indépendants qui permettent à la fois à l'organisation, le conseil et son équipe de direction, d'être efficace.

Mitigé

Advenant que le législateur adopte un cadre législatif sur la gouvernance des établissements, les représentants de l'IGOPP, la CREPUQ et Lucier sont en accord avec l'intention du législateur de préciser les fonctions du conseil d'administration. De manière générale, ils sont tous d'avis avec le législateur que le conseil d'administration doit être l'instance qui est imputable des décisions prises au sein de l'établissement (IGOPP, 2009a : 8, 2007 : 15; CREPUQ, 2009a : annexe 2, B-9; Lucier, 2009a : 9). Par contre, ils souhaitent apporter au projet de loi quelques amendements législatifs. Pour leur part, les représentants de l'IGOPP et la CREPUQ insistent pour que les articles distinguent entre les responsabilités de gestion courante, lesquelles incombent à la direction et aux autres

instances de l'établissement, des responsabilités de contrôle et de surveillance qui incombent au conseil. À cet égard, ils sont d'avis que le mandat du conseil d'administration doit se limiter à « adopter » les orientations stratégiques institutionnelles comme prévu à l'alinéa 2 de l'article 4.0.22 et non « d'établir » lesdites orientations comme le stipule l'article 4.0.19 du projet de loi (CREPUQ, 2009a : 17; IGOPP, 2009a : 9). À ce sujet, la CREPUQ précise que le mot « adopter » reflète mieux la nécessaire distinction entre la gestion, assurée par la direction de l'établissement ou les autres instances de l'établissement, qui établissent les orientations stratégiques et les proposent au conseil, et les fonctions de contrôle et de surveillance qui incombent aux conseils d'administration, qui adoptent les mêmes orientations stratégiques en tenant compte des recommandations qui lui sont faites par le premier dirigeant.

Pour sa part, Lucier appuie les précisions apportées par les articles aux responsabilités des conseils d'administration (Lucier, 2009b: CCE, vol. 41, n°3). Par contre, contrairement à l'intention de la ministre voulant que le conseil d'administration ne s'occupe pas d'enjeux académiques, Lucier prétend plutôt qu'« administrer une université, c'est fondamentalement cela » (Lucier, 2009a : 11). Il prend pour exemple la responsabilité du conseil d'adopter les orientations stratégiques d'une université (art. 4.0.22, alinéa 2) qui consiste essentiellement à « définir les objets et les champs disciplinaires dans lesquels elle élaborera, maintiendra supprimera des programmes d'enseignement et de recherche, dans lesquels elle établira des chaires et fera ses embauches » (Lucier, 2009a : 10). Et même si les objets proprement universitaires comme l'enseignement et la recherche ne peuvent pas être décidés sans liens avec les instances académiques de l'établissement, insiste-t-il, en cas de litige, le conseil est le lieu de décision ultime. En ce sens, cette spécificité du conseil doit être inscrite avec plus d'insistance dans le texte de loi. Il suggère que l'expression « dans le respect de la mission universitaire » inscrite à l'article 4.0.18 soit remplacée par des désignations « plus incisives et plus proactives » relativement à la promotion et à la défense de la mission universitaire (Lucier, 2009a : 16). Tout autant, Lucier juge que le projet de loi devrait inclure une mention explicite à l'autonomie institutionnelle et aux libertés académiques comme des responsabilités de gestion propres au conseil d'administration de

l'université et à ses administrateurs. Ce sont, selon ce dernier, deux notions qui distinguent les universités comme un service public dont la mission est différente des autres organisations commerciales privées ou sociétés d'État (Lucier, 2009a : 16).

Contre

Pour les mêmes raisons qui les incitent à s'opposer aux articles visant à déterminer les mandats des comités du conseil⁷⁸, la FNEEQ, le SCFP et l'AFPC, et la FQPPU, à l'exception de la FPPU, rejettent ces articles du projet de loi parce qu'ils créent une confusion à l'égard des structures et des responsabilités, à la faveur d'une concentration des pouvoirs du conseil vis-à-vis les affaires courantes de l'établissement (AFPC, 2009a : 8; FNEEQ, 2009a : 16; SCFP, 2009a : 18-19; FQPPU, 2009a : 17-18). Cette concentration des pouvoirs se ferait aux dépens des responsabilités dévolues aujourd'hui aux dirigeants de l'établissement et à d'autres instances de l'établissement, ce qui aurait notamment pour conséquence un affaiblissement du pouvoir d'influence et de contrôle des membres de la communauté universitaire et de leurs dirigeants sur les enjeux qui les concernent.

En guise d'exemple, ils évoquent que certains pouvoirs du conseil énumérés dans le projet de loi dont la détermination d'un mandat de négociation collective par le comité des ressources humaines et le conseil (art. 4.0.41, alinéa 5; 4.0.41, alinéa 8), l'approbation d'un profil de compétences et d'expérience pour la nomination du premier dirigeant qui ne donne pas lieu à une consultation de la communauté universitaire (art. 4.0.41, alinéa 8), tout comme le pouvoir du conseil « d'établir » les orientations stratégiques (art. 4.0.19) constituent des exemples d'ingérence envers des responsabilités dévolues aujourd'hui à des instances et aux dirigeants de l'établissement (AFPC, 2009a : 10; FNEEQ, 2009a : 25; SCFP, 2009a : 19; FQPPU, 2009a : 17-18). À propos de ce qu'il leur apparaît comme une concentration des pouvoirs entre les mains du conseil et de ses comités, la FNEEQ, entre autres, évoque que le projet de loi ne distingue pas les fonctions d'administration et de

⁷⁸ Voir les pages 150 à 155 de ce mémoire.

gestion courante des activités des établissements qui relève des dirigeants et des autres instances de l'université des fonctions de contrôle et de surveillance qui incombent aux conseils d'administration :

« Il importe que cette répartition soit préservée afin d'éviter la confusion dans le partage des responsabilités entre ce qui relève du pédagogique et de l'académique, de la gestion courante et du suivi administratif. [...] [L]es projets de loi entendent élargir considérablement les compétences des conseils d'administration, changeant le fonctionnement des établissements, réorganisant le partage des pouvoirs et des responsabilités et s'ingérant dans les discussions qui relèvent davantage des orientations pédagogiques et académiques, au sens large, que d'un contrôle administratif » (FNEEQ, 2009a : 16).

En accord avec cette interprétation de la FNEEQ, la FQPPU juge que ces articles du projet de loi s'appuient sur une conception du pouvoir qui se limite « à un équilibre entre les responsabilités du conseil et celles de la direction » (FQPPU, 2009a : 18) qui ignore celles dévolues aujourd'hui aux dirigeants et autres instances de la communauté universitaire. Jugés centralisateurs, ces articles sont considérés comme une attaque envers la collégialité, puisqu'ils auraient pour effet notamment de déposséder graduellement les autres instances où siègent en majorité les membres de la communauté universitaire d'un pouvoir d'action, d'influence et de contrôle sur l'établissement et notamment en ce qui a trait aux enjeux académiques.

5.2.2.3 Création et fonctions des comités du conseil d'administration

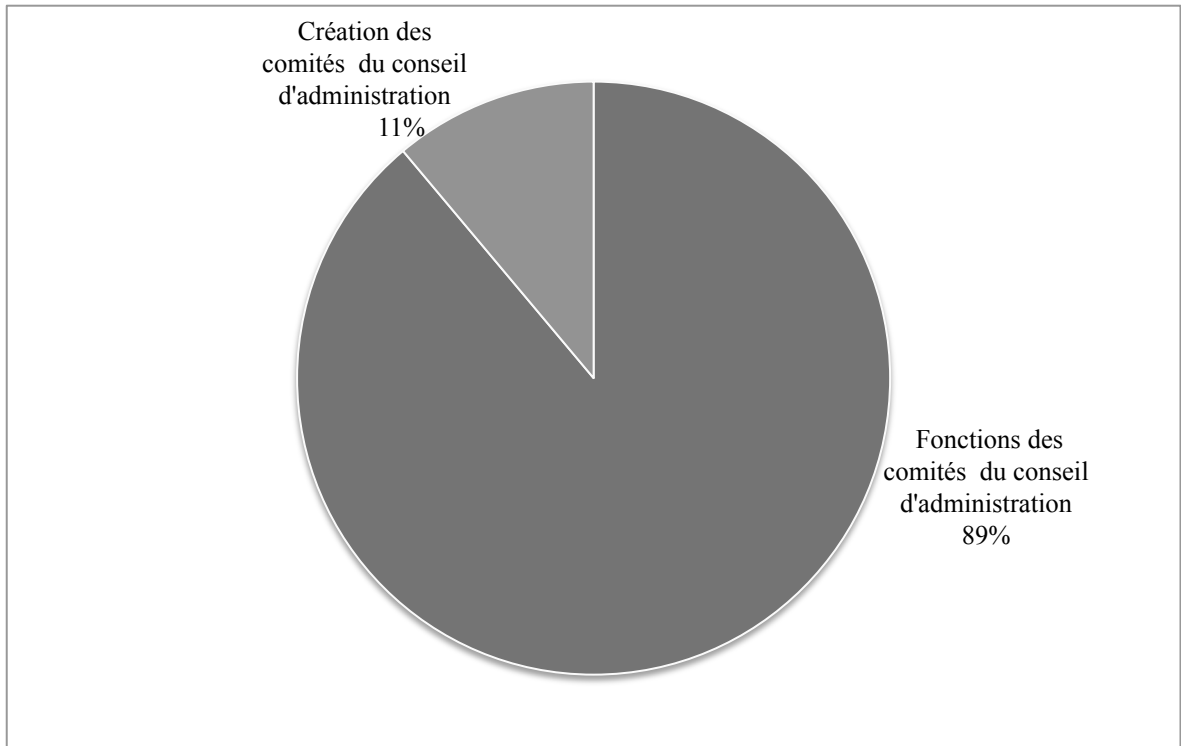
Les débats au sujet de la création et des fonctions des comités du conseil s'articulaient autour des thèmes suivants :

- Fonctions des comités du conseil d'administration (24)
- Création des comités du conseil d'administration (3)

À des fins de cohérence de la démonstration des arguments émis par les acteurs lors des audiences de la CCE, le thème portant sur la création des comités du conseil sera traité

en premier. Analysons maintenant chacun de ces thèmes, mais d'abord illustrons-les par la représentation graphique suivante :

Figure 10: Création et fonctions des comités du conseil d'administration



5.2.2.3.1 Création des comités du conseil d'administration

Proposition gouvernementale : moyens

Le document de Lespérance (2007) recense que les conseils d'administration ont des comités dont le nombre varie entre 1 et 14. Ainsi, tous les conseils d'administration à l'exception de celui de l'Université Bishop's, ont un comité de vérification; ils ont également un comité exécutif dont la grande majorité a été créée par leurs chartes ou lois respectives (exception faite de HEC Montréal qui est affiliée à l'UdeM); puis, la très grande majorité a mis sur pied un comité d'éthique, cinq d'entre eux ont créé un comité de gouvernance et trois ont mis en place un comité des finances. Il y a aussi d'autres comités

comme les comités sur les immeubles, sur les investissements, sur la vie étudiante, sur la gestion de crise, sur la planification, sur les communications et sur les amendements aux statuts.

Les membres du gouvernement n'ont fait aucune intervention à ce sujet. Néanmoins, le projet de loi n° 38 prévoit que le conseil d'administration doit mettre sur pied un comité de gouvernance et d'éthique, un comité de vérification et un comité des ressources humaines dont les fonctions seront déterminées par la loi (art. 4.0.33). Il permet également la mise sur pied d'autres comités, comme le comité exécutif.

Intérêts des acteurs

Tableau 24: Création et fonctions des comités du conseil d'administration

Créations et fonctions des comités du conseil						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Création des comités du conseil d'administration	3	4.0.33	FEUQ, CPQ, SCFP, CREPUQ, Lucier, P., CMA	IGOPP	AFPC	FNEEQ, QS, TaCEQ, FPPU, FCCQ, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CNJPQ, FQPPU, FPPU

Pour

Ces acteurs sont d'accord avec la volonté du législateur d'imposer aux universités, dans le cadre du projet de loi n° 38, la création de trois comités statutaires, soit le comité de gouvernance et d'éthique, de vérification et celui des ressources humaines, et la possibilité pour les universités de créer d'autres comités tels que le comité exécutif (FEUQ, 2009a :

20; CPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°6; SCFP, 2009a : 19; CREPUQ, 2009a : 19; Lucier, 2009a : 3; CMA, 2009a : 5). Ils croient tous que la création de ces comités peut s'avérer utile en allégeant la charge du conseil d'administration. En confiant des mandats particuliers à un nombre limité de membres, les comités aident le conseil d'administration à prendre une décision éclairée à la lumière d'une analyse plus détaillée et approfondie d'un problème donné. Bien que la FEUQ (2009a : 16) et la CREPUQ (2009a : 9-10) soient d'avis que le gouvernement ne devrait pas légiférer en ce qui a trait à la gouvernance des établissements dans son ensemble, ils jugent, advenant le dépôt d'une législation à cet égard, que la création de ces comités est utile et nécessaire aux travaux des conseils d'administration.

Mitigé

Les représentants de l'IGOOP sont en accord avec les dispositions de l'article 4.0.33 exigeant des universités la création des trois comités statutaires (IGOPP, 2009a : 13). Par contre, ils sont beaucoup plus perplexes à l'idée de créer un comité exécutif. Le groupe de travail (IGOPP, 2007) suggère de procéder avec prudence et parcimonie, car l'ajout d'un tel comité peut diluer le rôle et la responsabilité du conseil. Dans un contexte de gouvernance inspirée par la responsabilisation et l'imputabilité du conseil et de ses membres, un comité exécutif devient redondant, jugent-ils (IGOPP, 2007 : 12). Le groupe de travail souligne aussi que le gouvernement du Québec, suivant cette idée, ne fait aucune mention dans la loi sur la gouvernance des sociétés d'État d'un comité exécutif, se conformant plutôt à l'idée de laisser ce type responsabilité à l'ensemble du conseil appuyé par trois comités statutaires (IGOPP, 2007 :13).

Contre

L'AFPC est le seul acteur à s'opposer aux dispositions de l'article 4.0.33. Il est à noter que l'AFPC s'oppose à la création des trois comités statutaires sous prétexte qu'ils seront composés majoritairement de membres externes, laissant ainsi peu d'influence aux

membres internes sur la gouverne de leur établissement. En fait, l'AFPC reprend ici les mêmes arguments qu'évoqués aux débats sur la proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants devant siéger au conseil. Elle ne croit pas que les administrateurs externes ont une compétence des enjeux de l'enseignement supérieur du fait de leur « extériorité » alors que les membres de la communauté universitaire ont une connaissance du « milieu universitaire » qui les rend plus aptes à présider au développement de leur établissement : « 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 prédécisionnels prendra un rôle d'avant-garde des CA en émettant des recommandations » (AFPC, 2009a : 9).

5.2.2.3.2 Fonctions des comités du conseil d'administration

Proposition gouvernementale : moyens

Le document de Lespérance (2007) recense les fonctions des comités des conseils qui varient d'une institution à l'autre. Il y a tout de même deux tendances recensées dans le document : soit les comités ont pour fonction d'aider les membres du conseil d'administration dans sa décision en préparant des avis, soit les comités, notamment le comité exécutif, se voient déléguer des pouvoirs décisionnels spécifiques.

À ce propos, aucun parlementaire membre du parti ministériel n'a émis d'explications au sujet des mesures législatives portant sur les fonctions des comités à l'exception d'une intervention de Pigeon à l'audience de la FPPU sur le rôle du comité des ressources humaines dans la négociation des conventions collectives. Comme précisé précédemment, le projet de loi prévoit que le conseil d'administration doit mettre sur pied un comité de gouvernance et d'éthique, un comité de vérification et un comité des ressources humaines dont les fonctions seront déterminées par la loi (art. 4.0.33). À ce propos, les comités sont constitués par le conseil, en sont des émanations, mais n'ont pas de

pouvoir décisionnel. Ils ont pour fonction de faire rapport, selon le mandat qu'il leur est dévolu, au conseil et de lui soumettre des propositions (art. 4.0.33; 4.0.34; 4.0.36; 4.0.37 à 4.0.41). Le projet de loi permet également la mise sur pied d'autres comités, notamment d'un comité exécutif dont le pouvoir se limite aussi « à l'élaboration des documents à être présentés au conseil, d'émettre des avis sur les propositions à lui faire et de s'assurer de l'exécution des décisions du conseil » (ASSNAT, 2009a : art. 4.0.33)⁷⁹.

Intérêts des acteurs

Tableau 25: Fonctions des comités du conseil d'administration

Création et fonctions des comités du conseil						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Fonctions des comités du conseil d'administration	24	4.0.33, 4.0.36, 4.0.38, 4.0.39, 4.0.40, 4.0.41	IGOPP, Lucier, P., CMA, CPQ	CREPUQ	AFPC, FNEEQ, SCFP, FPPU; FQPPU	L'Écuyer, J. et Bernard, P., CNJPQ, TaCEQ, QS, FCCQ, FEUQ

Pour

Ces acteurs saluent les précisions relatives aux fonctions des comités du conseil faisant suite à la volonté du législateur de formaliser la création des comités du conseil (IGOPP, 2009a : 13; Lucier, 2009a : 3; CMA, 2009a : 6; CPQ, 2009b: CCE, vol. 41, no 6). Seuls les représentants de l'IGGOP évoquent la distinction entre les comités du conseil de types décisionnel et aviseur. Bien qu'opposés à la création d'un comité exécutif, ils appuient l'initiative de tous les articles à l'étude puisqu'aucun comité du conseil n'obtient

⁷⁹ Le lecteur est invité à se référer à l'annexe intitulée « Projet de loi n° 38 » pour lire les articles 4.0.33, 4.0.34, 4.0.36 et 4.0.37 à 4.0.41.

de pouvoirs décisionnels. En tant que comités aviseurs, ils ont plutôt pour fonction d'aider les membres du conseil d'administration dans leur décision en préparant des avis. Toulouse, représentant de l'IGOPP, évoque : « C'est le conseil qui décide, et donc, le conseil ne perd pas l'autorité qui lui revient sur la nomination de membres au conseil, ou sur toutes autres matières, puisque l'autorité ultime, l'autorité décisionnelle ne réside qu'au conseil, et non pas dans les comités » (IGOPP, 2009b: CCE, vol. 41, n°3).

Mitigé

Bien que la CREPUQ (2009a : 9-10) est d'avis que le gouvernement ne devrait pas légiférer en ce qui a trait à la gouvernance des établissements dans son ensemble, elle donne son accord, advenant le dépôt d'une législation à cet égard, à la définition des mandats spécifiques des trois comités statutaires. Toutefois, elle juge que la loi ne devrait pas préciser ni limiter les pouvoirs qui peuvent être attribués au comité exécutif. D'après les établissements universitaires, il appartient au conseil de définir les pouvoirs qui seront attribués au comité exécutif conformément à la fonction de délégation d'autorité qui lui est assignée en vertu du paragraphe 16 de l'article 4.0.22 (CREPUQ, 2009a : 19). De leurs avis, alors que les comités statutaires ont pour fonction générale d'aider les membres du conseil d'administration dans leurs décisions en préparant des avis, les établissements universitaires souhaitent, contrairement à la prescription de l'article 4.0.33, déléguer des pouvoirs décisionnels du conseil au comité exécutif. Advenant le cas où il y aurait un projet de loi, les établissements universitaires souhaitent que le comité exécutif ait tous les pouvoirs du conseil à l'exception de ceux qui seraient précisés par la loi ou par le règlement du conseil.

Contre

Ces groupes s'opposent aux articles visant à déterminer les mandats des comités sous prétexte que le projet de loi, tel que rédigé, crée une confusion à l'égard des structures et des responsabilités, à la faveur d'un glissement du rôle du conseil et de ses comités dans

les affaires courantes de l'établissement (AFPC, 2009a : 10; FNEEQ, 2009a : 25; SCFP, 2009a : 19; FPPU, 2009a : 13; FQPPU, 2009a : 17-18). Plus précisément, les différents mandats de ces comités et plus particulièrement celui des ressources humaines, amèneront une ingérence dans les responsabilités dévolues aujourd'hui aux dirigeants de l'établissement et à d'autres instances de l'établissement, ce qui aura notamment pour effet un affaiblissement du pouvoir d'influence et de contrôle des membres de la communauté universitaire et de leurs dirigeants sur la gouverne de l'établissement.

À titre illustratif, ils évoquent notamment l'article 4.0.41, alinéa 5, où il est mentionné que le comité des ressources humaines soumettra au conseil d'administration les politiques, normes, barèmes de rémunération et autres conditions de travail pour approbation (AFPC, 2009a : 11; FNEEQ, 2009a : 24; SCFP, 2009a : 19-20; FPPU, 2009a : 13; FQPPU, 2009a : 17). D'emblée, ils jugent qu'il n'appartient pas à des comités, d'ailleurs composés de membres externes, de déterminer des politiques de ressources humaines affectant les conditions de travail des employés dont les conditions sont déjà encadrées 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. De plus, selon l'alinéa 8 de l'article 4.0.41, il est proposé que ledit comité des ressources humaines révise les mandats de négociation donnés par le recteur afin de les rendre compatibles avec les disponibilités budgétaires du moment. Il leur apparaissait à nouveau malsain de voir ce comité s'immiscer en tierce partie entre un employeur et un syndicat. Selon l'AFPC :

« 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 » (AFPC, 2009a : 11-12).

Ainsi, la détermination d'un mandat de négociation collective par le comité des ressources humaines représente une ingérence. Et il en va de même des dispositions de l'alinéa 8 de l'article 4.0.41 qui accorde au comité des ressources humaines la responsabilité d'élaborer le profil de compétence et d'expérience pour la nomination du premier dirigeant sans même consulter la communauté universitaire⁸⁰ (AFPC, 2009b: CCE, vol. 41, n°2; QS, 2009b: CCE, vol. 41, n°2; SCFP, 2009a : 20-21; FQPPU, 2009a : 17-18). Il s'agit d'un non-respect du mode de gouvernance traditionnel des universités où l'on pratique une gestion collégiale, jugent-ils, où les membres de la communauté universitaire prennent part à la décision à travers les différentes instances existantes. Ne pas tenir compte de ce principe de collégialité constitue une ingérence indue, qui dans ces cas-ci, prive les membres de la communauté de leurs pouvoirs d'influence ou de contrôle.

5.2.2.4 Instances décisionnelles de l'université

Les débats autour des instances décisionnelles des universités s'articulaient autour des thèmes suivants :

- Fonctionnement et coordination entre les instances décisionnelles de l'université (16)
- Représentativité du personnel enseignant, non enseignant et des étudiants au sein des autres instances décisionnelles de l'université (0)⁸¹

5.2.2.4.1 Fonctionnement et coordination entre les instances décisionnelles de l'université

Proposition gouvernementale : moyens

Les chartes, les statuts ou les lois constitutives réservent généralement certains pouvoirs à d'autres instances de l'établissement. Le bicaméralisme (le modèle de gestion à

⁸⁰ Voir l'argumentaire de ces mêmes acteurs à la section des débats portant sur la nomination du premier dirigeant de l'université aux pages 182 et 183 de ce mémoire.

⁸¹ Ce thème a été identifié dans la revue de presse des médias, par contre, il ne sera pas traité puisqu'il n'a pas été abordé durant les audiences de la CCE.

deux instances) et le tricaméralisme (le modèle de gestion à trois instances) sont les modèles adoptés par la plupart des universités québécoises (Lespérance, 2007) parce qu'ils tiennent compte du besoin d'assurer une gestion qui respecte les objets proprement universitaires. À l'examen des tableaux présentés par Lespérance (2007), on aperçoit que la plupart des universités ont plusieurs instances décisionnelles ou « supérieures », dont un conseil d'administration, une assemblée universitaire⁸² ou une commission des études⁸³. Bien que le conseil d'administration soit l'autorité supérieure de l'établissement universitaire, d'autres instances se voient déléguer des responsabilités qui permettent, à l'instar d'une commission des études ou de son équivalent, de créer, de modifier et de supprimer les programmes de formation. Il existe toutefois, selon les chartes, les statuts ou les lois constitutives des universités, des liens obligés pour favoriser la coordination entre le conseil d'administration et les différentes instances. On remarque dans le rapport de Lespérance (2007) que des établissements ont choisi de faire des nominations entre les membres siégeant sur les différentes instances, de confier à certains dirigeants la responsabilité de faire les liens entre les instances en étant président de l'instance, d'obliger une instance à consulter une autre ou d'exiger que les décisions d'une instance soient entérinées par le conseil d'administration.

Le législateur profite du projet de loi pour préciser les liens entre le conseil d'administration et les autres instances supérieures de l'établissement où siègent les membres de la communauté universitaire. En fait, le projet de loi prévoit l'introduction d'une démarche menant à une consultation d'une instance représentative de la communauté universitaire en ce qui a trait à quelques responsabilités dévolues exclusivement au conseil d'administration (art. 4.0.22). En fait, l'article 4.0.21 est formulé de la façon suivante : « Une décision du conseil d'administration portant sur les orientations stratégiques ou financières ou sur le plan d'immobilisations fait l'objet d'une consultation préalable d'une

⁸² Les équivalents de l'assemblée universitaire sont le sénat et le conseil universitaire (Lespérance 2007).

⁸³ Les équivalents d'une commission des études sont le conseil pédagogique et le conseil académique (Lespérance 2007).

instance ou d'un comité représentatif de la communauté universitaire, qui doit avoir pu, préalablement et dans un délai raisonnable, obtenir les documents pertinents à la consultation sur ces questions » (ASSNAT, 2009a).

Lors des audiences, la ministre de l'éducation a rétorqué que plusieurs des articles du projet de loi ont pour objet la participation et le rôle des membres de la communauté universitaire au processus décisionnel. Elle a fait état de l'obligation de rendre publique de l'information sur les activités des universités (art. 4.0.42; 4.0.44) ainsi que l'obligation du conseil d'administration de consulter une instance représentative de la communauté universitaire (art. 4.0.21). En réponse aux représentants de la FNEEQ inquiets de voir les autres instances supérieures de l'université réduites à un rôle consultatif, la ministre précise que ces mesures visent à établir une relation de confiance entre les différents acteurs et leurs instances tout en respectant les responsabilités de chacun :

« Vous parlez beaucoup de collégialité. Moi, j'aimerais vous entendre sur la collégialité. [...] Est-ce qu'on ne peut pas établir la collégialité dans cette nécessaire relation de confiance en respectant les responsabilités de chacun? Et est-ce que vous êtes d'accord avec le projet de loi, qui dit que toute décision, qu'elle soit stratégique, immobilière, toute décision impliquant les ressources de l'université ou du cégep, devra être d'abord soumise pour consultation à la communauté universitaire avant qu'elle conseille, et que les documents devront être rendus accessibles à la communauté universitaire ou du cégep? Est-ce que vous n'y voyez pas là quand même une avancée importante, parce qu'actuellement il n'y a rien qui oblige une université ou un cégep à le faire? » (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n^o1).

Intérêts des acteurs

Tableau 26 : Fonctionnement et coordination entre les instances décisionnelles de l'université

Instances décisionnelles de l'université						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Fonctionnement et coordination entre les instances décisionnelles de l'université	16	4.0.21	CPQ,	IGOPP, Lucier, P.	FNEEQ, CREPUQ	FEUQ, AFPC, QS, FQPPU, TaCEQ, FPPU, FCCQ, SCFP, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CNJPQ, CMA

Pour

Interrogé par la ministre de l'éducation sur le maintien du « principe de la collégialité » malgré l'instauration d'une « majorité de membres externes » sur le conseil d'administration (Courchesne, 2009a : CCE, vol. 41, n°6), le CPQ précise qu'il y a des « éléments qui sont inclus dans le projet de loi, qui vont dans le sens de favoriser, justement, cette cohabitation entre ce besoin de collégialité qui existe, qui doit pouvoir continuer d'une certaine façon, et le besoin de renforcer la gouvernance pour qu'une majorité d'administrateurs siège au conseil d'administration » (CPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°6). Le CPQ affirme accorder beaucoup de crédit au rapport de l'IGOPP sur la gouvernance des universités, lequel a « fait beaucoup de travaux, de recommandations pour réformer, moderniser la gouvernance dans plusieurs institutions publiques au Québec » et qui, dans le cas des universités, a mené une enquête auprès d'acteurs clés du milieu dont la majorité a exprimé une préférence pour « des conseils d'administration formés majoritairement de membres indépendants » tout en reconnaissant l'importance de

« l'historique de collégialité au sein des organisations universitaires » (CPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°6). En ce sens, le CPQ juge que l'article 4.0.21 obligeant le conseil d'administration à consulter une instance représentative de la communauté universitaire respecte l'esprit du rapport de l'IGOPP en tenant compte à la fois de la collégialité et de la nécessité de réformer les organisations suivant le principe d'une majorité de membres externes (CPQ, 2009b: CCE, vol. 41, n°6).

Mitigé

Afin d'améliorer les dispositions législatives du projet de loi quant aux liens entre les différentes instances supérieures de l'établissement, les représentants de l'IGOPP réclament, entre autres, un amendement législatif de l'article 4.0.21 permettant d'étendre ses dispositions (IGOPP, 2009a : 8-10) tandis que Lucier souhaite abroger une des dispositions de l'article 4.0.1 sur la composition du conseil⁸⁴ (Lucier, 2009a : 12-14).

Le principe 9 du rapport de l'IGOPP (2007) porte, entre autres, sur la coordination entre le conseil d'administration et les autres instances décisionnelles de l'université. Pour les représentants de l'IGOPP, l'enjeu de la coordination entre les différentes instances de l'établissement permet de préciser le rôle « fondamental » que doit jouer la communauté universitaire (IGOPP, 2009a : 9-10). S'ils sont en accord avec le but des dispositions de l'article 4.0.21, ils jugent que celui-ci devait être amendé de façon à préciser le rôle de la communauté universitaire ainsi que tous les différents moments où elle doit intervenir (IGOPP, 2009a : 8-10). Or, les représentants de l'IGOPP jugent insuffisantes les dispositions de l'article 4.0.21 exigeant de consulter la communauté universitaire que lors de décisions du conseil portant sur « les orientations stratégiques ou financières ou sur le plan d'immobilisations ». Plutôt, ils réclament une modification de l'article 4.0.21 ou des articles 4.0.22, 4.0.19, 4.0.21 et 4.0.44, de façon à rendre obligatoire la mise en place par le premier dirigeant d'une démarche participative de développement et de définition des

⁸⁴ L'article 4.0.1 prévoit notamment que le « premier dirigeant en est membre d'office et est le seul membre issu du personnel de direction » à siéger sur le conseil d'administration.

orientations stratégiques de l'établissement (art. 4.0.22, alinéa 2; 4.0.19; 4.0.21), la mise en place d'un examen du plan stratégique proposé par le premier dirigeant en approuvant le contenu ainsi que les mesures de rendement par des indicateurs quantitatifs et qualitatifs (art. 4.0.44, alinéa 8), en plus d'obliger le conseil d'administration à consulter la communauté universitaire sur les défis et les enjeux de l'institution ainsi que sur le profil d'habilités et d'expériences souhaitées du premier dirigeant (art. 4.0.22, alinéa 6). Toutefois, les représentants de l'IGOPP ne suggèrent aucun mécanisme particulier de consultation voulant plutôt laisser le choix des moyens aux établissements universitaires selon les traditions, valeurs et processus développés au cours des années.

Lucier, quant à lui, reconnaît que le projet de loi ne peut aller aussi loin que les chartes, statuts et lois constitutives des établissements quant aux différents liens à établir entre les instances décisionnelles de l'établissement (Lucier, 2009a : 12-14). Par contre, faisant état des différents liens obligés pour favoriser la coordination entre le conseil d'administration et les différentes instances, soit la nomination de membres à plus d'une instance supérieure, il déplore que le projet de loi (art. 4.0.1) exclue le vice-recteur académique ou son équivalent du conseil d'administration, qui est la personne la mieux habilitée à répondre des positions des instances proprement académiques (Lucier, 2009a : 14) :

« Les ingénieries ne sont pas simples en cette matière, on le sait, et les structures bicéphales sont généralement vouées à d'énormes difficultés. Il doit y avoir une unique autorité ultime. Mais les objets proprement universitaires ne peuvent pas être décidés sans liens avec les rouages de la régulation proprement scientifique et pédagogique. C'est d'ailleurs pour cela que la plupart des chartes et des statuts encadrent les pouvoirs décisionnels des conseils d'administration par des liens obligés avec les instances proprement académiques. [...] [E]n stipulant que le premier dirigeant sera dorénavant le seul membre de la direction à siéger au conseil d'administration, le projet de loi exclut le vice-recteur académique ou son équivalent – il n'y sera plus, même sans droit de vote. C'est là une première, à laquelle on ne saurait applaudir sans réticence » (Lucier, 2009a : 12-13).

Pour cette raison, Lucier réclame que soit réexaminée la décision d'exclure du conseil d'administration le vice-recteur académique ou son équivalent (Lucier, 2009a : 14).

Contre

Lors des audiences, la FNEEQ a évoqué à maintes reprises que le projet de loi porte atteinte à la « collégialité ». Les mesures législatives comme celles réduisant la proportion de membres de la communauté universitaire sur le conseil d'administration des universités (art. 4.03; art. 4.0.6), les articles définissant les responsabilités des comités du conseil (art. 4.0.33; 4.0.36; 4.0.38-4.0.41), ainsi que l'article 4.0.21 qui ne fait état que d'une démarche consultative du conseil confirme ce qui s'avère pour eux une ingérence du conseil et des comités dans les responsabilités dévolues aujourd'hui à d'autres instances de l'université et un affaiblissement du pouvoir d'influence et de contrôle des membres de la communauté universitaire sur la gouverne de leur établissement. En fait, la FNEEQ reproche au projet de loi de ne pas faire la distinction entre ce qui relève des « fonctions de contrôle et de surveillance » qui incombent aux conseils d'administration et ce qui relève des fonctions « pédagogiques et de gestion courante » qui incombent aux autres instances de l'université. Que ce soit dans la définition des conditions de travail ou le développement du profil de compétence du premier dirigeant, la FNEEQ est d'avis que le projet de loi crée une « confusion dans le partage des responsabilités » entre les instances (FNEEQ, 2009a : 16). En plus de cela, l'ajout de l'article 4.0.21 entraînera, selon les représentants de la FNEEQ, des conflits entre les instances « décisionnelles » de l'établissement :

« C'est ça, notre crainte. C'est ça, notre crainte, parce que c'est... une commission, une assemblée qui est consultative, bien, que ce soit juste une consultation, un forum comme un autre. Tandis qu'actuellement, ce que nous avons, c'est des instances où la communauté est présente, et on risque d'entrer en conflit avec des instances actuelles. Celle que vous proposez est consultative et, pour nous, ça ne suffit pas. Je pense notamment au premier dirigeant où l'assemblée universitaire, le comité de sélection avait émis un avis et le C.A. en a décidé autrement. C'est ça, notre inquiétude. C'est qu'on voit la réalité » (QS, 2009b: CCE, vol. 41, n^o2).

Pour sa part, la CREPUQ estime que l'article 4.0.21 introduit un mécanisme de consultation contraignant qui risque d'alourdir les processus de consultation actuels. Bien qu'elle croie que la détermination des orientations stratégiques, entre autres, ne peut se faire

« sans une consultation de la communauté universitaire », la CREPUQ refuse de s’y voir obliger par un projet de loi. Invoquant le respect du principe fondamental de légitimité et d’autorité du conseil d’administration énoncé au principe 9 du rapport de l’IGOPP (2007) portant précisément sur la coordination entre les instances décisionnelles, la CREPUQ interpelle les parlementaires pour qu’ils n’imposent pas, même s’ils décident d’adopter un projet de loi sur la gouvernance, des obligations de consultation des différentes instances qui composent les universités sur toutes questions qui relèvent de l’autorité exclusive du conseil d’administration. Les établissements universitaires suggèrent plutôt « que les traditions, valeurs et processus développés au fil des ans devraient prévaloir, quitte à ce qu’ils soient revus périodiquement, au besoin » (CREPUQ, 2009a : 18).

5.2.3 Autres dispositions

Il s’agit ici d’enjeux en lien avec certaines dispositions législatives du projet de loi qui ne pouvaient être regroupés dans l’une ou l’autre des catégories des enjeux organisationnels. Ainsi, ils ont tous été regroupés sous la catégorie des diverses dispositions législatives du projet de loi n° 38.

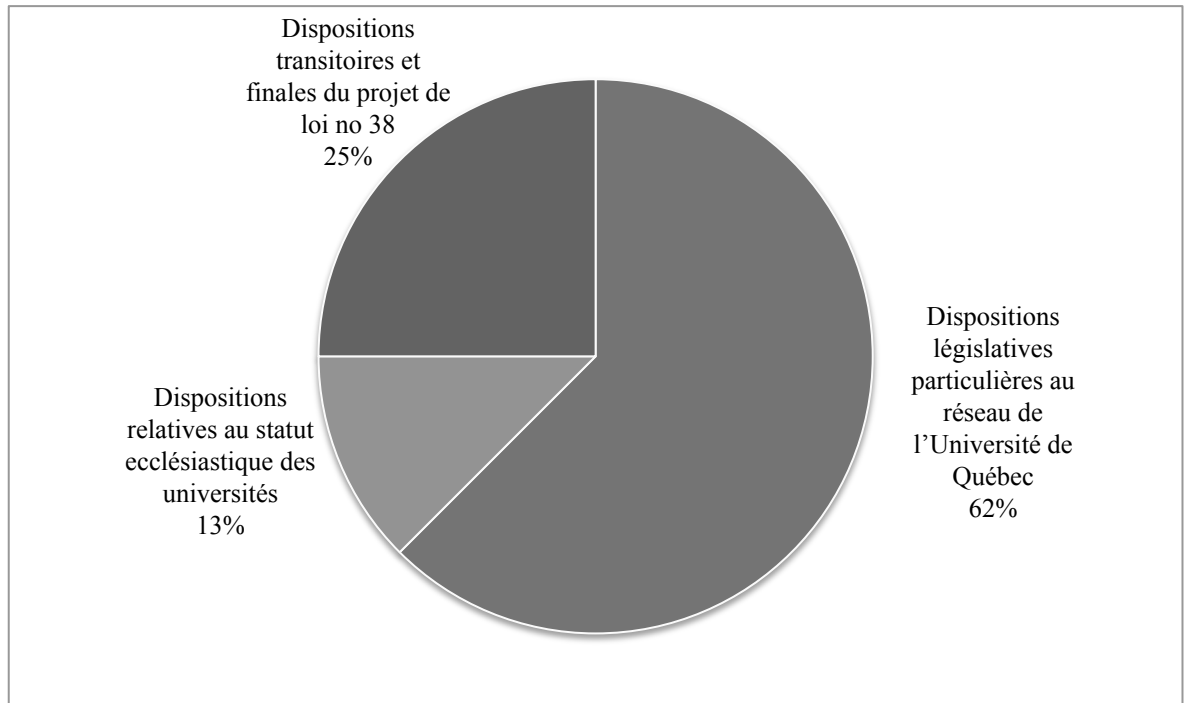
5.2.3.1 Diverses dispositions législatives du projet de loi n° 38.

Les débats autour de cette catégorie s’articulent autour des thèmes suivants :

- Les dispositions législatives particulières à l’Université du Québec (5)
- Les dispositions transitoires et finales (2)
- Les dispositions législatives et réglementaires relatives au statut ecclésiastique des université (1)

Le tableau suivant représente ces thèmes de façon proportionnelle :

Figure 11: Diverses dispositions législatives du projet de loi n° 38



5.2.3.1.1 Dispositions législatives particulières à l'Université du Québec

Proposition gouvernementale : moyens

D'après la *Loi sur l'Université du Québec* (L.R.Q., chapitre U-1), il n'y a juridiquement qu'une seule université. En fait, les neuf établissements associés à l'Université du Québec n'ont pas de statut universitaire complet comme celui visé par la *Loi sur les établissements de niveau universitaire*. En effet, c'est l'Université du Québec et son assemblée des gouverneurs, qui est porteuse des pouvoirs universitaires comme adopter des programmes d'études, décerner les grades et les diplômes et autres pouvoirs en matière administrative, financière, immobilière⁸⁵ (L.R.Q., chapitre U-1 : art. 4).

⁸⁵ Par contre, l'Université du Québec à Montréal possède un statut d'université associée qui lui permet de décerner elle-même ses diplômes, mais elle n'est toujours pas souveraine en ce qui a trait à l'adoption des programmes de formation et des budgets (L.R.Q., chapitre U-1 : a. 40.2).

Le projet de loi n° 38 prévoit que, à quelques exceptions, les nouvelles dispositions relatives à la gouvernance des universités s'appliqueront aux constituantes du réseau de l'Université du Québec. Toutefois, le législateur ne prévoit aucune mesure portant sur les responsabilités de l'Assemblée des gouverneurs de l'Université du Québec et ses relations avec les constituantes comme prévu à la *Loi sur l'Université du Québec*. Par contre, les quelques exceptions prévues au projet de loi n° 38 concernent exclusivement le réseau de l'Université du Québec et ses constituantes, à savoir les articles 4.0.5, 4.0.22, 4.0.26 et 4.0.41. Ainsi, le gouvernement nommera trois membres des conseils d'administration concernés, alors qu'il n'en nommera qu'un pour les autres établissements (art. 4.0.5). À nouveau, c'est le gouvernement qui fixera le traitement du premier dirigeant (art. 4.0.22, alinéa 9; 4.0.26), une responsabilité qui échoit pourtant au conseil d'administration des autres établissements, assisté en cela par le comité des ressources humaines (art. 4.0.41, alinéa 4).

Aucun membre du gouvernement n'a émis de justification sur ces différentes exceptions touchant exclusivement les établissements, écoles ou instituts visés par la *Loi sur l'Université du Québec*.

Intérêts des acteurs

Tableau 27 : Dispositions législatives particulières au réseau de l'Université du Québec

Diverses dispositions législatives du projet de loi n° 38						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Dispositions législatives particulières au réseau de l'Université du Québec	5	4.0.5, 4.0.22, 4.0.26, 4.0.41		FCCQ	CREPUQ, Lucier, P.	FEUQ, FNEEQ,AFPC, IGOPP, QS, FQPPU, TaCEQ, FPPU, CPQ, SCFP, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CNJPQ, CMA

Mitigé

La FCCQ ne s'oppose pas aux dispositions législatives exclusives à l'Université du Québec et ses constituantes sans pour autant justifier son appui (FCCQ, 2009a : 9-10). Par contre, étant donné les responsabilités accrues accordées à tous les conseils d'administration des constituantes, la FCCQ s'attendait plutôt à ce que le gouvernement révisé à l'aide du projet de loi n° 38 « les fonctions de supervision, d'approbation et de contrôle du siège social de l'Université du Québec » (FCCQ, 2009a : 9). Elle juge que les problèmes financiers dus au projet immobilier de l'îlot Voyageur de l'UQAM ont illustré que ces fonctions de surveillance sont « d'une utilité et d'une efficacité discutables » (FCCQ, 2009a : 10). D'autant plus, elle croit d'ailleurs qu'une révision de ces fonctions « aurait également permis une diminution des ressources affectées à ces fonctions de gestion intermédiaire, ressources qui auraient avantageusement pu être allouées à l'enseignement universitaire » (FCCQ, 2009a : 9). Suivant cela, la FCCQ réclame du gouvernement « [qu'il] analyse rapidement la pertinence d'accorder au siège social de l'Université du Québec un rôle de pourvoyeurs de services communs aux constituantes et que les fonctions de gestion intermédiaire soient réduites au profit d'une plus grande autonomie et d'une plus grande imputabilité des conseils d'administration et des équipes de direction des constituantes de l'Université du Québec » (FCCQ, 2009a : 9).

Contre

Pour plusieurs motifs, la CREPUQ et Lucier ne sont pas en accord avec les dispositions législatives visant exclusivement les constituantes de l'Université du Québec (CREPUQ, 2009a : 15; Lucier, 2009a : 27-31).

La CREPUQ insiste sur le fait que les constituantes doivent être traitées comme tous les autres établissements universitaires. En fait, elle souligne dans son mémoire que toutes les universités doivent avoir les mêmes pouvoirs et responsabilités et être constituées selon les mêmes normes : « la gouvernance de chaque établissement universitaire au Québec doit respecter les mêmes normes supérieures, découlant des mêmes principes directeurs, tant

pour les établissements du réseau de l'Université du Québec que pour les autres. Les dispositions législatives concernant le réseau de l'Université du Québec et ses constituantes n'ont pas leur raison d'être et devraient être éliminées » (CREPUQ, 2009a : 15).

Du même avis, Lucier estime que le législateur, qui a « l'air d'affirmer un pouvoir spécial du gouvernement sur l'Université du Québec », envoie des messages ambigus sur le statut propre de l'Université du Québec par rapport à celui des autres universités en adoptant ces « singularités ». D'après Lucier, l'Université du Québec n'est pas plus « publique » que les autres et qu'elle est encore moins une université « d'État » : « On peut et on doit sans doute affirmer le caractère public du service universitaire, et cela, pour toutes les universités. Mais il n'en découle aucun statut spécifique. L'Université du Québec a été créée et établie avec les mêmes pouvoirs universitaires que les autres [...] elle a encore moins été créée comme université d'État : ses programmes sont les siens, ses diplômes aussi, et ses personnels n'ont pas le statut de fonctionnaire, tous des traits qui la distinguent d'une université d'État » (Lucier, 2009a : 29-30). Il demande donc au législateur d'abroger les mesures législatives spécifiques à l'Université de Québec qui concernent le nombre de membres nommés par le gouvernement et la détermination gouvernementale de la rémunération des premiers dirigeants.

Également, Lucier s'inquiète que le projet de loi n° 38 applique aux seuls établissements de l'Université du Québec, et non pas à l'Assemblée des gouverneurs, les nouvelles règles de gouvernance. En remodelant la composition et le rôle des conseils d'administration des seuls établissements de l'Université du Québec sans toucher à l'Assemblée des gouverneurs elle-même, elle introduit des dysfonctions en conférant à ces établissements un « statut de légitimité supérieur » :

« L'Assemblée des Gouverneurs sera dès lors réputée être constituée selon des règles jugées dépassées par le Législateur lui-même, alors que neuf de ses membres, difficiles à considérer comme “indépendants” par ailleurs, jouiront, par rapport aux autres membres et à la présidence elle-même, d'un statut en quelque sorte revigoré et magnifié » (Lucier, 2009a : 27-28).

Ainsi, il requiert des législateurs qu'ils « sursoient » à toute modification de la Loi sur l'Université du Québec qui ne s'articulerait pas à un plan d'ensemble sur l'avenir du siège social de l'Université du Québec et en particulier son Assemblée des gouverneurs ou, à tout le moins, « d'appliquer aussi à l'Assemblée des gouverneurs les mêmes règles de saine gouvernance » (Lucier, 2009a : 31).

5.2.3.1.2 Dispositions transitoires et finales du projet de loi n° 38

Proposition gouvernementale : moyens

Le projet de loi n° 38 se termine par une série de mesures de transition visant à permettre à chaque établissement de se conformer à la loi. Le libellé des articles 13, 15, 16 et 17 prévoit une date butoir de 12 ou 18 mois pour les mesures touchant la composition des conseils d'administration des établissements (art. 4.0.1-4.0.17; 4.0.26). Seule exception à cet égard, l'article 19 prévoit que les dispositions de la présente loi entrent en vigueur à la date déterminée par le gouvernement, mais que les dispositions du deuxième alinéa de l'article 4.0.2 du projet de loi entreront en vigueur au plus tard le 1^{er} juin 2013. L'article 12 prévoit que l'instance ou le comité prévu à l'article 4.0.21 peut être le sénat universitaire ou l'assemblée universitaire ou toute autre instance représentant la communauté universitaire et déjà existante au sein de l'établissement au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi. Puis, les dispositions de l'article 14 permettent au gouvernement, si un conseil d'administration ne se conformait pas au projet de loi dans les délais prévus aux articles précédents et après avoir donné à l'établissement l'occasion de le faire dans le délai qu'il détermine, peut prendre lui-même les dispositions et les mesures qui y sont visées. Qui plus est, l'article 18 permet au gouvernement d'adopter, sans obligation de publication, des mesures transitoires additionnelles et toute autre mesure dérogeant à toute disposition d'une loi relevant de la ministre, de la loi faisant l'objet du présent projet de loi ou de toute loi régissant un établissement ou de tout acte pris en vertu de l'une ou l'autre de ces lois.

Intérêts des acteurs

Tableau 28: Disposition transitoires et finales du projet de loi n° 38

Diverses dispositions du projet de loi n° 38						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Dispositions transitoires et finales du projet de loi n° 38	2	12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19		CREPUQ, IGOPP		FEUQ, FNEEQ, AFPC, QS, FQPPU, TaCEQ, FPPU, FCCQ, CPQ, SCFP, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CNJPQ, Lucier, P., CMA

Mitigé

Pour des raisons différentes, la CREPUQ et les représentants de l'IGOPP ont des avis divergents sur les dispositions transitoires et finales (CREPUQ, 2009a : 21; IGOPP, 2009a : 15-16). Les établissements universitaires n'ont formulé aucun commentaire en ce qui a trait au libellé des articles 13, 15, 16 et 17 portant en particulier sur la durée des transitions touchant la composition des conseils d'administration des établissements universitaires en plus des articles 12 et 18. Par contre, ils s'opposent aux articles 14 et 19 qui confèrent des pouvoirs « sans précédent » au gouvernement, dont celui de former le conseil d'administration d'un établissement universitaire et celui de modifier les dispositions transitoires ou autres mesures dérogeant à toute disposition d'une loi relevant de la ministre, de la loi faisant l'objet du présent projet de loi ou de toute loi régissant un établissement ou de tout acte pris en vertu de l'une ou l'autre de ces lois (CREPUQ, 2009a : 21).

À l'inverse de la CREPUQ, les représentants de l'IGOPP demandent une modification des dispositions des articles 13, 15, 16 et 17 qui limitent de 12 à 18 mois les changements à la composition du conseil d'administration afin que ce soit plutôt les établissements qui déposent auprès du ministère « un calendrier d'implantation des dispositions de la loi qui tiennent compte de leur situation et qui assure une continuité au conseil d'administration » (IGOPP, 2009a : 15).

5.2.3.1.3 Dispositions législatives et réglementaires relatives au statut ecclésiastique des établissements universitaires

Proposition gouvernementale : moyens

Il subsiste des liens juridiques dans quelques universités québécoises en matière religieuse inscrits dans leurs différents chartes ou statuts. De ce nombre, le rapport de Lespérance (2007) évoque qu'à l'Université de Montréal, « l'Archevêque catholique romain de Montréal », qui est le « Modérateur des facultés ecclésiastiques », c'est-à-dire la Faculté de théologie et sciences des religions dont les programmes en culture religieuse sont soumis aux normes de l'Église romaine, a le pouvoir de nommer deux membres au Conseil de l'Université. Pour leur part, les statuts de l'Université Bishop's désignent toujours les évêques anglicans de Québec et de Montréal comme membres de la « corporation », qui est l'instance suprême de décision de l'université. Ce sont d'ailleurs ces deux évêques qui nomment l'ensemble des « trustees » et des autres membres de la Corporation.

Sans pour autant connaître les intentions du législateur à ce sujet, le projet de loi n° 38 permet d'appliquer l'ensemble de ses dispositions législatives sans distinction des différents liens ou dépendances religieuses des universités québécoises. Ainsi, l'article 4.8 prévoit que la « présente loi s'applique malgré toute disposition prévue par la loi constitutive, la charte, les statuts, règlements ou lettres patentes d'un établissement d'enseignement de niveau universitaire visé aux paragraphes 1° à 8°, 10° et 11° de l'article 1 ou d'une université constituante, d'un institut de recherche et d'une école supérieure visée à la *Loi sur l'Université du Québec* (chapitre U-1) » (ASSNAT, 2009a).

Intérêts des acteurs

Tableau 29: Dispositions législatives et réglementaires relatives au statut ecclésiastique des universités

Diverses dispositions législatives du projet de loi n° 38						
Thème	Occurrences	Articles	Pour	Mitigé	Contre	Autre
Les dispositions législatives et réglementaires relatives au statut ecclésiastique des universités	1	4.8		Lucier, P.		FEUQ, FNEEQ, AFPC, IGOPP, QS, FQPPU, TaCEQ, FPPU, CPQ, SCFP, L'Écuyer, J. et Bernard, P., CNJPQ, CMA, FCCQ, CREPUQ

Mitigé

Lucier est le seul acteur dont les interventions ont porté sur le caractère canonique et l'origine ecclésiastique de la plupart des universités d'avant les années 60. Il s'interroge sur l'effet des dispositions de l'article 4.8 permettant de contourner les différentes « dépendances ecclésiastiques des universités québécoises ». En fait, Lucier estime qu'il est possible que le projet de loi ne puisse, malgré l'article 4.8, modifier les dispositions juridiques qui lient certaines universités à des autorités ecclésiastiques :

« Il faut attirer ici l'attention de la Commission sur des clauses du projet de loi qui pourraient fort bien tomber à plat, à moins que l'on considère que l'article 4.8 en dispose totalement et *ipso facto*, "malgré toute disposition prévue par la loi constitutive, la charte, les statuts, règlements ou lettres patentes d'un établissement d'enseignement de niveau universitaire". Mais

c'est mal connaître les pratiques juridiques des autorités ecclésiastiques, romaines en particulier, et leurs traditions de négociation que d'escompter que tout pourrait se passer aussi simplement » (Lucier, 2009a : 20).

Étant donné que les différentes attaches confessionnelles ou canoniques des universités sont toutes différentes, il souhaite que le législateur procède à un examen plus approfondi pour identifier de possibles problèmes de compatibilité avec les dispositions du projet de loi n° 38. Ainsi, réclame-t-il, que « les dépendances canoniques de certaines universités soient examinées en regard de la pleine applicabilité du nouveau cadre de gouvernance instauré par le projet de loi » (Lucier, 2009a : 28).

6. Analyse

Qu'est-ce que l'analyse du matériel nous apprend sur le système d'action, les rapports sociaux, les conflits et les enjeux qui sous-tendent la production de la politique publique à l'étude, ainsi que sur les acteurs sociaux qui sont les protagonistes de ces mêmes enjeux ? Il s'agit, dans cette section, conformément à notre objectif principal de recherche, de mettre à jour la dynamique sociale du champ de l'enseignement supérieur en recomposant le ou les polémiques sous-jacentes qu'entretiennent les différents acteurs chacun tentant d'imposer sa définition des enjeux et de déplacer le débat conformément à ses intérêts. L'analyse qui précède, selon que l'on organise les débats en deux catégories d'enjeux, fondamentaux et organisationnels, que l'on note de la prépondérance ou l'importance de certains thèmes et que l'on examine ces débats entre les acteurs selon qu'ils soient pour, contre ou mitigé à l'endroit des propositions gouvernementales, permet de rendre compte d'un conflit mettant à l'avant deux parties. En somme, nous postulons que les débats font état d'un rapport conflictuel entre les acteurs « externes » à l'université et les acteurs associés à la communauté universitaire dont l'objet est l'organisation et l'exercice du pouvoir entre les acteurs et les instances au sein des établissements universitaires. En fait, les nouvelles exigences législatives en matière de gouvernance des établissements et d'imputabilité accroissent les responsabilités du conseil d'administration. Avec l'adoption du projet de loi n° 38, ce sont les administrateurs du conseil qui deviennent imputables, donc garant auprès du gouvernement de la bonne gestion de l'établissement. Or, les administrateurs dans les conseils, suivant les dispositions législatives, devront provenir dans une grande majorité (60-66%) de l'externe et être indépendants, soit de pas être liés personnellement et professionnellement à l'établissement. Pour la communauté universitaire, qui voit son nombre de représentants diminuer, ce contrôle menacerait l'autonomie des universités dans leur gouvernance institutionnelle en plus de l'autonomie académique.

Il s'agit donc ici d'expliquer, suite aux résultats de la section précédente, la nature du conflit qu'entretiennent les acteurs en précisant le ou les acteurs qui interviennent dans les débats, lesquels ne peuvent pas être définis indépendamment du conflit et des intérêts

respectifs qu'ils défendent. Or, il ne peut être question d'un conflit que si ces mêmes acteurs se sentent confrontés dans une lutte qui les définit et qui met en cause des enjeux, dans ce cas-ci fondamentaux et organisationnels. À ce propos, la matrice des débats où nous avons classé les acteurs sociaux en fonction de leur adhésion, de leur opposition, ou de leur position mitigée face aux propositions gouvernementales étudiées, objectifs et moyens, nous permet, entre autres, d'identifier le ou les regroupements d'acteurs dans le conflit qui sous-tend les débats sur la gouvernance des établissements universitaires. Cela étant dit, nous présenterons dans un premier temps le regroupement d'acteurs qui s'identifient, pour la plupart, comme des membres à part entière de la communauté universitaire, mais qui défendent leurs intérêts respectifs, pour la plupart liés à des enjeux fondamentaux et organisationnels et leurs différents thèmes correspondants. Et comme il s'agit d'un conflit, les débats font également ressurgir des adversaires antagonistes à ces derniers. Ainsi, nous identifierons un regroupement d'acteurs adversaire au regroupement d'acteurs précédent en précisant une fois encore les intérêts respectifs qu'ils ont défendus pour chacun des enjeux. C'est de cette façon que nous pourrions expliciter l'objet de ce conflit entre les deux regroupements d'acteurs. Mais d'abord, qui sont ceux qui s'identifient à la communauté universitaire ?

Parmi les acteurs qui ont participé aux audiences de la Commission, la FNEEQ, l'AFPC, la FQPPU, la TaCEQ, la FPPU, le SCFP et la FEUQ considèrent que les individus qu'ils représentent sont des membres de la communauté universitaire. On ne parle pas ici d'une communauté de professeurs uniquement, mais bien d'une « communauté universitaire », composée à la fois des étudiants et du reste du personnel, académique et non académique, mais dont les professeurs sont le cœur, puisqu'ils sont les principaux responsables de la vie universitaire. Nous avons vu lors de l'analyse du thème portant sur « l'autonomie dans la gouvernance institutionnelle : mode de gestion et de fonctionnement des universités » que les professeurs reconnaissent que les chargés de cours, les auxiliaires de recherche, les auxiliaires d'enseignement, et les étudiants n'appartiennent pas à la profession centrale de l'université dédiée à la mission d'enseignement ou de recherche qui est celle des professeurs. Par contre, bien que ces acteurs ne soient peu ou pas du tout

organisés dans un corps de métiers professionnel comme les professeurs, ils revendiquent leur appartenance à la communauté universitaire parce qu'ils sont partiellement intégrés aux processus d'ajustement et de décision dans les comités ou instances de l'université. Cette conception de la communauté universitaire semble partagée par tous les groupes mentionnés, leur seule exigence étant d'être considéré, à juste titre, comme des membres de la communauté universitaires et par conséquent, porteurs de la mission et conjointement responsables de sa réalisation. Pour ces derniers, l'équipe de direction, au premier chef le recteur, est aussi un membre de la communauté universitaire. Les dirigeants sont considérés comme étant des pairs que l'on désigne pour faire fonctionner et représenter les instances au nom de ces derniers. Toutefois, la CRÉPUQ, regroupant les principaux dirigeants des universités, n'a pas fait état d'une quelconque appartenance à une communauté universitaire. Elle a d'ailleurs défendu des intérêts souvent opposés à ceux de la FNEEQ, l'AFPC, la FQPPU, la TaCEQ, la FPPU, le SCFP et la FEUQ. Malgré cela, les premiers dirigeants ne se considèrent pas comme des agents externes à l'établissement universitaire même s'ils défendent des intérêts similaires à ceux mis à l'avant par des acteurs « externes » à l'université comme le CP, la FCCQ, le CMA.

Et puisque l'on ne peut dissocier le principe d'identité propre à la communauté universitaire en dehors des débats, et plus précisément des intérêts qu'ils défendent et du conflit auquel ils prennent part, examinons maintenant la position de ces acteurs à propos des objectifs du projet de loi. D'abord, sur le thème portant sur « l'autonomie dans la gouvernance institutionnelle : le choix du mode de gouvernance et de fonctionnement des universités », la proposition gouvernementale visant à établir des principes de saine gouvernance, que sont l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité en modifiant notamment la composition et le fonctionnement du conseil d'administration de l'établissement, n'a pas su rallier une grande partie des acteurs sociaux. De ce nombre, nous retrouvons à nouveau la FNEEQ, l'AFPC, la FQPPU, le SCFP et le FPPU, tous des syndicats dont leurs membres œuvrent à l'université ainsi que la FEUQ et la TaCEQ, deux regroupements en importance d'associations étudiantes de niveau

universitaire, puis le CNJPQ et QS, respectivement un parti politique et une aile jeunesse⁸⁶. Tous rejettent cet objectif du projet de loi parce qu'il prône une uniformisation des modes de gestion et du fonctionnement des universités, ce qui revient à une importante négation des particularités de chaque établissement universitaire. Mais encore, le projet de loi remet en cause l'autonomie institutionnelle des universités quant à leur mode de gestion et de fonctionnement, puisqu'il impose ce qu'ils ont convenu d'appeler le « modèle hiérarchique » d'inspiration « managérialiste » dont les archétypes organisationnels seraient transférables des organisations privées aux institutions publiques comme les universités. Or, d'après ces derniers, les universités, qui sont des services publics, ne sauraient être assimilées à des sociétés d'État ou à des entreprises à but lucratif, et leur mode de gouvernance doit refléter cette différence. Qui plus est, ils estiment que ces changements à caractère « politique et idéologique » remettent en cause le principe fondamental et « séculaire » de l'université qu'est la collégialité. Quel est le lien entre la communauté universitaire et la collégialité ? Puisque toutes les décisions d'importance peuvent avoir un impact sur la mission de recherche et d'enseignement, les porteurs de la mission et fournisseurs de capital humain, à savoir les professeurs et autres membres de la communauté universitaire, sont ceux qui peuvent examiner et prendre ces décisions avec compétence dans des instances qui permettent le jugement des pairs ou le jugement mutuel. Et ce principe fondamental et historique qu'est la collégialité est attaqué, puisqu'il 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.

Nombre d'interventions et argumentaires de ces acteurs sur les enjeux fondamentaux, et en particulier sur le thème de « l'autonomie dans la gouvernance institutionnelle » et de « l'autonomie académique des universités », porte sur le mode de gestion et de fonctionnement collégial, auquel participe la communauté universitaire. Les

⁸⁶ Les individus que représentent le CNJPQ et QS ne sont pas des membres à part entière de la communauté universitaire. Par contre, le CNJPQ et QS défendent ici les intérêts du groupe d'acteur que nous associons à la communauté universitaire.

débats sur « l'autonomie académique des universités » opposent principalement la ministre à ces mêmes acteurs de la communauté universitaire, lesquels sont opposés à l'objectif du projet de loi visant à modifier la gouvernance des établissements⁸⁷. Dans ce cas-ci, ils jugent que c'est la collégialité qui assure la légitimité du processus de décision et protège l'intégrité de la mission universitaire au profit de la population, conformément à son statut de service public. Or, en réduisant la participation des membres de la communauté universitaire au conseil d'administration au profit d'administrateurs externes, le projet de loi aurait pour effet que des décisions qui reviennent au conseil d'administration échapperaient au contrôle mutuel des porteurs de la mission qui sont préparés à prendre ces décisions et qui sont en position de les prendre, parce qu'ils sont au cœur de l'action et des différentes communautés de savoir.

En ce qui trait au « bilan de la gouvernance des universités et du système universitaire », la FNEEQ, l'AFPC, la FQPPU, la TaCEQ, la FPPU, le SCFP, FEUQ, QS, la FQPPU et la CNJPQ mettent surtout en cause les déficits de l'UQAM provoqués par les projets immobiliers et l'implication de certains acteurs et groupes d'individus dans la gestion de cette crise. Il s'agit pour ces acteurs de démontrer que « les dérives immobilières de l'UQAM » illustrent, selon eux, fort bien, contrairement à l'interprétation de vérificateur général, l'un des problèmes qui peuvent survenir lorsqu'on tente de s'éloigner de la gestion collégiale et de ses mécanismes de choix collectif et d'autocontrôle pour prendre le modèle hiérarchique d'inspiration managériale. Ils veulent ainsi démontrer que le gouvernement fait erreur en voulant modifier la gouvernance des universités en imposant un remède qui est inapproprié à des organisations universitaires.

La répartition des acteurs d'après les intérêts qu'ils défendent au thème portant sur « l'autonomie dans la gouvernance institutionnelle : le choix du mode de gouvernance et de fonctionnement des universités » scelle l'issue des débats concernant la plupart des mesures législatives associées à des catégories d'enjeux organisationnels comme la « composition

⁸⁷ À l'exception du CNJQ qui n'a fait mention de cet enjeu spécifique ni en audience ni dans son mémoire.

du conseil d'administration », la « composition des comités du conseil d'administration, le « fonctionnement du conseil d'administration » ainsi que sur la « création et fonctions des comités du conseil d'administration ». Dans aucun cas, ce regroupement d'acteurs identifié à la communauté universitaire ne s'est retrouvé dans une situation conflictuelle où l'un défend des intérêts opposés aux autres membres de ce regroupement. Toutefois, la matrice de reconstitution des débats démontre qu'il est arrivé fréquemment que l'un de ces acteurs s'abstienne de répondre à l'un des thèmes en question. Nombreux sont ceux que nous avons dénombrés dans la section « autre » de la matrice faute d'une prise de position sur un thème en particulier. Opposés à cet objectif spécifique du projet de loi, plusieurs ont mis l'accent sur les enjeux fondamentaux plutôt que sur les dispositions législatives reproduites au niveau des enjeux organisationnels. C'est notamment le cas de la TaCEQ et de la FQPPU qui ont fait valoir que le législateur fait une erreur de diagnostic en imposant un remède qui est inapproprié à des organisations universitaires.

Les enjeux organisationnels ont été abordés à partir de quatre grandes catégories dont la plus importante fût « administration et ressources humaines » (63 %). Et dans la plupart des thèmes associés à cette catégorie, nous retrouvons à nouveau le même groupe d'acteurs de la communauté universitaire selon qu'ils soient en accord, en désaccord ou mitigé à l'endroit des mesures législatives proposées. En particulier les thèmes portant sur le « profil des administrateurs du conseil d'administration », la « proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants » et la « qualification des administrateurs indépendants » qui représentent à eux seuls de 84 % des débats dans la sous-catégorie de « administration et les ressources humaines » intitulée « composition du conseil d'administration ». Ils refusent tous que les administrateurs indépendants détiennent une majorité sur les conseils. À cet effet, ils font valoir que les membres de la communauté universitaire, et leurs représentants au conseil d'administration, sont plus compétents pour comprendre les enjeux propres aux universités. Les débats à propos de l'un ou l'autre de ces trois thèmes mettent de l'avant l'idée selon laquelle la compétence à laquelle prétendent les membres internes de la communauté universitaire se justifie du fait de « l'extériorité » des membres du conseil d'administration qui les coupe d'une compréhension directe et

profonde de ce qui se passe dans l'organisation, ce qui les rend moins aptes à présider au développement de l'établissement universitaire. Ils jugent que les membres externes, ne connaissent fort peu les métiers de l'université en enseignement et en recherche. Ils n'ont tout simplement pas la préparation nécessaire pour être des porteurs de la mission de recherche et d'enseignement de l'établissement. La compétence revient à la communauté universitaire et les professeurs au premier chef qui sont ceux qui sont préparés à prendre ces décisions, puisqu'ils sont au cœur des communautés de savoirs. C'est notamment pour cette raison que le CNJPQ, la FNEEQ, l'AFPC, la FPPU et QS réclament une représentation diversifiée des administrateurs internes et une mention explicite reconnaissant les autres membres du personnel comme les chargés de cours et les étudiants salariés qui ne peuvent être assimilés à l'une ou l'autre des catégories au sens de l'article 4.0.4 du projet de loi n° 38. Qui plus est, ils jugent que ces mêmes mesures législatives modifiant la composition du conseil ne met pas à l'abri l'établissement des conflits d'intérêts et des relations d'influence exercés par des administrateurs externes ou indépendants siégeant au conseil d'administration. Évoquant à nouveau l'importance de la collégialité dans la défense de l'autonomie académique des universités, ils affirment que céder le contrôle du conseil à une majorité d'administrateurs qualifiée d'indépendants n'occulte pas les dépendances possibles de ces administrateurs indépendants par rapport aux pouvoirs financiers, aux partis politiques, aux groupes d'intérêt. Ces dépendances, jugent-ils, ne comporteraient pas moins de risques pour la « saine gouvernance » de l'établissement, et plus particulièrement pour son autonomie dans la gouvernance institutionnelle et son corollaire, l'autonomie académique de l'établissement.

Le regroupement des acteurs sociaux en fonction de leur appartenance à la communauté universitaire et de leur défense du modèle de gestion et de fonctionnement collégial est apparente pour d'autres thèmes en lien avec la composition et le fonctionnement du conseil d'administration et de ses comités. Plus précisément, les débats en CCE sur des thèmes associées à la catégorie « composition des comités du conseil », « fonctionnement du conseil d'administration » et « création et fonctions des comités du conseil » met de l'avant le même groupe d'acteurs de la communauté universitaire associé à

la défense des mêmes intérêts. À titre illustratif, sur le thème « proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants siégeant dans les comités du conseil d'administration », la FNEEQ, l'AFPC, la FQPPU, la FPPU, le SCFP, FEUQ en plus de la CNJPQ et QS se sont opposés aux mesures législatives à l'étude dont celle obligeant que les comités soient composés majoritairement de membres indépendants et qu'au plus un membre de la communauté universitaire peut y siéger⁸⁸. Leur argumentaire est indentique à celui évoqué pour le conseil. En somme, ils croient que le renforcement de la gouvernance des établissements passe plutôt par une augmentation de la participation des membres de la communauté universitaire, qui sont les personnes les plus compétentes pour comprendre les enjeux propres aux universités.

Quant au thème portant sur la « nomination du premier dirigeant l'université » de la catégorie « fonctionnement du conseil d'administration », QS, la FEUQ, la FNEEQ, la FQPPU, et la SCFP⁸⁹, réclament tous des modifications à l'un ou l'autre des articles de façon à protéger les prérogatives des comités ou des acteurs concernés par le processus de nomination. Dans le modèle collégial, jugent-ils, les administrateurs sont considérés comme étant des pairs que l'on désigne pour faire fonctionner et représenter les instances au nom de ces derniers. En fait, le premier dirigeant d'une institution universitaire doit sa légitimité à la valeur qui lui est reconnue par ses pairs et à la validité ou légitimité du processus de nomination qui implique nécessairement la communauté universitaire.

Quant au thème portant sur les « fonctions du conseil d'administration » de la catégorie « fonctionnement du conseil d'administration », la FNEEQ, l'AFPC, le SCFP et

⁸⁸ Parmi les acteurs que l'on associe à la communauté universitaire, il ne manque que la TaCEQ qui ne s'est pas prononcé sur cet enjeu, mais qui a toutefois présenté un argumentaire similaire sur l'enjeu portant sur la « proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants » et sur la « qualification des administrateurs indépendants ».

⁸⁹ Si la AFPC, la TaCEQ, la CNJPQ et la FPPU ne se range pas au côté de ceux-ci, ils ne s'opposent pas aux intérêts défendus par ces derniers puisqu'il se sont abstenus de commenter l'enjeu législatif de ce thème.

le FQPPU⁹⁰ s'opposent aux mesures législatives puisqu'ils considèrent qu'ils créent une confusion à l'égard des structures et des responsabilités, à la faveur d'une concentration des pouvoirs du conseil vis-à-vis des affaires courantes de l'établissement. Cette concentration des pouvoirs se ferait aux dépens des responsabilités dévolues aujourd'hui aux dirigeants de l'établissement et à d'autres instances de l'établissement. Il s'agit donc d'une initiative contraire à la collégialité puisque les décisions qu'une université doit prendre pour remplir sa mission, tous les aspects importants du fonctionnement de l'établissement doivent se faire à travers des instances et des processus de discussions ouverts aux membres de la communauté universitaire. D'ailleurs, la FNEEQ, l'AFPC, le SCFP, le FQPPU en plus de la FPPU fournissent les mêmes arguments à propos des mesures législatives portant sur les « fonctions des comités du conseil d'administration ».

Quant à l'objectif du projet de loi portant sur « l'imputabilité du système universitaire », les acteurs ont une position mitigée. Ils ont d'ailleurs démontré une moins grande unité entre eux. Ils reconnaissent que les universités doivent faire état publiquement de leurs activités et de leur situation financière en démontrant qu'elles utilisent à bon escient les fonds qui leur sont octroyés. Par contre, ils se sont montrés réticents, à l'exception de la FEUQ, à l'idée que le projet de loi sur la gouvernance rende imputable le système universitaire en instaurant une nouvelle procédure de reddition de comptes par la voie législative⁹¹. Le SCFP, la FNEEQ, l'AFPC, QS, et la FQPPU⁹² arguent que cet

⁹⁰ Cette fois, c'est la FEUQ, QS, le FPPU, le CPQ, le CNJPQ, et la TaCEQ qui se sont abstenus de commenter l'enjeu législatif de ce thème.

⁹¹ Pour la FEUQ, la bonne gouvernance des institutions exige nécessairement une autonomie d'ensemble des établissements universitaires. Par contre, il ne fait pas de doute pour ces derniers que plus une institution est autonome, plus grande est l'imputabilité de son conseil d'administration et plus pressants sont ses devoirs de reddition de comptes envers les différentes parties prenantes. Pour cette raison, elle appuie cet objectif du projet de loi. Le CNJPQ et la FPPU ne sont pas prononcés sur cet enjeu du projet de loi.

⁹² Au sujet de cet objectif, la TaCEQ juge que les universités sont déjà imputables envers les différentes parties prenantes ne serait-ce que par les différentes dispositions réglementaires et législatives. Elle juge qu'il n'est pas nécessaire que le projet de loi vienne clarifier les responsabilités respectives du conseil d'administration et du ministre. C'est pour cette raison qu'elle n'a pas émis

objectif du projet de loi, tout comme le précédent, leur apparaît porteur de dérives inquiétantes pour l'avenir de l'enseignement supérieur. Ces réserves formulées par ces acteurs envers cet objectif particulier sont traduites dans les débats en lien avec les dispositions législatives concernant la « transparence et la reddition de comptes » et en particulier celles concernant la « mesure de rendement des universités à l'aide d'indicateurs ». Même si l'AFPC et le SCFP ont une position mitigée et que la FNEEQ, le FQPPU et QS sont contre l'usage des indicateurs, ils appréhendent que des indicateurs soient développés à partir de critères en provenance de l'entreprise privée qui ne peuvent rendre justice à la mission ou au statut de service public des établissements universitaires. Ce sont, jugent-ils, des critères qui peuvent s'harmoniser à une saine gestion des fonds publics, mais qui ne peuvent mesurer la rentabilité des sommes investies dans une université de la même façon que dans une entreprise privée ou une société d'État. Mais surtout, jumelé au fait que le projet de loi réduit l'influence des membres de la communauté universitaire et de leurs nombreuses instances au profit d'administrateurs externes, ils s'interrogent, comme ils l'ont fait sur les thèmes portant sur le « profil des administrateurs du conseil d'administration », la « proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants » et la « qualification des administrateurs indépendants », sur la compétence des administrateurs externes à apprécier la réalisation de la mission d'un établissement de niveau universitaire dont la pertinence s'apprécie souvent à très long terme et à travers des communautés de savoirs. De plus, du fait de leur provenance sectorielle, en majorité de l'entreprise privée, ils s'inquiètent que ces administrateurs externes ne puissent évaluer la valeur et la pertinence des universités qu'à l'aide d'indicateurs « économiques », c'est-à-dire de ce qui est plus tangible, facilement observable et quantifiable.

En somme, la dynamique des débats au sujet des enjeux fondamentaux est reproduite dans des enjeux organisationnels. Tout en démontrant que l'objectif du

d'avis sur les mesures législatives à l'étude associé au thème portant sur la « *mesure de rendement des universités à l'aide d'indicateurs* ».

législateur en matière de gouvernance des établissements oblitère le mode de gestion collégial et ses mécanismes de choix collectif et d'autocontrôle, ce qui occasionne une perte d'autonomie académique et l'autonomie universitaire dans la gouvernance institutionnelle, ces acteurs sociaux luttent au niveau organisationnel contre des mesures législatives qui auraient pour effet de réduire leur pouvoir d'influence et de contrôle au sein du conseil de l'université au profit d'administrateurs externes et indépendants⁹³. C'est pourquoi ils mettent de l'avant que la communauté universitaire est plus compétente que les administrateurs externes qui, en plus de ne pas avoir les compétences nécessaires du fait de leur extériorité, constituent une influence extérieure, celle-ci étant réputés délétère pour la quête du savoir. Même avec toutes les bonnes intentions du monde, ils jugent que les administrateurs externes constituent, précisément, des influences extérieures, lorsqu'on les investit de nombreux pouvoirs.

Mais qui sont les adversaires de ces mêmes acteurs ? Pour la FNEEQ, l'AFPC, la FQPPU, la FPPU, le SCFP, FEUQ en plus de la CNJPQ et QS, il s'agit de ceux et celles qui, suivant le rapport du vérificateur général du Québec (2008) pour les faits entourant les dépassements de coûts des projets immobiliers de l'UQAM, identifient la composition actuelle des conseils d'administration des universités comme l'une des principales causes. Plus précisément, le vérificateur général souligne que la majorité des membres issue de la

⁹³ Le conflit porte principalement autour des enjeux en lien avec le conseil, soit la « composition du conseil », le « fonctionnement du conseil d'administration », la « création et les fonctions des comités du conseil d'administration ». D'ailleurs, tous ces acteurs reconnaissent qu'il est le lieu de décision ultime de l'établissement et qu'il doit être imputable des décisions prises. Or, la FNEEQ, l'AFPC, le SCFP et le FQPPU en particulier ont insisté à propos du thème portant sur les fonctions du conseil que les mesures législatives, lesquelles favorisent une concentration de pouvoirs entre les mains du conseil d'administration, allaient créer une confusion à l'égard des structures et des responsabilités dévolues aujourd'hui à d'autres instances décisionnelles. Pourtant, aucun de ces acteurs n'a réclamé une modification des pouvoirs dévolus au conseil d'administration et aux autres instances, comme l'assemblée universitaire et la commission des études ou leur équivalent. D'ailleurs, le thème « fonctionnement et coordination entre les instances décisionnelles de l'université » n'a intéressé que la FNNEQ parmi les acteurs associés à la communauté universitaire. Elle n'a fait aucune proposition à cet effet se contentant de rejeter les mesures législatives à l'étude. Qui plus est, ce débat ne représente qu'une faible proportion des débats associés aux enjeux organisationnels.

communauté universitaire ne leur donne pas le recul nécessaire pour réfréner les ambitions de l'équipe rectorale. En ce sens, un conseil d'administration composé d'une majorité de membres internes comme à l'UQAM serait, corroborant ainsi l'analyse du Vérificateur générale, « affaibli » par le fait qu'il y a beaucoup trop de membres de l'interne qui « relèvent » du recteur. Parmi ceux qui corroborent cette version, il y a la ministre MM. Courchesne, qui au lendemain du dépôt du rapport de vérificateur général, annonçait qu'elle comptait exiger dans le projet de loi à l'étude que les deux tiers des personnes qui siègent au conseil d'administration soit indépendant. Qui plus est, il y a ceux et celles qui adhèrent explicitement aux recommandations du rapport de l'IGOPP (2007), soit la CPQ, le FCCQ, la CRÉPUQ, le CMA, qui indiquent qu'une « saine gouvernance » débute par la composition d'un conseil où siège une majorité (60 à 66 %) d'administrateurs externes ou « indépendants » à l'établissement universitaire (IGOPP, 2007 : 9-10).

Et ces acteurs que nous venons de nommer, défendent-ils des intérêts communs ? Nous retrouvons à l'aide de notre matrice des débats un groupe d'acteurs qui défend des intérêts similaires, souvent opposés à ceux identifiés à la communauté universitaire. En ce qui a trait aux objectifs du projet de loi, correspondant aux thèmes portant sur « l'autonomie dans la gouvernance institutionnelle : le choix du mode de gouvernance et de fonctionnement des universités » et « l'imputabilité du système universitaire », les intérêts et les argumentaires du CPQ, le CMA, la FCCQ, la CRÉPUQ et le CMA, l'IGGOP ainsi que Bernard et L'Écuyer sont similaires.

D'abord, l'objectif du projet de loi modifiant le mode de gestion et de fonctionnement des établissements bénéficie d'un écho privilégié chez les groupes représentants de l'entreprise privée et les regroupements professionnels comme le FCCQ, le CPQ, le CMA en plus des intellectuels Bernard et L'Écuyer. En effet, ces acteurs endossent les arguments de la mouvance à l'origine de la réforme des institutions publiques au Québec dont les sociétés d'État qui prennent appui sur un ensemble de postulats ou

principes quant à la manière d'administrer efficacement les organisations publiques⁹⁴. Par ailleurs, ils jugent que les principes mis de l'avant lors de la réformes des sociétés d'État en 2006 doivent d'appliquer aux établissements universitaires. Et il va de même, selon eux, des recommandation du rapport de l'IGOPP dont l'efficacité des mesures dépendent de leur application intégrale des 12 principes pour une « saine gouvernance ». C'est d'ailleurs la position de la CRÉPUQ et des représentants de l'IGOPP, tous deux reconnaissant la pertinence d'une réforme de la gouvernance des établissements en fonction des « principes reconnus ». Par contre, ils sont convaincus que l'application des principes de bonne gouvernance ne sera efficace que si elle est modulée en fonction des valeurs, des traditions et de la culture propres à chacun des établissements à l'aide d'ententes bilatérales plutôt que d'une démarche légale.

Puis, en ce qui concerne « l'imputabilité du système universitaire », le CPQ, le CMA, la FCCQ, la CRÉPUQ et le CMA, l'IGOPP ainsi que Bernard et L'Écuyer ont tous fait valoir que puisque les universités dépendent du financement public, source de la plus grande partie de leurs revenus, l'État a la responsabilité auprès de la population de s'assurer que les fonds publics sont administrés de façon responsable par les établissements universitaires. Pour le CPQ, le CMA, la CMA ainsi que Bernard et L'Écuyer, cela justifie en soit l'objectif mis de l'avant du législateur de rendre imputable le système universitaire en formalisant dans un projet de loi les responsabilités des différentes parties, conseil d'administration et ministre de l'éducation entre autres, dans le cadre d'un processus de reddition de comptes. À nouveau, bien que la CRÉPUQ et l'IGOPP estiment que le gouvernement doit, compte tenu des deniers publics investis, s'assurer que l'argent est bien dépensé, ils sont d'avis qu'une saine gouvernance exige un degré raisonnable d'autonomie

⁹⁴ La ministre a évoqué lors des remarques préliminaires précédant les audiences de la CCE que les deux projets de loi favoriseraient davantage « l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité » (Courchesne, 2009b, CE: 8). Or, la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* (L.R.Q., chapitre G-1.02), adoptée en 2006 par le gouvernement a aussi pour objet « d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction » (L.R.Q., chapitre G-1.02 : art.1).

institutionnelle. Or, ils jugent que l'autonomie des universités dans leur gouvernance institutionnelle sera davantage limitée dans un cadre législatif qui normalise pour l'ensemble du système les règles entourant le processus de reddition de comptes. Dans ce cas, ils jugent que des ententes bilatérales seraient préférables à un cadre législatif.

Les autres thèmes en lien avec les enjeux fondamentaux n'ont peu ou pas eu d'importance pour ces acteurs. Le CPQ a insisté lors de son audience sur l'importance d'accorder une autonomie financière aux établissements universitaires et les représentants de l'IGOPP ont porté leur attention sur les dérives immobilières de l'UQAM pour justifier le changement du mode de gestion et de fonctionnement des universités comme le propose le projet de loi.

En somme, on retrouve, au niveau des enjeux fondamentaux, le CPQ, le CMA, la FCCQ, la CRÉPUQ et le CMA, l'IGOPP ainsi que Bernard et L'Écuyer pour qui la gouvernance des établissements doit être modifiée suivant un ensemble de principes ou de postulats visant à améliorer l'efficacité des organisations. Puis, ils attribuent à l'État une responsabilité qui, en tant que fournisseur de capital financier, doit s'assurer que les deniers publics sont bien dépensés en instaurant un processus de reddition de comptes définissant les responsabilités de chacun. La seule divergence qui existe entre ces acteurs se trouve au sujet de l'emploi d'un nouveau cadre législatif ou à l'établissement d'ententes bilatérales entre les parties sur les enjeux mentionnés précédemment.

La détermination des orientations normatives au niveau des enjeux fondamentaux de la politique éducative à l'étude a une incidence directe sur le choix des modalités administratives qui régiront l'organisation des dispositifs devant permettre la mise en œuvre concrète de cette politique au niveau organisationnel, c'est-à-dire au niveau des enjeux organisationnels. Dans le cas présent, les pressions et revendications exercées par la FCCQ, le CMA, le CPQ, l'IGOPP, la CRÉPUQ ainsi que L'Écuyer et Bernard, au sujet des orientations ou objectifs du projet de loi se répercutent sur le choix des mesures législatives devant organiser la gouvernance des établissements et du système universitaire dans son ensemble. À l'instar des acteurs associés à la communauté universitaire, nous retrouvons

pour la plupart des thèmes associés aux enjeux organisationnels le même groupe d'acteurs selon qu'ils soient en accord, en désaccord ou mitigés envers les objectifs et les mesures législatives proposées. Dans la catégorie « administration et les ressources humaines » où l'on retrouve les thèmes prédominants des débats portant sur le « profil des administrateurs du conseil d'administration », la « proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants » et la « qualification des administrateurs indépendants », ces acteurs ont défendu des intérêts similaires, lesquels sont en opposition avec les groupes d'acteurs associés à la communauté universitaire. En accord avec les mesures législatives proposées concernant la modification du mode de gestion et de fonctionnement de l'université, le CPQ, le CMA, la FCCQ, le CMA et l'IGOPP⁹⁵ en particulier, évoquent, corroborant l'interprétation du vérificateur général, qu'il est nécessaire de nommer une majorité de membres indépendants pour contrer la dépendance ou la faiblesse des administrateurs de la communauté universitaire envers le recteur et son équipe de direction. Cette analyse présuppose, pour ces derniers, la faiblesse de l'autorité formelle du conseil d'administration qui se trouve « affaibli » du fait qu'un trop grand nombre d'administrateurs de l'interne relève du recteur. Tout autant, les représentants de l'IGOPP autant que la CPQ, la FCCQ et le CMA ont tous insisté sur le fait que la gouvernance doit respecter une règle simple : personne ne doit être juge et partie dans l'attribution et l'utilisation des fonds publics. Or, en raison de l'importance du financement public accordé aux universités, jugent-ils, les membres de la communauté universitaire ne peuvent être majoritaires sur les conseils. Les individus qualifiés d'administrateurs indépendants doivent remplir les mêmes conditions inhérentes aux statuts de l'administrateur classique, mais il leur est attribuée une considération particulière par rapport aux administrateurs de l'interne. De leurs avis, une majorité d'administrateurs indépendants peut ainsi prendre le recul

⁹⁵ La CRÉPUQ est en accord avec l'idée que le conseil soit composé d'une majorité d'administrateurs indépendants. Par contre, elle réclame du gouvernement, conformément à sa position principale dans les débats, que les conseils d'administration puissent établir eux-mêmes la proportion entre les deux catégories et les conditions pour lesquels un administrateur peut se qualifier en tant qu'indépendant. C'est pourquoi elle est classée dans la section « mitigé » de la matrice des débats.

nécessaire pour réfréner les ambitions de l'équipe rectorale et assurer une prise de décisions stratégiques éclairées au profit de la population en général en étant moins susceptibles que les membres de la communauté universitaire de se trouver en conflit d'intérêts parce qu'ils ne sont pas liés personnellement ou professionnellement à l'établissement.

À ce propos, ces acteurs ne réclament pas du gouvernement comme le font les acteurs associés à la communauté universitaire que l'on assure au sein des conseils d'administration une représentation des membres qu'ils représentent. Si cet avenue n'est pas exclue, le CMA, entre autres, insiste pour que les administrateurs soient sélectionnés en fonction de leurs compétences. Il ne faut pas, juge t-il, privilégier la diversité ou la représentativité des acteurs sociaux issus de la « collectivité desservie » au profil des compétences requises pour devenir administrateur. Pour sa part, la CRÉPUQ convient que le projet de loi exclut tout membre de l'équipe de direction « supérieur⁹⁶ » à l'exception du premier dirigeant qui est membre d'office du conseil d'administration. Pourtant, les quelques universités québécoises comptent, aujourd'hui, plus d'un administrateur issu de l'équipe de direction supérieur dans les conseils d'administration (Lespérance, 2007). Par ailleurs, aucun d'entre eux n'a émis d'avis selon lequel les administrateurs en provenance d'un secteur particulier, outre la communauté universitaire, comme l'entreprise privée, seraient plus compétents pour administrer une université que les administrateurs en provenance des milieux professionnels ou communautaires ou culturels. De leurs avis, les administrateurs externes se qualifiant comme indépendants représentent des intérêts divers dont peut bénéficier l'établissement. La discrimination n'a lieu qu'entre deux catégories d'acteurs, soit ceux pouvant se qualifier d'indépendants parce qu'ils n'ont aucun lien personnel ou professionnel avec l'établissement universitaire et ceux qui, à l'inverse de ces derniers, sont qualifiés d' « internes » à l'université.

Pour les autres catégories et thèmes en lien avec le mode de gestion et de fonctionnement de l'université et en particulier, les thèmes associées aux catégories

⁹⁶ C'est-à-dire les personnes œuvrant au rectorat, aux vice-rectorats, incluant le secrétariat général ou le bureau du provost.

« composition comités du conseil d'administration, « fonctionnement du conseil d'administration » ainsi que « création et fonctions des comités du conseil d'administration », les débats reproduisent la même dynamique entre les acteurs que celle évoquée précédemment. Ainsi, que ce soit sur les thèmes portant sur la « proportion des administrateurs internes et les administrateurs indépendants », les « fonctions des comités du conseil d'administration » et les « fonctions du conseil d'administration », ces acteurs se sont portés à la défense des mêmes intérêts en plus d'évoquer des arguments similaires à ceux énoncés précédemment. Par contre, ces acteurs ont mis peu d'emphase sur les thèmes associés à ces mêmes catégories. Fréquemment, ces acteurs se retrouvent dans la section « autre » de la matrice des débats. De ce nombre, on retrouve le FCCQ, le CMA, le CPQ ainsi que L'Écuyer et Bernard. Nous savons toutefois que, à l'exception de quelques mesures législatives détaillées dans la section résultats, la CPQ, la FCCQ et le CMA ont donné leur appui à l'ensemble du projet de loi. Pour leur part, L'Écuyer et Bernard ont peu abordé les thèmes en lien avec la gouvernance des établissements puisqu'ils ont préféré commenter principalement les mesures législatives portant sur la gouvernance du système de l'enseignement supérieur dans son ensemble et en particulier sur l'objectif portant sur l'imputabilité.

Puis, en ce qui concerne les enjeux organisationnels en lien avec l'objectif du législateur de rendre le système universitaire imputable et en particulier, les thèmes portant sur la « mesure de rendement des universités à l'aide d'indicateurs » et « attribution des responsabilités aux acteurs et aux autres instances » de la catégorie « transparence et reddition de comptes des universités », le FCCQ, le CMA, le CPQ, l'IGOPP, la CRÉPUQ ainsi que L'Écuyer et Bernard ont fait valoir qu'il était primordial pour le gouvernement, compte tenu des investissements publics, de piloter le système universitaire en se doutant d'outils comme les indicateurs permettant de suivre l'évolution du système universitaire. L'Écuyer et Bernard en particulier ont fait état de l'« imputabilité sociale » de la ministre de l'éducation qui est chargée de répondre devant l'ASSNAT et la population en entier que le développement du système universitaire se fait dans l'intérêt public.

Ainsi, l'analyse qui précèdent permet de rendre compte d'un rapport dichotomique mettant de l'avant deux parties dont l'enjeu est l'organisation et l'exercice du pouvoir entre les acteurs et les instances au sein des établissements universitaires. Le conflit en question est une opposition d'intérêts entre deux regroupements de personnes : ceux qui ont intérêt à maintenir le statu quo et ceux qui ont intérêt à le changer. Par ailleurs, le conflit les oppose sur un enjeu portant en soi sur une distribution dichotomique du pouvoir : un conflit entre ceux qui exercent le pouvoir et ceux qui y obéissent. Et dans ce cas-ci, un conflit entre deux regroupements d'acteurs dont l'un veut obtenir le pouvoir au profit d'un autre.

D'un côté, la FNEEQ, l'AFPC, la FQPPU, la TaCEQ, la FPPU, le SCFP, FEUQ, QS, la FQPPU et la CNJPQ s'opposent à une modification de la gouvernance des établissements universitaires parce que cela aurait pour conséquence d'exclure la communauté universitaire et leurs représentants du véritable processus décisionnel au profit des conseils d'administration composés majoritairement de membres externes qualifiés d'indépendants. C'est pourquoi une grande partie de leur argumentaire se porte à la défense, lors des audiences de la CCE, du mode de gestion et de fonctionnement collégial. Une fois la collégialité définie, ils s'efforcent à démontrer que le conseil d'administration doit être composé d'au moins une majorité d'administrateurs issus de la communauté universitaire. Ce faisant, ils ont tenté de démontrer que les porteurs de la mission et fournisseurs de capital humain, à savoir les professeurs et autres membres de la communauté universitaire, sont ceux qui peuvent examiner et prendre ces décisions avec compétence dans des instances comme le conseil d'administration qui permettent le jugement des pairs ou le jugement mutuel. De plus, ils tentent de démontrer que le contrôle d'administrateurs externes menacerait l'autonomie de gestion et de fonctionnement en plus de l'autonomie académique de l'établissement et des professeurs. Céder le contrôle du conseil d'administration à une majorité d'administrateurs externes qualifiés d'indépendants, qui n'ont pas les compétences requises du fait de leur « extériorité » à l'université, comporterait un risque parce ce qu'il s'agit justement d'influences externes dont il faut prémunir l'établissement universitaire.

D'un autre côté, le gouvernement, le CPQ, le CMA, la FCCQ, la CRÉPUQ et le CMA, l'IGOOP ainsi que Bernard et L'Écuyer s'opposent aux revendications principales de la communauté universitaire en faveur d'une plus grande participation de ces derniers au sein du conseil d'administration. Leur analyse de la situation présuppose que le problème actuel de la gouvernance des universités est celui de la faiblesse de l'autorité formelle du conseil d'administration vis-à-vis l'équipe de direction en raison de la composition majoritaire d'administrateurs issus de la communauté universitaire. Contrairement à l'interprétation de la FNEEQ, l'AFPC, la FQPPU, la TaCEQ, la FPPU, le SCFP, FEUQ, QS, la FQPPU et la CNJPQ, ce n'est pas l'extériorité même des administrateurs externes qui les rend totalement dépendants des dirigeants, mais le fait qu'il y a trop d'administrateurs de l'interne relevant du recteur. C'est de cette façon que les conseils d'administration se trouvent affaiblis parce qu'une majorité d'administrateurs n'ont pas le recul nécessaire pour réfréner les ambitions de l'équipe de direction. Qui plus est, compte tenu de l'importance des deniers publics investis dans les universités, le gouvernement, la ministre, les représentants de l'IGOOP autant que la CPQ, le FCCQ et le CMA en particulier, jugent que les membres de la communauté universitaire dans son ensemble sont en conflit d'intérêt. De leur avis, personne ne devrait être juge et partie dans l'attribution et l'utilisation des fonds publics. Toutefois, si cela ne disqualifie pas en soi la communauté universitaire d'avoir des représentants sur le conseil d'administration, il faut une majorité d'administrateurs externes se qualifiant comme indépendants. L'administrateur indépendant et l'administrateur de l'interne ont les mêmes responsabilités. Seulement, l'administrateur indépendant tend plus à assurer véritablement un conseil ou un contrôle du dirigeant en plus de constituer une protection d'un tiers, soit l'État qui est le fournisseur de capital financier.

7. Interprétation

Le cadre conceptuel de ce mémoire a certes une portée analytique qui permet de décortiquer le champ de l'enseignement supérieur au Québec et ses dynamiques à l'aide du système d'action, malgré certaines limites détaillées dans la sous-section suivante. Par contre, les résultats ont une portée interprétative limitée en ce qui concerne l'état des connaissances de notre champ d'analyse, soit l'analyse des politiques ou comme nous l'avons précisé dans la problématique, « l'action publique ». Nous avons démontré que l'approche des « politiques publiques » postule une représentation où tout se passe comme si les autorités gouvernementales occupaient une position de monopole (stato-centrisme de l'État) dans le traitement des problèmes publics. Or, nous avons adoptés la définition de l'action publique qui s'inscrit dans un contexte politique et culturel où l'État n'est plus au centre de l'analyse, mais où l'action publique porte une attention au système d'acteurs interdépendant. En ce sens, nous postulons que l'État est devenu plus modeste, plus fragmenté, tandis que la société est devenue plus compliquée et les changements comme la globalisation sont venus perturber le fonctionnement de l'État avec les autres acteurs sociaux. Le résultat est l'interdépendance des acteurs publics et privés dans la production des politiques publiques. Tout autant, nous avons comme Deniger (2000) postulé que l'État pouvait rester maître des débats à l'aide de différentes stratégies détaillées dans les travaux de Offe (1985), entre autres. D'où notre objectif subsidiaire d'analyse qui cherchait à comprendre les relations entre l'État et les différents acteurs chargés de trouver une solution à un problème public. Étant donnée leur interdépendance, nous voulions connaître, par le biais d'une politique publique achevée, à savoir une loi sur la gouvernance des universités, la capacité de chacun des acteurs à faire valoir son point de vue sur la question. Et cette intervention d'acteurs qui tentent d'imposer une représentation des problèmes accordée à leurs intérêts, nous croyions qu'elle dépendait, entre autres, de ressources et des stratégies déployées pour influencer le pouvoir politique, à qui il reviendra de prendre une décision finale. Malheureusement, le projet de loi n'étant pas adopté, il n'a pas été possible de recueillir les autres données de recherche nécessaires à la réalisation de cet objectif particulier. Finalement, s'il était indispensable de maintenir le cadre conceptuel tel qu'il a été rédigé initialement, c'est que nous croyons qu'une analyse de la formulation conforme

aux prémisses de « l'action publique » exige d'examiner la relation entre l'État et les autres groupes sociaux et la façon par laquelle ils répondent à un problème public.

7.1 Retour sur le cadre conceptuel

Sans se limiter à l'aspect administratif de la politique sur la gouvernance des universités québécoises, peut-on la considérer comme une action de classe ? Peut-on trouver derrière les enjeux et le conflit auquel se livrent les acteurs des intérêts de classe qui président aux réorganisations du pouvoir entre les instances et acteurs de l'université, conçues comme une gestion nouvelle du pouvoir politique au sein du système de l'enseignement supérieur. Suivant les travaux de Lesemann (1981), pouvons-nous démontrer comme il l'a observé avec la réorganisation des services sociaux, le remplacement d'un groupe de dirigeants par un autre, voir à un rapport d'exploitation-domination ou de dirigeants-dirigés?

Dans son troisième chapitre, Lesemann (1981) a analysé chacun des rapports de la Commission d'enquête sur la santé et le bien être social (CESBES) selon l'origine et l'appartenance de classe de ceux qui les rédigèrent (petite-bourgeoisie technocratique ou petite-bourgeoisie traditionnelle). Ainsi, selon les effets présumés ou souhaités des réformes proposées par les acteurs, lorsqu'elle mène à un contrôle accru des populations par les détenteurs du pouvoir étatique, la réforme est dite technocratique; dans le cas contraire, elle se classe traditionaliste. Il ressort que les technocrates profitèrent de l'occasion pour augmenter leur emprise, bien qu'ils n'arrivèrent pas à évincer totalement les tenants du pouvoir traditionnel.

Pour le cas qui nous intéresse, cette relation entre les deux regroupements d'acteurs sociaux autour du conflit en question s'apparente en effet au rapport de classes analysé dans d'autres analyses comme celle de Lesemann. Quels que soient les intérêts défendus par chaque acteur social dans le conflit, il est possible de traduire analytiquement ce conflit comme une dichotomie de pouvoir, c'est-à-dire une répartition dichotomique du pouvoir politique entre les acteurs, qui entraîne également une dualité des opposants. En effet,

autrefois économique, la dichotomie fondée sur la propriété et le contrôle des moyens de production, dans un rapport d'exploitation/domination, peut être aussi politique, soit un rapport entre des dirigeants et des dirigés où l'une des classes dominante tient son pouvoir ou son autorité sur une classe dominée de sa situation privilégiée au sein d'une organisation. Dans le cas qui nous intéresse, il ressort qu'un regroupement d'acteurs majoritairement externe à l'établissement universitaire profite du dépôt du projet de loi n° 38 pour augmenter son emprise sur les établissements universitaires, bien qu'il n'arrive pas à évincer totalement les tenants du pouvoir au sein des universités, soit les membres de la communauté universitaire. Puis, comme tout conflit de classe, il oppose deux regroupements de personnes et acteurs sociaux seulement. Et comme tout enjeu immédiat d'un conflit social, le conflit opposant les deux regroupements d'acteurs est aussi par rapport à un statu quo, le seul choix possible se faisant entre le maintien du statut quo et le changement. Ici, le conflit se ramène à une opposition entre des acteurs associés à la communauté universitaire qui ont intérêt à ce que se maintienne une situation dont ils bénéficient et le regroupement composé du gouvernement, du milieu professionnel et du milieu privé en particulier qui ont intérêt ou croient avoir intérêt à ce que la situation change.

Toutefois, si cette relation entre les deux regroupements d'acteurs sociaux autour du conflit en question s'apparente pour les raisons mentionnées précédemment à une action de classe ou à un rapport entre classes dirigeantes et dirigées, il n'est pas possible de dire que ces regroupements de groupes d'intérêts et de personnes soient des classes sociales même si leur conduite et leur action peuvent y rassembler. D'abord, le point de départ de notre analyse n'est pas la société en général : nous avons pris ici une unité d'analyse restreinte et partielle, c'est-à-dire le système de l'enseignement supérieur, qui nous a permis de découvrir un conflit d'intérêt, soit un rapport dichotomique de pouvoir entre deux regroupements d'acteurs. Par ailleurs, étant donné que notre unité d'analyse est limitée au champ de l'enseignement supérieur, nous ne pouvons présumer que l'un ou l'autre des regroupements d'acteurs tient la même position dans ce rapport dichotomique au pouvoir dans un autre secteur ou organisation de la société comme les hôpitaux.

Le projet de loi du gouvernement modifie la gouvernance des universités dont celle du conseil d'administration. Cet objectif législatif mène à des débats opposant deux regroupements d'acteurs dont l'enjeu est l'organisation et l'exercice du pouvoir entre les acteurs et les instances au sein des établissements universitaires. Voyant ainsi son nombre de représentants diminuer au sein du conseil d'administration, les acteurs associés à la communauté universitaire s'opposent, au nom de l'autonomie académique des universités et de l'autonomie dans la gouvernance institutionnelle des universités, à toutes mesures législatives visant à réduire leur pouvoir d'influence et de contrôle au sein des instances universitaire dont le conseil d'administration. Ce conflit s'apparente ainsi, tel que décrit précédemment, à un rapport dirigeants/dirigés. Toutefois, les perspectives apportées par nos analyses précédentes mettent de l'avant un rapport qui s'apparente à celui entre des propriétaires et des dirigeants que nous n'avons pas inscrit dans notre cadre conceptuel, mais qui permet, entre autres, de rendre compte de la relation entre le gouvernement et les universités. Dans ce cas-ci, la théorie de l'agence serait toute indiquée pour comprendre le conflit en question qui s'apparente à une relation conflictuelle entre un mandant et un mandataire.

La théorie de l'agence est largement associée au problème de la gestion de la relation entre les propriétaires et les gestionnaires d'une entreprise, privée ou publique. En somme, la théorie de l'agence suppose implicitement que la séparation de la structure de propriété (principal) des fonctions administratives (agents) engendre inéluctablement des conflits d'intérêts entre propriétaires et dirigeants et donne lieu à des coûts d'agence, destinés à soutenir la relation. Jensen et Meckling (1976) définissent une relation d'agence comme un contrat dans lequel le principal a recours aux services d'une autre personne, l'agent pour accomplir en son nom une tâche quelconque, ce qui implique une délégation de

nature décisionnelle⁹⁷. La relation entre un principal, dépositaire d'une autorité, et un agent auquel est déléguée la réalisation d'une tâche, se déroule dans un contexte d'asymétrie d'information et d'opportunisme qui génère des conflits d'intérêts entre le principal et l'agent. Le constat de départ de la théorie de l'agence est simple : les individus ont des intérêts divergents qui font que les relations ne vont pas sans conflits. Le coût de ces conflits réduit d'autant les bénéfices tirés de la relation. Ainsi, l'opportunisme traduit ici le fait que, dans la poursuite d'intérêts personnels, un agent puisse être amené à cacher, dénaturer ou déguiser des informations, qui joueraient à la défaveur d'un principal. Ce comportement opportuniste induit des coûts d'agence⁹⁸ destinés à surveiller le comportement du mandataire que les principaux recherchent à minimiser par l'établissement de structures de gouvernance appropriés.

Nous pouvons interpréter l'initiative du gouvernement comme une action d'un principal envers son agent. Compte tenu des caractéristiques d'une relation agent et principal, ce dernier cherche à réduire le problème des intérêts divergents en modifiant le contrat formel ou la structure de gouvernance et en implantant un système de contrôle afin d'harmoniser les intérêts personnels des deux partis. C'est le cas du gouvernement qui, avec le projet de loi no 38, poursuit un objectif qui consiste à formaliser la relation entre le ministère de l'éducation et les universités en rendant le conseil d'administration de ces dernières imputable des décisions qui y sont prises. Compte tenu de « l'imputabilité sociale » de la ministre de l'Éducation, de l'importance des deniers publics investis dans les universités ou de leur statut de service public, le gouvernement, entre autres, souhaite réduire l'effet des conflits entre le principal et l'agent inhérent à une asymétrie de l'information et aux différentes manœuvres et luttes menées par ces derniers pour faire

⁹⁷ De cette définition, il faut retenir les caractéristiques de la relation d'agence : elle met en jeu des droits de propriété, elle repose sur la relation d'autorité, elle pose le problème d'information imparfaite des contractants, la relation d'agence est asymétrique et elle conduit à de l'opportunisme.

⁹⁸ Jensens et Meckling (1976) en distinguent trois types : Les coûts de surveillance et d'incitation engagés par le principal pour orienter le comportement de l'agent, les coûts d'obligation engagés par l'agent afin de mettre le principal en confiance et la perte résiduelle qui désigne la perte d'utilité subie par le principal par suite de la divergence d'intérêt avec l'agent.

prévaloir leurs préférences afin que les activités des universités profitent au plus grand nombre, à la population, voire à l'intérêt même du principal. Pour se faire, le gouvernement instaure des « mécanismes de contrôle » pour réduire les coûts d'agence, à savoir un processus de reddition de comptes des universités québécoises, qui les obligent à faire état auprès de la collectivité desservie, la communauté universitaire, la population et tout particulièrement la ministre de l'éducation des activités et des performances de ces dernières.

Tout autant, le gouvernement a affirmé durant les audiences, compte tenu de l'importance du financement public des universités, que les administrateurs issus de la communauté universitaire ne devaient pas être majoritaires dans le conseil d'administration. C'est en partie pour ce motif qu'il doit y avoir en majorité des administrateurs indépendants qui ne se sont pas jugés et partis dans l'attribution des fonds publics et qui ont une distance suffisante du fait de leur « extériorité » à l'établissement pour s'opposer à l'équipe de direction. Comme le montrent Jensen et Meckling (1976), le conseil d'administration est un mécanisme de gouvernance dont la mission est de contrôler l'espace discrétionnaire des dirigeants lorsque ceux-ci ne sont pas les actionnaires de l'entreprise. Ainsi, suivant les concepts de la théorie de l'agence, le gouvernement modifie l'allocation des droits décisionnels à l'intérieur de l'organisation, à savoir la composition du conseil d'administration, de façon à réduire au minimum les coûts liés à l'opportunisme de certains agents, qui sont ici, selon le gouvernement, les administrateurs issus de la communauté universitaire. Composé principalement par des administrateurs indépendants, leur présence dans les conseils d'administration est, selon le gouvernement, entre autres, une source de performance puisque l'absence de relations de dépendance professionnelle ou personnelle avec la direction améliore « l'efficacité » de l'administration et favorise l'objectivité de leur opinion et de leur analyse.

Dans le même ordre d'idée, le dépôt du projet de loi peut être interprété comme une action du gouvernement visant à répondre à un problème d'agence rencontré dans le cadre des projets immobiliers de l'UQAM. L'asymétrie de l'information au profit de l'UQAM

dont a fait état le Vérificateur général et le gouvernement aurait conféré un avantage à l'université (l'agent) qui, en plus d'imposer son agenda propre quant à la construction de l'Îlot voyageur, aurait caché au principal (qui est ici l'État) certaines informations qui ont eu pour conséquence d'amener le principal à prendre de mauvaises décisions à cet égard.

Les perspectives apportées par nos analyses précédentes mettent de l'avant un rapport qui s'apparente à celui entre un propriétaire et des dirigeants. Et même en restant à l'intérieur des concepts de la théorie de l'agence, nous pouvons interpréter l'action des acteurs associés à la communauté universitaire auxquels s'oppose le gouvernement comme une remise en question de la prémisse que seuls les fournisseurs du capital financier, soit l'État, doit être considéré comme principal. Selon ces derniers, dans les organisations comme les universités, qui nécessitent un important investissement en capital humain, les fournisseurs de ce capital rare, soit les professeurs au premier chef, doivent être considérés comme un principal, comme l'État qui fournit le capital financier, plutôt que comme des agents de ces derniers. Suivant les préférences du CPQ, le CMA, la FCCQ, la CRÉPUQ et le CMA, l'IGGOP ainsi que Bernard et L'Écuyer et du gouvernement en matière législative, les membres externes des conseils d'administration représentent la « population » et le gouvernement, c'est-à-dire des fournisseurs de capital financier. À de nombreuses reprises, il est évoqué par la ministre que les universités utilisent des « fonds publics » pour tenter de leur imposer un contrôle plus direct, en postulant donc que les fournisseurs de capital financier ou les détenteurs d'intérêts externes sont nécessairement dans une position de principal vis-à-vis des universitaires qui sont leurs agents. Les membres de la communauté universitaire dont les professeurs veulent plutôt être considérés comme un principal, en tant que fournisseur de capital humain, ce qui rend inappropriées, selon eux les mesures législatives évoquées par la ministre visant à réduire le pouvoir de contrôle et d'influence des acteurs de la communauté universitaire. Ce conflit où les deux partis se considèrent comme des principaux peut trouver échos dans la théorie de l'agence et constituer une perspective de recherche intéressante. L'argumentation initiale de Jensen et Meckling (1976) suppose implicitement que la séparation de la structure de propriété des fonctions managériales qui engendre inéluctablement des conflits d'intérêts et qui donne

lieu à des coûts d'agence. Or, dans le cas des universités, la séparation entre la propriété et le management n'est pas aussi explicite : tous affirment que les universités détiennent une autonomie importante vis-à-vis le gouvernement et le reste de la société civile. Néanmoins, Jensen et Meckling (1976) élargissent la relation d'agence en considérant que la relation d'autorité n'est pas nécessaire. Leur raisonnement peut s'appliquer plus généralement à toute relation de coopération entre deux ou plus de deux personnes où il n'y a pas de relation principal-agent clairement définie. Cette perspective de recherche orientée sur une relation de coopération permet de prendre en compte non pas l'utilité du seul principal, mais l'intérêt des deux partenaires. L'enjeu ne se limite plus à réduire les conflits, mais à trouver les conditions d'une coopération profitable.

7.2 Retour sur la problématique

Le projet de loi sur la gouvernance des universités s'inspire en partie du modèle organisationnel hiérarchique d'inspiration managériale tel que décrit par Dupuis (2008). En effet, le texte législatif souscrit au principe dominant de ce modèle qu'est l'unité de direction⁹⁹. Mais alors, comment expliquer la montée du courant managérial à l'université ? Cette question difficile dépasse le cadre de la présente analyse, mais un élément partiel de l'explication peut venir de l'idéologie. Parler d'idéologie ici consiste à parler d'un système de valeurs ou plus généralement de croyances qui traite particulièrement de l'organisation sociale et politique des sociétés (Boudon et Bourricaud, 1982 : 269). Dès lors, il devient possible de parler de ce que nous croyons être la croyance des gens. Ainsi, nous ne pourrions pas parler des débats autour du projet de loi sans aborder l'idéologie néolibérale ou managériale dont s'inspirent certains acteurs dans leurs discours sur la « gouvernance ». Le concept de « gouvernance » fait partie comme le souligne Bois de Gaudusson (2003) de

⁹⁹ Selon Dupuis, (2008), cela signifie qu'une autorité est directement responsable et imputable du travail effectué dans l'organisation et à ce titre, elle exerce une supervision directe des activités. La plupart des mesures du projet de loi portent sur la composition, le fonctionnement et les responsabilités du conseil d'administration.

ce qui a toutes les apparences d'une construction idéologique forte et d'un véritable projet de nouvelle prise en charge des institutions qui repose sur des archétypes dominants, à savoir un ensemble de croyances sur la façon dont elles doivent être organisées. Dans leurs politiques et discours, les acteurs du milieu professionnel et du privé, entre autres, utilisent un vocabulaire emprunté au discours de la « bonne gouvernance » qui prend notamment appui sur un ensemble de postulats quant à la manière d'administrer adéquatement les organisations publiques et privées. Or, les organisations universitaires reposent sur un mode de gestion et de fonctionnement différent de ce que prescrit le modèle d'inspiration managériale. À la lumière de l'idéologie dominante, l'organisation universitaire peut apparaître problématique d'où la nécessité exprimée par plusieurs dans les débats de moderniser ces institutions à partir de principes reconnus de la « bonne gouvernance » comme le gouvernement l'a fait avec les sociétés d'État, entre autres.

8. Conclusion

8.1 Limites et perspectives de recherche

Le recours à la notion de système d'action devait nous permettre de rendre compte de l'élaboration de la politique publique à l'étude comme un processus dynamique qui est influencé par la présence d'acteurs, acteurs sociaux et le gouvernement, dont les enjeux, c'est-à-dire fondamentaux et organisationnels, mettent aussi en évidence des jeux d'influence, c'est-à-dire des enjeux politiques. Cela étant dit, nous avons alors comme objectif subsidiaire de recherche de **mettre en évidence le rôle et l'influence (enjeu politique) des diverses catégories d'acteurs sociaux impliqués dans ces systèmes d'action, chacun tentant d'imposer sa définition des enjeux en fonction de leurs intérêts, de même que les facteurs explicatifs de cette influence (stratégies, ressources, etc.), tout en reconnaissant le rôle prépondérant de l'État dans ce domaine.** Cet objectif subsidiaire devait apporter un éclairage sur la manière dont une société, l'État et les acteurs sociaux, construisent et qualifient des problèmes collectifs, élaborent des réponses, des contenus et des processus pour les traiter. Dans ce contexte, une étude de l'action publique propre au système de l'enseignement supérieur nous aurait permis de rendre compte du jeu de pouvoir, d'influence et de contrôle des acteurs concernés qui tentent d'influencer la décision en fonction de leurs intérêts et de recomposer les effets de ces jeux de pouvoir sur les conduites et la décision finale du législateur. Malheureusement, les contraintes de temps dû au dépôt du mémoire de maîtrise de l'étudiant et au processus d'adoption du projet de loi à l'Assemblée nationale du Québec a rendu cette tâche impossible.

De notre point de vue, notre étude de l'action publique, qui s'attarde sur la compréhension des modes opératoires ou de la logique de l'action publique entre l'État et les acteurs de la société civile dans la production d'une politique publique, exigeait au point de vue méthodologique, une décision de la part du gouvernement : l'adoption ou l'abandon du projet de loi. Et les entrevues semi-structurées prévues au devis de recherche, qui devaient nous permettre de recueillir les données nécessaires à l'analyse de l'objectif

subsidaire de recherche, ne pouvaient avoir lieu qu'une fois que le gouvernement aurait pris une décision quant au projet de loi. De cette façon, nous aurions pu obtenir de l'information sur l'arène officieuse où s'est déroulé le conflit, sur les stratégies ou ressources employées par les acteurs, sur l'effort de l'État à rester maître de la constitution et de l'orientation du système de représentation des intérêts et sur l'approche stratégique de l'État, lequel peut prendre trois formes : la quête du consensus, la recherche de compromis ou l'imposition.

8.2 Perspectives de recherche

Notre étude, bien que partielle du champ social de l'enseignement supérieur, nous permet toutefois d'envisager de nouvelles perspectives de recherche sur ce domaine d'étude.

8.2.1 Les modèles organisationnels

Certains acteurs ont argumenté sur différents modèles organisationnels comme le modèle hiérarchique d'inspiration manageriale ou le modèle du type professionnel et collégial et leurs mécanismes de coordination respectifs. Les débats ont été orientés sur le choix du modèle organisationnel le plus approprié pour des organisations dans la nature du travail rassemble aux universités. Suivant cela, il serait pertinent de vérifier, selon la science des organisations, s'il est possible de prescrire un ensemble unique et universel de principes de gestion à toutes les organisations ou si une variété de principes et de pratiques organisationnels sont plus adéquats à la nature du travail que les différentes organisations doivent accomplir. Si certains théoriciens des sciences de l'organisation comme Mintzberg (1989) incitent à penser qu'il y a fort peu de possibilités que les mêmes idées et instruments puissent contribuer au bon fonctionnement de toutes les organisations indifféremment de leur contexte de fonctionnement ou de la nature de leur travail, il serait intéressant de vérifier cette hypothèse dans une étude de cas portant justement sur les universités québécoises. Il s'agirait ainsi de voir, à la suite de l'adoption du projet de loi n° 38, si les prémisses ou les archétypes organisationnels apparentés au hiérarchisme dont s'inspire en

parti le projet de loi sont plus appropriés que ceux du collégialisme et du professionnalisme pour mettre en œuvre la nature du travail attendu dans des organisations universitaires.

Certes, un examen du projet de loi à la lumière de modèles idéaux des organisations comme ceux de Mintzberg (1989) nous permet de croire que le projet de loi n° 38 emprunte plusieurs idées à un modèle du type bureaucratie mécaniste¹⁰⁰. En effet, en définissant les rôles et fonctions du conseil, le législateur suppose que la planification et la fixation d'objectifs via des orientations stratégiques que le conseil d'administration doit adopter constituent les moyens par lesquels l'organisation atteindra sa finalité de productivité (respect de la mission) et d'efficacité (atteinte des objectifs). Ainsi, il serait pertinent de vérifier si les mécanismes de coordination inspirés du modèle bureaucratique mécaniste, tels que la standardisation des résultats ou son équivalent dans le projet de loi, la « planification stratégique », sont appropriés à des organisations universitaires apparentées au modèle type de bureaucratie professionnelle qui repose théoriquement sur une normalisation des qualifications par ceux qui font le travail, soit les professeurs, et où ces derniers sont maîtres de leur propre travail en relative indépendance de leur ligne hiérarchique.

8.2.2 Les administrateurs indépendants

Un autre axe de recherche est la capacité des conseils d'administration universitaires et en particulier des administrateurs externes-indépendants à remplir efficacement les rôles que veulent leur confier le législateur dans le projet de loi n° 38. Nous avons vu que le gouvernement souhaite une majorité d'administrateurs indépendants dans le conseil d'administration où leur présence est une source de performance ou d'efficacité pour plusieurs raisons. Or, cette initiative gouvernementale est cohérente avec une théorie de l'agence où un conseil d'administration, chargé de contrôler l'espace discrétionnaire des dirigeants, lorsque ceux-ci ne sont pas les actionnaires, doit être composé d'administrateurs

¹⁰⁰ Que les acteurs comme la FNEEQ et la TaCEQ associent au modèle hiérarchique d'inspiration managériel.

qui n'ont pas de relations de dépendance commerciale ou personnelle avec la direction. C'est une façon par lequel un propriétaire tente de réduire les coûts résultant de l'asymétrie de l'information et de l'opportunisme des administrateurs (agents). Or, comme le souligne la TaCEQ dans son mémoire, certaines études sur les conseils d'administration universitaires composés de membres externes-indépendants démontrent que ces administrateurs s'en remettent généralement aux principaux dirigeants de l'université pour les orientations et les décisions à prendre. De ce nombre, Jones et Skolnik (1997), sur la composition et le fonctionnement des conseils d'administration d'universités canadiennes conclut à la supériorité de l'équipe administrative sur le conseil, ce qu'il explique de deux manières : d'abord l'équipe administrative détient toutes les informations nécessaires au conseil pour prendre ses décisions, ensuite, elle s'occupe de la gestion quotidienne ce qui lui confère un avantage sur les administrateurs externes. Pour autant, il faudrait aussi vérifier si les administrateurs internes de ces instances sont plus portés à questionner et à critiquer l'équipe de direction de l'université que les administrateurs indépendants. Cela est d'autant plus pertinent qu'aucun acteur social intervenu dans les débats n'a fait la preuve scientifique que les administrateurs internes sont davantage dépendants de l'équipe de direction que les administrateurs indépendants. Le gouvernement, la CRÉPUQ ou l'IGOPP ne se sont appuyés que sur une interprétation du VGQ comme quoi les administrateurs internes, puisqu'ils « relèvent du recteur », n'ont pas su s'opposer aux décisions prises par ce dernier dans le cadre des projets immobiliers.

8.2.3 La reddition de comptes

Les questions sur la reddition de comptes sont un enjeu organisationnel et non pas un enjeu fondamental. L'enjeu de la reddition de comptes porte principalement sur la distribution entre au moins deux parties des responsabilités de chacun dans le cadre d'un processus. En effet, elle présuppose l'existence d'au moins deux parties dans ce cas-ci, soit le gouvernement et son ministère de l'éducation qui attribuent des responsabilités et une autre, le conseil d'administration de l'établissement universitaire et son président, qui s'engagent, en les acceptant, à faire rapport au gouvernement de leur rendement et de

l'utilisation des ressources affectée. Seulement, l'insistance du gouvernement et des autres acteurs en provenance de différents milieux à ce sujet donne l'impression qu'il s'agit d'un enjeu fondamental de première nécessité, mais dont l'objet ne dépasse pas la question de la distribution des responsabilités ou pouvoir entre les acteurs. Très peu d'échanges entre les acteurs ont porté sur les finalités, outre celui de la transparence, poursuivies par la reddition de comptes comme l'équité, l'efficacité, l'efficacités du système universitaire. Une question de fond alors se pose, est-ce que la reddition de compte, du point vue des acteurs intéressés, permet réellement d'améliorer en général la qualité du système d'enseignement supérieur ou bien sert-elle à une redéfinition de la donne politique ou des responsabilités entre les acteurs concernés? L'évolution du champ de l'enseignement supérieur au Québec depuis les quinze dernières années offre un terrain d'analyse intéressant. Est-ce que l'adoption de la loi 95 modifiant la loi sur les établissements universitaires, de la politique à l'égard des universités et l'établissement des contrats de performances, entre autres, a permis d'améliorer la qualité en général des universités en initiant des changements en sein des établissements ou bien a-t-elle servi ou fourni l'occasion à la redéfinition du pouvoir ou des responsabilités entre les acteurs concernés et le gouvernement ?

Bibliographie

ASSNAT (2006). *Projet de loi n° 53 : Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

ASSNAT (2008a). *Projet de loi n° 107 : Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

ASSNAT (2008b). *Projet de loi n° 110 : Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

ASSNAT (2008c). *Projet de loi n° 44 : Loi modifiant la Loi sur l'administration financière et la Loi sur le ministère des Finances*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

ASSNAT (2008d). *Projet de loi n° 88 : Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

ASSNAT (2008e, juin 4), *Conférence de Presse de la ministre Courchesne*. Québec : (consulté le 5 novembre 2008) doi : <http://diffusion.assnat.qc.ca/video/CONF/CONF20080604MC.wmv>.

ASSNAT (2009a). *Projet de loi n° 38 : Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Bardin, L. (1977). *L'analyse de contenu*. Paris : Presses universitaires de France.

- Bélangier, A.-J., & Lemieux, V. (1996). *Introduction à l'analyse politique*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Bellavance, M. (1985). *Les politiques gouvernementales: élaboration, gestion et évaluation*. Montréal : Agence d'Arc.
- Boudon R., & Bourricaud, F. (1982). *Dictionnaire critique de la sociologie*. Paris, Presses universitaires de France.
- Bourdieu, P. (1992). *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris : Édition du Seuil.
- Boussaguet, L., S. Jacquot, & Ravin, N. (2004). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Les Presses Sciences Po. p. 413-421.
- Buchanan J. M., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bureau de la traduction. *La banque de données terminologiques et linguistiques du gouvernement du Canada*. Canada : (consulté le 25 novembre 2009), doi : <http://termiumplus.gc.ca/site/termium.php?lang=fra&cont=001>.
- Campeau, R.W., Sirois, M., Rheault, E., & Dufort, N. (2004). *Individu et société : Initiation à la sociologie*. Boucherville : Éditions Gaëtan Morin.
- Cauchy, C. (2008, septembre 10). *Universités: Courchesne est prête pour le coup de barre, Le Devoir*, A1.

- Cobb, R. W., & Elder, C.D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Cobb, R. W., Ross, J., & Ross, M. H. (1976). *Agenda Building as a Comparative Political Process*. *American Political Science Review*, vol.70, n° 1, p. 118-130.
- CNJPQ (2009a). *Mémoire présenté à la commission parlementaire sur le projet de loi 38*. Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.
- CNJPQ (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE: vol. 41, n° 2. Pages : 1-61. Québec.
- Commaille, J. (2004) *Sociologie de l'action publique*. Dans Boussaguet, L., S. Jacquot, & al. (coord.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Les Presses Sciences Po. p. 413-421.
- CPQ (2009a). *Gouvernance et financement des universités :pour des établissements plus autonome*. Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.
- CPQ (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE: vol. 41, n° 6. Pages : 1-42. Québec.
- AFPC (2009a). *Pour préserver nos institutions publiques d'enseignement, NON aux projets de loi 38 et 44!* Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.

- AFPC (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE : vol. 41, n° 2. Québec.
- CSE (1999). *L'évaluation institutionnelle en éducation : une dynamique propice au développement*. Québec : Le Conseil.
- CSE (2008). *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*. Québec : Le Conseil
- Courchesne, M. (2009a). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE: vol. 41, n° 1-6. Québec.
- Courchesne, M. (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de l'Éducation de l'Assemblée nationale, CE, n° 8-9. Québec.
- Crozier M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris : Editions du Seuil.
- Deniger, M-A. (2000a). *La production des politiques éducatives au Québec : enjeux, acteurs, systèmes d'action et déterminants*. Faculté de l'éducation, Université de Laval.
- Deniger, M-A., Brouillette, V., & Kamanzi, C. (2000b). *Réorientation, refinancement et obligations de résultats : réforme ou dérive politique des universités québécoises ?* dans Lessard, C. & P. Meirieu (coord.). *L'obligation de résultats en éducation*, Ste-Foy : Presses de l'Université Laval, p. 145-166
- Dormagen, J.-Y., & Mouchard, D. (2009). *Introduction à la sociologie politique*. Bruxelles: De Boeck.

- Du Bois de Gaudusson, J. (2003). *La Bonne gouvernance : problématique et enjeux*. Actes de la table ronde préparatoire N°3 : Symposium sur l'accès aux financements internationaux, Organisation internationale de la francophonie, Paris, 20-21 novembre 2003. (consulté le 20 mars 2008), doi : <http://democratie.francophonie.org>
- Dupuis, A. (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), Montréal : Enap & Teluq.
- Favre, P. (1992). *Sida et politique: Les premiers affrontements (1981-1987)*. Paris : Éditions L'Harmattan.
- FCCQ (2009a). *Mémoire présenté à la commission parlementaire sur le projet de loi 38*. Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.
- FCCQ (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Vol 41, CCE 1-6. Pages : 1-41. Québec.
- FPPU (2009a). *La gouvernance des universités*. Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.
- FPPU (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE : vol. 41, n° 5. Pages : 1-62. Québec.
- FEUQ (2009a). *Imputabilité, transparence et collégialité: trois priorités pour les universités québécoises*. Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.

- FEUQ (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE : vol. 41, n° 7. Pages : 1-45. Québec.
- FNEEQ (2009a). *Pour une meilleure collégialité dans la gouvernance en enseignement supérieur*. Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.
- FNEEQ (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE : vol. 41, n° 1. Pages : 1-61. Québec.
- FQPPU (2009a). *La fin de l'autonomie et de la collégialité universitaires - Analyse critique du projet de loi 38 sur la gouvernance universitaire*. Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.
- FQPPU (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Vol 41, CCE: vol. 41, n° 4. Pages : 1-42. Québec.
- Fossaert, R. (1977). *La Société. Une théorie générale*. Paris : Seuil.
- Freidson, E. (1994). *Professionalism Reborn*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Garraud, P. (1990). *Politiques nationales : élaboration de l'agenda*, *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 17-41.
- Gusfield, J. R. (1981). *The culture of public problems : drinking-driving and the symbolic order*. Chicago : University of Chicago Press.

- Hardy, C. (1996). *The Politics of Collegiality. Retrenchment Strategies in Canadian Universities*. Montréal & Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Hassenteufel, P. (2006). *Politiques publiques*. dans Mesure, S. & P. Savidan (coord.) Dictionnaire des sciences humaines. Paris : Presses universitaires de France, p. 876-878.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford University Press.
- IGOPP (2007). *Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*. Montréal : HEC
- IGOPP (2009a). *Mémoire relatif au projet de loi no 38*_ Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.
- IGOPP (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE: vol. 41, n° 3. Pages : 1-39. Québec.
- Jensen M., & Meckling, W. (1976). *Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure*. Journal of Financial Economic, vol. 3, n° 4, p. 305-360.
- Jones, C. O. (1984). *An introduction to the study of public policy*. Monterey : Brooks/Cole.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, NY : HarperCollins.
- Knoepfel, P., Corinne, L., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich : Verlag Rüegger.varoneç

- L.R.Q. c-E-1. *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- L.R.Q. c. A-3.01. *Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- L.R.Q., chapitre A-6.01. *Loi sur l'administration publique*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- L.R.Q., chapitre G-1.02. *Loi sur les sociétés d'État*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- L.R.Q., chapitre U-1. *Loi sur l'Université du Québec*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- L'Écuyer, J., & Bernard, P. (2009a). *Mémoire présenté à la commission parlementaire sur le projet de loi 38 portant sur la gouvernance des universités*. Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.
- L'Écuyer, J. & Bernard, P. (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE: vol. 41, n° 4. Pages : 1-41. Québec.
- Lafaye, C. (1996). *La sociologie des organisations*. Paris : Nathan.
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*. Sainte-Foy, Québec : Presses de l'Université Laval.

- Lesemann, F. (1981). *Du pain et des services. La réforme de la santé et des services sociaux au Québec*. Montréal : Éditions coopératives Albert Saint-Martin.
- Lespérance, M. (2007). *Structures de gouvernance des universités québécoises*. Montréal : Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, HEC.
- Lindblom, C. E. (1968). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall.
- Lucier, P. (2009a). *Les projets de loi 38 et 44 : pour une meilleure prise en compte des pouvoirs et des responsabilités académiques*. Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.
- Lucier, P. (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE: vol. 41, n° 3. Pages : 1-39. Québec.
- Malavoy, M. (2009a). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE: vol. 41, n° 1-6. Québec.
- Meny, Y., & Thoening, J-C. (1989). *Les politiques publiques*. Paris, PUF
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (1996). *Les États généraux sur l'éducation, 1995-1996 : exposé de la situation : faits saillants*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- MELS (2000a). *Politique à l'égard des universités : pour mieux assurer notre avenir collectif*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

- MELS (2000b). *Politique québécoise de financement des universités*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. N.J. : Prentice-Hall, Englewood Cliffs,
- Muller, P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris : Presses universitaires de France.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Paris : Montchrestien.
- Munroe-Blum, H. (2008, novembre 18). *Pour assurer le plein développement du Québec - Redonner à l'éducation le statut de priorité nationale*. *Le Devoir*, Opinion.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago : Aldine.
- Offe, C. & Keane, J. (1985). *Disorganized capitalism : contemporary transformations of work and politics*. Cambridge, UK : Polity Press.
- Padioleau, J.-G. (1982). *L'État au concret*. Paris, Presses universitaires de France.
- Parsons, W. (1995). *Public policy : an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot, UK ; Brookfield, Vt., US : Edward Elgar.
- Québec (1979). *Commission d'étude sur les universités, Tome II*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- QS (2009a). *Pour une organisation démocratique de nos cégeps et universités*. Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.

- QS (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE: vol. 41, n° 2. Pages : 1-61. Québec.
- Rhodes, R. A. W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies*. Vol. 44, n°4, p. 652-667.
- SCFP (2009a). *Mémoire présenté à la commission parlementaire sur le projet de loi 38*. Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.
- SCFP (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE: vol. 41, n° 4. Pages : 1-41. Québec.
- Skolnik M. L., & Jones, G. A. (1997). *Governing Boards in Canadian Universities*. *The Review of Higher Education*, vol. 20, n° 3, p. 277-295.
- Spector, M., & Kitsuse, J. I. (1977). *Constructing social problems*. New Brunswick, N.J. : Transaction Publishers.
- Stoker, G. (1998). *Governance as theory : five propositions*, *International Social Science Journal*. Vol. 50, 155, p. 17-28.
- TaCEQ (2009a). *Gouvernance des universités : un mal non nécessaire*. Mémoire. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Québec.
- TaCEQ (2009b). *Journal des débats*. Audition publique de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, CCE: vol. 41, n° 6. Pages : 1-42. Québec.

- Thoenig, J-C. (2005). *Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique*, dans Filâtre, D., et de Terssac G. (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse : Octarès, p. 285-306.
- Thoenig, J-C. (2004). *Politique publique*. dans Boussaguet, L., S. Jacquot, & Ravin, N. (coord.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Les Presses Sciences Po. p. 326-333.
- Trottier, C., & Bernathchez, J. (2005). *Les politiques d'enseignement supérieur au Québec : une étude de cas*, Alliance for International Higher Education Policies Studies, New York.
- Université de Montréal (2007). *Correspondance du Conseil de l'université de Montréal*, n° : a-2/531^o/51. Montréal : Secrétariat général de l'Université de Montréal.
- Van der Maren, J.-M. (1996). *Méthodes de recherche pour l'éducation*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Vérificateur général du Québec (2008). *Vérification particulière concernant l'Université du Québec à Montréal Partie II – Principaux facteurs responsables des pertes de l'UQAM*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Annexe 1 : Typologie des acteurs sociaux

1. DÉCIDEURS

1.1 État

1.1.1 Responsables

1.1.1.1 Michelle Courchesne, ministre de l'Éducation du Loisir, et du Sport (MELS)

1.1.1.2 Françoise Charbonneau, Adjointe parlementaire à la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles

1.1.1.3 Gilles Lehouiller, Adjoint parlementaire à la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine

1.1.1.4 Michel Pigeon, Adjoint parlementaire à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport

1.1.1.5 Danielle Si-Amand, Adjointe parlementaire au ministre de la Famille

1.1.1.6 Stéphanie Vallé, Adjointe parlementaire au premier ministre

1.1.2 Agents

1.1.2.1 Ministère de l'éducation, du loisir et du sport

1.1.3 Opposition

1.1.3.1 Gérard Deltell, Porte-parole du deuxième groupe d'opposition en matière d'éducation, d'identité et de culture

1.1.3.2 Marie Malavoy, Porte-parole de l'opposition officielle en matière d'enseignement supérieur

1.1.3.3 Yves François Blanchet, Porte-parole de l'opposition officielle en matière d'aide financière aux études

1.1.3.4 Noëlla Champagne, Porte-parole de l'opposition officielle en matière de formation professionnelle

1.1.3.5 Pierre Curzi, Porte-parole de l'opposition officielle en matière d'éducation primaire et secondaire

1.1.3.6 Émilien Pelletier, Député de Saint-Hyacinthe

1.2 Établissements d'enseignement

1.2.1 Responsables

1.2.2 Agents

1.2.2.1 Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec

2. ORGANISMES CONSULTATIFS

2.1 État

3. GROUPES D'INTÉRÊTS

3.1 Syndicats

3.1.1 Fédération québécoise des professeurs d'université

3.1.2 Syndicats canadiens de la Fonction publique : secteur universitaire

3.1.3 Fédération des enseignantes et enseignants du Québec

- 3.1.4 Conseil québécois des syndicats universitaires de l'Alliance de la Fonction publique du Canada au Québec
- 3.1.5 La Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche
- 3.2 Associations étudiantes**
 - 3.2.1 Fédération étudiante universitaire du Québec
 - 3.2.2 Table de concertation étudiante du Québec
- 3.3 Représentants de l'entreprise privée**
 - 3.3.1 Conseil du patronat
 - 3.3.2 Fédération des chambres de commerce du Québec
- 3.4 Regroupements professionnels**
 - 3.4.1 Ordre des comptables en management accrédités du Québec
- 4. INDIVIDUS**
 - 4.1 Intellectuels**
 - 4.1.1 Marie Toulouse, professeur aux HEC et président du Groupe de travail sur la gouvernance des universités ; Yvan Allaire : Président du conseil de l'Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques (IGOPP)
 - 4.1.2 M. Pierre Lucier, Chaire Fernand-Dumont sur la culture
 - 4.1.3 Jacques l'Écuyer, consultant en enseignement supérieur auprès de la Banque Mondial ; Paul Bernard, professeur de sociologie à l'Université de Montréal.
 - 4.3 Professionnels de l'éducation**
 - 4.4 Étudiants**
- 5. ACTEURS NON-IDENTIFIÉS**
 - 5.1 Acteurs non-identifiés**
 - 5.1.1 Québec Solidaire
 - 5.1.2 Comité national des jeunes du Parti Québécois
- 6. MÉDIAS**

Annexe 2 : Présentation des acteurs sociaux

Établissement d'enseignement	
Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec (CRÉPUQ)	La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) est un organisme privé qui regroupe, sur une base volontaire, tous les établissements universitaires québécois
Syndicats	
Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU)	La Fédération québécoise des professeurs et professeures d'université (FQPPU) regroupe 15 syndicats rassemblant près de 4 900 professeures et professeurs des universités du Québec.
Fédération des enseignantes et enseignants du Québec (FNEEQ-CSN)	La Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec (FNEEQ-CSN) représente, au niveau universitaire, une douzaine d'institutions universitaires dont 8 syndicats de chargés de cours et d'autres syndicats regroupant des tuteurs, maîtres de langue, chargés d'enseignement, auxiliaire d'enseignement et de recherche.
Syndicats canadiens de la Fonction publique : secteur universitaire (SCFP-FTQ-Québec)	Le secteur universitaire du Syndicats canadiens de la Fonction publique (SCFP) est un regroupement de 16 syndicats locaux d'employés des universités au Québec. Avec plus de 11,000 membres, il regroupe principalement le personnel professionnel, technique, de métier, de bureau et des centaines de chargés de cours.
Alliance de la Fonction publique du Canada au Québec : Conseil québécois des syndicats universitaires (AFPC- CQSU)	Le AFPC-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 oeuvrant dans le domaine de l'enseignement et de la recherche.
Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche (FPPU)	La FPPU représente plus de 1500 membres. Ses membres œuvrent principalement

	Québec et dans les Maritimes, au sein des universités, que ce soit en matière d'encadrement et de support pédagogique, de gestion administrative ou dans le développement de la recherche.
--	--

Associations étudiantes	
Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ)	La Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) regroupe 16 associations membres représentant 125 000 étudiants.
Table de concertation étudiante du Québec (TaCEQ)	La TaCEQ, regroupe 4 fédérations d'étudiant universitaires : la Confédération des associations d'étudiants et d'étudiantes de l'Université Laval (CADEUL), le Students' Society of McGill University (SSMU), le Regroupement des étudiantes et des étudiants de maîtrise, de diplôme et de doctorat de l'Université de Sherbrooke (REMDUS) et l'Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrit aux études supérieures (AELIES). Elle représente plus de 60 000 étudiants qui ne sont pas membres de la FEUQ.

Représentants de l'entreprise privée	
Conseil du patronat du Québec (CPQ)	Le CPQ défend les intérêts communs du milieu des affaires. Le CPQ compte environ 60 associations membres
Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ)	Le FCCQ défend les intérêts communs du milieu des affaires. Le FCCQ représente plus de 40 000 entreprises et 100 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

Regroupements professionnels	
Ordre des comptables en management accrédités du Québec (CMA)	L'Ordre des CMA regroupe plus de 9 000 membres et candidats à la profession. Les membres sont en grande majorité associés à des organisations privées ou publiques plutôt qu'à des cabinets conseils.

Intellectuels	
Marie Toulouse	M. Toulouse est professeur aux HEC et président du Groupe de travail sur la gouvernance des universités
Yvan Allaire	M. Allaire est président du conseil de l'Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques (IGOPP)
M. Pierre Lucier	Titulaire de la Chaire Fernand-Dumont sur la culture, Institut national de la recherche scientifique (INRS), Centre Urbanisation, Culture et Société. Il a été sous-ministre adjoint au ministère de l'Éducation de 1980 à 1984, président du Conseil supérieur de l'éducation de 1984 à 1989, président du Conseil des universités en 1989-1990, sous-ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de 1990 à 1993, puis sous-ministre de l'Éducation de 1993 à 1996 et de 2003 à 2005.
Jacques l'Écuyer	M. L'Écuyer est consultant en enseignement supérieur auprès de la Banque Mondiale. Il a notamment été président de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial du Québec de 1993 à 2005. Il a présidé la Commission de la recherche universitaire et, de 1981 à 1988, le Conseil des universités du Québec. Il a poursuivi sa carrière comme vice-président à l'enseignement et à la recherche de l'Université du Québec.
Paul Bernard	M. Bernard est professeur de sociologie à l'Université de Montréal, sa recherche et son enseignement portent sur les inégalités sociales et les parcours de vie, sur l'épistémologie et les méthodes.
Acteurs non-identifiés	
Québec Solidaire (QS)	Québec solidaire est un parti politique créé

	en 2006 à Montréal. Depuis les élections générales du 8 septembre 08, le parti compte un député à l'Assemblée nationale, Amir Khadir qui n'est pas membre de la CCE.
Comité national des jeunes du Parti Québécois (CNJPQ)	Le CNJPQ est le porte-parole du Parti Québécois auprès des jeunes de 16 à 30 ans.

Annexe 3 : Matrice de reconstitutions des débats

1 – MISSION ET ORIENTATIONS FONDAMENTALES

1.1 Organisation du système universitaire

1.1.1 Bilan de la gouvernance des universités et du système universitaire

- a) Dérives immobilières de l'UQAM*
- b) Impacts des règles de financement sur la gouvernance des universités et du système universitaire.*
- c) Mise en place d'une consultation populaire ou d'états généraux sur les universités*

1.1.2 Gouvernance des universités et du système universitaire

- a) Autonomie dans la gouvernance institutionnelle : le choix du mode de gouvernance et de fonctionnement des universités*
- b) Autonomie académique des universités*
- c) Autonomie financière des universités*
- d) Imputabilité du système universitaire*

2 – ENJEUX ORGANISATIONNELS

2.1 Administration et ressources humaines

2.1.1 Composition du conseil d'administration

- a) Taille du conseil d'administration*
- b) Proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants*
- c) Profil des administrateurs du conseil d'administration*
- d) Parité entre les hommes et les femmes*
- e) Procédure de nomination des administrateurs*
- f) Qualification des administrateurs « indépendants »*
- g) Durée du mandat des administrateurs*
- h) Rémunération des administrateurs*
- i) Formation des administrateurs*

2.1.2 Composition des comités du conseil d'administration

- a) Proportion d'administrateurs internes et d'administrateurs indépendants siégeant dans les comités du conseil d'administration*
- b) Profil des administrateurs siégeant dans les comités du conseil d'administration*

2.2 Partage des pouvoirs et des responsabilités entre les acteurs

2.2.1 La transparence et la reddition de comptes

- a) Attribution des responsabilités aux acteurs et autres instances*
- b) Mesure du rendement des universités à l'aide d'indicateurs*
- c) Transparence : divulgation d'informations sur les activités universités*
- d) Participation de la « collectivité » desservie par l'université*

2.2.2 Le fonctionnement du conseil d'administration.

- a) Fonctions du conseil d'administration*
- b) Nomination du président du conseil d'administration*
- c) Fonctions du président du conseil d'administration et du premier dirigeant de l'université*
- d) Nomination du premier dirigeant de l'université*

2.2.3 Création et fonctions des comités du conseil d'administration

- a) Fonctions des comités du conseil d'administration*
- b) Création des comités du conseil d'administration*

2.2.4 Instances décisionnelles de l'université

- a) Fonctionnement et coordination entre les instances décisionnelles de l'université*
- b) Représentativité du personnel enseignant, non enseignant et des étudiants dans les autres corps décisionnels d'un établissement*

2.3 Autres dispositions

2.3.1 Diverses dispositions législatives du projet de loi n° 38

- a) Disposition législatives particulières au réseau de l'Université du Québec*
- b) Disposition relatives au statut ecclésiastique des universités*
- c) Disposition transitoires et finales du projet de loi n° 38*

Annexe 4 : Projet de loi n° 38

NOTES EXPLICATIVES

Le projet de loi a pour objet d'établir des principes de saine gouvernance au regard de la gestion des établissements de niveau universitaire. Ces principes visent notamment la composition, le fonctionnement et les responsabilités du conseil d'administration de l'établissement. Le 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 nationale. Enfin, le projet de loi contient des dispositions de concordance, transitoires et finales.

LOIS MODIFIÉES PAR CE PROJET :

- Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (L.R.Q., chapitre E-14.1);
- Loi sur l'Université du Québec (L.R.Q., chapitre U-1).

Projet de loi n° 38

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT DE NIVEAU UNIVERSITAIRE ET LA LOI SUR L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

LOI SUR LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT DE NIVEAU UNIVERSITAIRE

1. La Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (L.R.Q., chapitre E-14.1) est modifiée par l'insertion, avant l'article 1, de ce qui suit :

« CHAPITRE I

« DÉFINITIONS ET INTERDICTIONS ».

2. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 4, de ce qui suit :

« CHAPITRE II

« CONSEIL D'ADMINISTRATION

« SECTION I

« RÈGLES RELATIVES AUX MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

« **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.

« **4.0.2.** La composition du conseil d'administration concourt à ce que les différentes composantes de la collectivité desservie par l'établissement y soient reflétées.

Le conseil doit par ailleurs être constitué en parts égales de femmes et d'hommes. Lorsque le nombre de membres du conseil est impair, la présence du premier dirigeant comme membre d'office n'est pas prise en compte dans ce calcul.

« **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.

« **4.0.4.** On entend par « communauté universitaire » les membres du personnel de direction, les membres du corps professoral, les autres employés de l'établissement et les étudiants.

« **4.0.5.** Les membres indépendants sont nommés par le conseil d'administration, sauf un membre qui est nommé par le gouvernement. Les autres membres sont nommés par la communauté universitaire sous réserve de l'article 4.0.26.

Le nombre de membres indépendants d'un conseil d'administration d'une université constituante, d'une école ou d'un institut visé par la Loi sur l'Université du Québec (chapitre U-1) nommés par le gouvernement est toutefois de trois.

Les membres nommés par le gouvernement ne doivent pas faire partie du personnel du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

« **4.0.6.** Le nombre de membres du conseil d'administration, sa composition, la procédure de

nomination, le nombre de membres devant se qualifier comme membres indépendants et le nombre de membres issus de la communauté universitaire sont déterminés par le règlement intérieur du conseil.

« **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.

Les relations ou intérêts de nature philanthropique d'une personne ne sont pas pris en compte dans sa qualification de membre indépendant.

« **4.0.8.** Un administrateur est réputé ne pas être indépendant :

1° si, au cours des trois années précédant la date de sa nomination, il est ou a été à l'emploi de l'établissement ;

2° si, au cours des trois années précédant la date de sa nomination, il a fourni à l'établissement, à titre onéreux, des biens ou des services autres que ceux reliés à la formation ;

3° si un membre de sa famille immédiate, telle que définie par le conseil d'administration, fait partie de la direction supérieure de l'établissement ;

4° s'il est étudiant de l'établissement et qu'il est, soit inscrit à plus d'une activité d'enseignement ou de recherche, soit inscrit à une activité menant à un grade, diplôme ou certificat.

« **4.0.9.** Un membre du conseil d'administration nommé à titre d'administrateur indépendant doit dénoncer par écrit au conseil, et au ministre s'il a été nommé par le gouvernement, toute situation susceptible d'affecter son statut.

« **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.

« **4.0.11.** Aucun acte ou document d'un établissement ni aucune décision du conseil d'administration ne sont invalides pour le motif qu'il n'est pas constitué en parts égales de femmes et d'hommes ou que moins de 60 % des membres du conseil sont indépendants.

« **4.0.12.** Un membre du conseil d'administration qui exerce des fonctions à temps plein au sein de l'établissement ne peut avoir un intérêt direct ou indirect dans un organisme, une entreprise ou une association mettant en conflit son intérêt personnel et celui de l'établissement. Si un tel intérêt lui échoit, notamment par succession ou donation, il doit y renoncer ou en disposer avec diligence.

Tout autre membre du conseil qui a un intérêt direct ou indirect dans un organisme, une entreprise ou une association qui met en conflit son intérêt personnel et celui de l'établissement doit dénoncer par écrit cet intérêt au président du conseil et, le cas échéant, s'abstenir de participer à toute

délibération et à toute décision portant sur l'organisme, l'entreprise ou l'association dans lequel il a cet intérêt. Il doit, en outre, se retirer de la séance pour la durée des délibérations et du vote relatifs à cette question.

Un membre du conseil qui est également membre du personnel doit quitter toute séance pendant la durée des délibérations et du vote sur toute question concernant les négociations relatives à la convention collective ou au contrat collectif de travail en tenant lieu qui le régit ou qui régit d'autres membres du personnel de l'établissement.

Le présent article n'a toutefois pas pour effet d'empêcher un membre du conseil de se prononcer sur des mesures d'application générale relatives aux conditions de travail au sein de l'établissement par lesquelles il serait aussi visé.

« **4.0.13.** Tout membre du conseil d'administration, qu'il soit indépendant ou non, assume la même obligation de prendre les décisions dans l'intérêt de l'établissement. Il s'acquitte de ses obligations avec impartialité, indépendance, loyauté, prudence et diligence dans le respect de la mission de l'établissement.

« **4.0.14.** La durée du mandat d'un membre du conseil d'administration, autre que le premier dirigeant de l'établissement, est de trois ans, sauf pour un membre étudiant pour lequel elle est de deux ans.

Le mandat des membres du conseil peut être renouvelé deux fois à ce seul titre, consécutivement ou non.

Les mandats antérieurs accomplis à titre de membre du conseil ne sont pas calculés dans la durée totale des mandats du président. Ce dernier peut être désigné deux fois à ce titre, consécutivement ou non.

« **4.0.15.** Malgré l'expiration de leur mandat, les membres du conseil d'administration demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau.

« **4.0.16.** Toute vacance survenant au cours de la durée du mandat d'un membre du conseil d'administration est comblée en suivant le mode de nomination prescrit pour la nomination du membre à remplacer.

« **4.0.17.** La diversité des profils d'expérience et de compétence des membres du conseil d'administration doit être privilégiée aux fins de leur nomination au sein du conseil dans le but de permettre à celui-ci d'exercer adéquatement ses fonctions.

« SECTION II

« FONCTIONNEMENT ET RESPONSABILITÉS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

« **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.

« **4.0.19.** Le conseil d'administration établit les orientations stratégiques de l'établissement lesquelles peuvent tenir compte de sa spécificité au sein du réseau universitaire québécois. Il s'assure de leur mise en application et s'enquiert de toute question qu'il juge importante.

« **4.0.20.** Le conseil est imputable de ses décisions et le président du conseil est chargé d'en répondre auprès du ministre.

« **4.0.21.** Une décision du conseil d'administration portant sur les orientations stratégiques ou financières ou sur le plan d'immobilisations fait l'objet d'une consultation préalable d'une instance ou d'un comité représentatif de la communauté universitaire, qui doit avoir pu, préalablement et dans un délai raisonnable, obtenir les documents pertinents à la consultation sur ces questions.

« **4.0.22.** Le conseil d'administration exerce notamment les fonctions suivantes :

- 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 ;
- 2° adopter les orientations stratégiques ;
- 3° approuver les prévisions budgétaires, le budget annuel, le plan d'immobilisations, les états financiers et le rapport annuel de l'établissement ;
- 4° approuver les règles de gouvernance de l'établissement dans le respect de sa spécificité ;
- 5° approuver le code d'éthique applicable à ses membres et aux membres du personnel de l'établissement ;
- 6° s'assurer que la démarche de recherche de candidatures, au poste de premier dirigeant de l'établissement, accorde l'égalité des chances aux candidats de l'externe et de l'interne et que la procédure permet l'examen des candidatures de façon indépendante et confidentielle ;
- 7° approuver les profils de compétence et d'expérience requis pour la nomination de ses membres ;
- 8° approuver les critères d'évaluation de ses membres et ceux applicables au premier dirigeant de l'établissement ;
- 9° convenir avec le premier dirigeant des objectifs à atteindre, fixer son traitement, sauf dans le cas d'un premier dirigeant visé au deuxième alinéa de l'article 4.0.26, et déterminer les modalités d'évaluation de sa performance ;
- 10° approuver les critères d'évaluation de son fonctionnement ;
- 11° s'assurer de la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles dont dispose l'établissement ;
- 12° établir les politiques d'encadrement de la gestion des risques ;
- 13° suivre régulièrement la situation financière de l'établissement et s'assurer que les contrôles appropriés sont en place afin de préserver sa santé financière à court, à moyen et à long terme ;

- 14° s'assurer 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 ;
- 15° pourvoir, par règlement, à sa régie interne ;
- 16° déterminer les délégations d'autorité ;
- 17° approuver, conformément à la loi, 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 ;
- 18° adopter des mesures d'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de la performance de l'établissement ;
- 19° déterminer les mandats de négociations collectives en conformité avec les disponibilités budgétaires de l'établissement.

« **4.0.23.** Le conseil d'administration désigne le président du conseil parmi ses membres indépendants.

Les fonctions de président du conseil et celles de premier dirigeant de l'établissement ne peuvent être cumulées.

« **4.0.24.** Le président du conseil d'administration préside les réunions et voit au bon fonctionnement du conseil. En cas d'égalité, il a voix prépondérante.

Il voit également au bon fonctionnement des comités du conseil.

Il exerce, en outre, toute autre fonction que lui confie le conseil.

« **4.0.25.** Le président du conseil d'administration évalue la performance des autres membres du conseil selon les critères établis par le conseil, y compris celle du premier dirigeant de l'établissement.

« **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 premier dirigeant d'une université constituante, d'une école ou d'un institut visé par la Loi sur l'Université du Québec est nommé par le conseil d'administration, pour la durée qu'il détermine. Son traitement est déterminé par le gouvernement.

« **4.0.27.** Le premier dirigeant de l'établissement travaille exclusivement pour ce dernier.

Il assume, à temps plein, la direction et la gestion de l'établissement dans le cadre de ses

règlements et de ses politiques et en répond auprès du conseil.

« **4.0.28.** Le premier dirigeant de l'établissement doit s'assurer que le conseil d'administration dispose, à sa demande et en vue de l'accomplissement de ses fonctions et de celles de ses comités, de ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles adéquates.

Il propose notamment au conseil les orientations stratégiques ainsi que les prévisions budgétaires et le plan d'immobilisations.

Il exerce, en outre, toute autre fonction que lui confie le conseil.

« **4.0.29.** Le conseil d'administration désigne, selon ses priorités, l'un des présidents des comités visés au premier alinéa de l'article 4.0.33 pour remplacer le président du conseil en cas d'absence ou d'empêchement.

« **4.0.30.** Le conseil d'administration s'assure de la mise en œuvre des programmes d'accueil et de formation continue de ses membres. Dans la première année de son mandat, chaque nouveau membre du conseil doit avoir suivi une formation lui permettant d'exercer ses fonctions avec compétence.

« **4.0.31.** L'établissement assume la défense d'un membre du conseil d'administration qui est poursuivi par un tiers pour un acte accompli dans l'exercice de ses fonctions et paie, le cas échéant, pour le préjudice résultant de cet acte, sauf s'il a commis une faute lourde ou une faute personnelle séparable de l'exercice de ses fonctions.

Toutefois, lors d'une poursuite pénale ou criminelle, l'établissement n'assume le paiement des dépenses d'un membre du conseil que lorsque ce membre a été libéré ou acquitté ou lorsque l'établissement estime que celui-ci a agi de bonne foi.

« **4.0.32.** L'établissement assume les dépenses d'un membre du conseil d'administration qu'il poursuit pour un acte accompli dans l'exercice de ses fonctions, s'il n'obtient pas gain de cause et si le tribunal en décide ainsi.

Si l'établissement n'obtient gain de cause qu'en partie, le tribunal peut déterminer le montant des dépenses qu'il assume.

« **CHAPITRE III**

« **COMITÉS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION**

« **SECTION I**

« CONSTITUTION DES COMITÉS

« **4.0.33.** Le conseil d'administration doit constituer les comités suivants :

- 1° un comité de gouvernance et d'éthique ;
- 2° un comité de vérification ;
- 3° un comité des ressources humaines.

Le conseil peut également former un comité exécutif aux fins de veiller à l'élaboration des documents à être présentés au conseil, d'émettre des avis sur les propositions à lui faire et de s'assurer de l'exécution des décisions du conseil.

Le conseil peut en outre former, pour le conseiller, d'autres comités nécessaires pour l'étude de questions particulières.

« **4.0.34.** Tout comité prévu au premier et au deuxième alinéas de l'article 4.0.33 est composé de membres indépendants et d'au plus un membre issu de la communauté universitaire. Il ne peut être présidé que par un membre indépendant.

« **4.0.35.** Le président du conseil d'administration peut participer à toute réunion d'un comité.

« SECTION II

« COMITÉ DE GOUVERNANCE ET D'ÉTHIQUE

« **4.0.36.** Le comité de gouvernance et d'éthique a notamment pour fonctions :

- 1° d'élaborer des règles de gouvernance et un code d'éthique pour la conduite des affaires de l'établissement ;
 - 2° d'élaborer un code d'éthique applicable aux membres du conseil d'administration et aux membres du personnel de l'établissement, sous réserve des dispositions d'un règlement pris en vertu des articles 3.0.1 et 3.0.2 de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (chapitre M-30) lorsque celles-ci s'appliquent ;
 - 3° d'élaborer des profils de compétence et d'expérience pour la nomination des membres du conseil, à l'exception du président du conseil et du premier dirigeant de l'établissement ;
 - 4° d'élaborer les critères d'évaluation des membres du conseil ;
 - 5° d'élaborer des critères pour l'évaluation du fonctionnement du conseil ;
 - 6° d'élaborer un programme d'accueil et de formation continue pour les membres du conseil.
- Le comité effectue l'évaluation visée au paragraphe 5° du premier alinéa conformément aux critères approuvés par le conseil.

« SECTION III

« COMITÉ DE VÉRIFICATION

« **4.0.37.** Le comité de vérification doit compter parmi ses membres des personnes ayant une compétence en matière comptable ou financière.

Au moins un des membres du comité doit être membre de l'un des ordres professionnels de comptables mentionnés au Code des professions (chapitre C-26).

« **4.0.38.** Le comité de vérification a notamment pour fonctions :

- 1° d'approuver le plan annuel de vérification interne ;
- 2° de s'assurer qu'un plan visant une utilisation optimale des ressources de l'établissement soit mis en place et d'en assurer le suivi ;
- 3° de veiller à ce que des mécanismes de contrôle interne soient mis en place et de s'assurer qu'ils soient adéquats et efficaces ;
- 4° de s'assurer des suivis nécessaires auprès des vérificateurs externes ;
- 5° de s'assurer que soit mis en place et appliqué un processus de gestion des risques pour la conduite des affaires de l'établissement ;
- 6° de réviser toute activité susceptible de nuire à la bonne situation financière de l'établissement et qui est portée à son attention par le vérificateur interne ou une autre personne ;
- 7° de s'assurer de la qualité des états financiers ;
- 8° d'examiner les états financiers avec un vérificateur externe nommé par le conseil d'administration ;
- 9° de recommander au conseil l'approbation des états financiers.

« **4.0.39.** Le comité de vérification doit aviser par écrit le conseil d'administration dès qu'il découvre des opérations ou des pratiques de gestion qui ne sont pas saines ou qui ne sont pas conformes aux lois, aux règlements ou aux politiques de l'établissement.

« **4.0.40.** Les activités de la direction de la vérification interne s'exercent sous l'autorité du comité de vérification.

Le responsable de la vérification interne relève administrativement du premier dirigeant de l'établissement mais rend compte de ses activités de vérification au comité de vérification.

« SECTION IV

« COMITÉ DES RESSOURCES HUMAINES

« **4.0.41.** Le comité des ressources humaines a notamment pour fonctions :

- 1° de s'assurer de la mise en place des politiques concernant les ressources humaines ;

- 2° d'élaborer et de proposer un profil de compétence et d'expérience pour la nomination du premier dirigeant de l'établissement ;
- 3° de veiller à l'application de la procédure de nomination des membres du personnel de direction supérieure ;
- 4° d'élaborer et de proposer les critères d'évaluation du premier dirigeant de l'établissement et de faire des recommandations au conseil d'administration concernant son traitement lorsque ce dernier doit le fixer en application du paragraphe 9° de l'article 4.0.22 ;
- 5° 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 ;
- 6° de recommander au conseil le mode d'évaluation de la performance des membres du personnel de direction supérieure ;
- 7° de recevoir de la part du premier dirigeant de l'établissement la candidature des personnes qu'il propose pour combler les postes de direction sous son autorité immédiate, d'examiner ces candidatures et de saisir le premier dirigeant de ses conclusions ;
- 8° de recevoir de la direction une proposition relative aux mandats de négociations collectives, d'examiner cette proposition et de proposer une définition du mandat en conformité avec les disponibilités budgétaires de l'établissement ;
- 9° d'établir un programme de planification de la relève du personnel de direction de l'établissement.

« CHAPITRE IV

« REDDITION DE COMPTES

« SECTION I

« RENSEIGNEMENTS RELATIFS À LA GOUVERNANCE

« **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 et en outre contenir le sommaire accompagné des conclusions et recommandations du rapport présenté au conseil d'administration par :

- 1° le comité de gouvernance et d'éthique, portant sur les activités réalisées pendant l'année financière, incluant un sommaire de l'évaluation du fonctionnement du conseil ;
- 2° le comité de vérification, portant sur l'exécution de son mandat et sur le plan d'utilisation optimale des ressources ;
- 3° le comité des ressources humaines, portant sur l'exécution de son mandat.

Le ministre dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

« **4.0.43.** L'établissement doit transmettre au ministre les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration tels qu'approuvés et la documentation qui s'y rapporte.

« **4.0.44.** Le conseil d'administration rend publics, sur le site Internet de l'établissement, les renseignements suivants :

- 1° le code d'éthique applicable à ses membres et aux membres du personnel de l'établissement, ainsi que leurs règles de déontologie ;
- 2° la date de nomination et la date d'échéance du mandat de chacun de ses membres, ainsi que des indications concernant son statut de membre indépendant ;
- 3° l'identification de tout autre conseil d'administration sur lequel un membre du conseil siège ;
- 4° un résumé du profil de compétence et d'expérience de chacun de ses membres et un état de son assiduité aux réunions du conseil et des comités ;
- 5° les situations qu'il entend examiner pour déterminer si un membre se qualifie comme administrateur indépendant et la définition de famille immédiate au sens de l'article 4.0.8 ;
- 6° le traitement et les autres avantages des membres du personnel de direction ;
- 7° les honoraires payés au vérificateur externe ;
- 8° les résultats de l'application des indicateurs généraux et particuliers ;
- 9° ses décisions accessibles en application de la loi ;
- 10° au moins 30 jours avant la tenue d'une séance d'information et de consultation publique prévue à l'article 4.0.47, tout document utile à la prise en compte et à la discussion des sujets visés par cette séance.

Les renseignements prévus au présent article doivent par ailleurs pouvoir être consultés sur place, au sein de l'établissement, par tout moyen que le conseil juge approprié. Ils doivent en outre être tenus à jour.

« **4.0.45.** Le ministre, après consultation des présidents des conseils d'administration d'établissement, établit des indicateurs généraux qualitatifs et quantitatifs et leurs définitions communes à utiliser dans le cadre de la reddition de comptes des établissements.

L'application des indicateurs généraux porte sur :

- 1° l'utilisation des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles ;
- 2° les résultats de l'année liés aux orientations stratégiques adoptées par le conseil ;
- 3° au regard des éléments précisés aux paragraphes 1° et 2°, les résultats de l'année ainsi que ceux des deux années précédentes comparés aux résultats d'autres établissements déterminés par l'établissement pour fins d'étalonnage ;
- 4° les résultats de l'année en regard de la mission, des valeurs et des objectifs de l'établissement, ainsi que des principes mentionnés à l'article 4.0.18.

Un établissement peut également convenir avec le ministre de certains indicateurs particuliers de manière à rendre compte de ses spécificités, notamment au regard de la qualité de l'enseignement et de la performance en matière de recherche.

Après l'avoir soumis au conseil d'administration, l'établissement doit annuellement transmettre au ministre, au moment déterminé par ce dernier, le résultat de l'application des indicateurs généraux, ainsi que celui de l'application des indicateurs particuliers.

« **4.0.46.** Le ministre doit, tous les trois ans, soumettre un rapport à l'Assemblée nationale sur la performance du système universitaire. Ce rapport tient compte notamment des données d'étalonnage que les conseils d'administration des établissements doivent rendre publiques.

« **4.0.47.** Le conseil d'administration s'assure que l'établissement tienne, au moins une fois par année, une séance d'information et de consultation publique auprès de la collectivité desservie par l'établissement, afin de rendre compte de ses activités, des services fournis, des résultats atteints, de ses priorités, des orientations adoptées, de sa situation financière et de sa gestion, ainsi qu'afin de répondre aux questions.

À ces fins, un avis annonçant la tenue de cette séance est publié dans au moins un journal distribué dans les régions desservies et est diffusé sur le site Internet de l'établissement. Cette séance ne peut se tenir dans un délai inférieur à 30 jours de l'avis.

« SECTION II

« AUTRES RAPPORTS ET DOCUMENTS ».

3. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 4.7, de ce qui suit :

« CHAPITRE V

« DISPOSITIONS DIVERSES

« **4.8.** La présente loi s'applique malgré toute disposition prévue par la loi constitutive, la charte, les statuts, règlements ou lettres patentes d'un établissement d'enseignement de niveau universitaire visé aux paragraphes 1^o à 8^o, 10^o et 11^o de l'article 1 ou d'une université constituante, d'un institut de recherche et d'une école supérieure visés à la Loi sur l'Université du Québec (chapitre U-1). ».

LOI SUR L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

4. L'article 28 de la Loi sur l'Université du Québec (L.R.Q., chapitre U-1) est modifié par le remplacement de « nommés suivant les paragraphes *a* et *e* de l'article 32 ; elles peuvent aussi contenir toute disposition conciliable avec la présente loi » par « ; elles peuvent aussi contenir toute disposition conciliable avec la présente loi et avec la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-14.1) ».

5. Les articles 32 à 38.1 de cette loi sont remplacés par les suivants :

« **32.** Les droits et pouvoirs d'une université constituante sont exercés conformément à la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire.

« **33.** Le gouvernement peut adopter une politique concernant des situations qu'il entend examiner pour déterminer si un membre du conseil d'administration qu'il nomme se qualifie comme administrateur indépendant. ».

6. Les articles 40 et 40.1 de cette loi sont abrogés.

7. L'article 40.2 de cette loi est modifié par la suppression, dans le deuxième alinéa, des paragraphes 3° et 4°.

8. L'article 42 de cette loi est abrogé.

9. L'article 54 de cette loi est remplacé par le suivant :

« **54.** Les droits et pouvoirs d'un institut de recherche ou d'une école supérieure sont exercés conformément à la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire. ».

10. Les articles 54.1 à 55 de cette loi sont abrogés.

11. L'article 56 de cette loi est modifié par le remplacement de « articles 40 à 47 » par « articles 41 et 43 à 47 ».

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

12. L'instance ou le comité prévu à l'article 4.0.21 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (L.R.Q., chapitre E-14.1), édicté par l'article 2 de la présente loi, peut être, s'il est représentatif de la communauté universitaire, le conseil universitaire, le sénat universitaire ou l'assemblée universitaire ou toute autre instance représentant la communauté universitaire et déjà existante au sein de l'établissement au moment de l'entrée en vigueur de cet article 4.0.21.

13. Le conseil d'administration d'un établissement d'enseignement de niveau universitaire visé aux paragraphes 1° à 8°, 10° et 11° de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et celui d'une université constituante, d'un institut de recherche ou d'une école supérieure visés à la Loi sur l'Université du Québec (L.R.Q., chapitre U-1) doivent, au plus tard le (*indiquer ici la date qui suit de 12 mois celle de l'entrée en vigueur du présent article*), déterminer, conformément à la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire telle que modifiée par la présente loi, le nombre de membres du conseil d'administration, sa composition, la procédure de nomination, le nombre de membres devant se qualifier comme membres

indépendants et le nombre de membres issus de la communauté universitaire.

Le conseil doit, avant le (*indiquer ici la date qui suit de 12 mois celle de l'entrée en vigueur du présent article*), prévoir les autres dispositions qui permettent que soit effectuée la transition entre le conseil d'administration en place le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*) et le nouveau conseil qui sera institué conformément aux dispositions nouvelles et prendre toute autre mesure utile pour s'assurer de l'application de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire telle que modifiée par la présente loi. Le conseil peut notamment modifier le terme du mandat des membres actuels et déterminer des modalités d'application des mesures visées au premier alinéa de façon à ce que les nouvelles dispositions applicables soient respectées dans les meilleurs délais, mais au plus tard le (*indiquer ici la date qui suit de 18 mois celle de l'entrée en vigueur du présent article*).

Le conseil transmet au ministre copie de ces dispositions et mesures prises en vertu du présent article dès leur adoption.

14. À défaut par un conseil d'administration de se conformer à l'article 13 dans le délai qui y est prévu et après avoir donné à l'établissement l'opportunité de le faire dans le délai qu'il détermine, le gouvernement peut prendre lui-même les dispositions et les mesures qui y sont visées. Elles sont réputées avoir été prises par le conseil de l'établissement conformément à la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire telle que modifiée par la présente loi.

15. Sous réserve du deuxième alinéa de l'article 13, le mandat des membres d'un conseil d'administration, en poste le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*), est, pour sa durée non écoulée, poursuivi aux mêmes conditions jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau conformément à la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire telle que modifiée par la présente loi.

Il en est de même du mandat du président du conseil d'administration et du premier dirigeant, en poste le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*). Leurs fonctions peuvent continuer à être cumulées, le cas échéant, jusqu'à ce que les postes soient comblés conformément aux dispositions nouvelles.

16. Le conseil d'administration d'un établissement peut, conformément à la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire telle que modifiée par la présente loi et à l'égard d'un membre en poste le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*), déterminer qu'il a le statut de membre indépendant.

17. Malgré l'article 4.0.34 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire, édicté par l'article 2 de la présente loi, un membre qui n'a pas obtenu le statut d'administrateur indépendant en vertu de l'article 16, en poste le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*), peut être membre d'un comité visé à cet article jusqu'à ce que le nombre des administrateurs indépendants au sein du conseil d'administration corresponde au moins à 60 % des

membres.

18. En outre des dispositions transitoires prévues à la présente loi, le gouvernement peut, par règlement pris avant le (*indiquer ici la date qui suit d'un an celle de l'entrée en vigueur du présent article*), édicter toute autre disposition transitoire ou mesure utile pour l'application de la présente loi.

Le règlement prévu au premier alinéa peut également contenir toute mesure dérogeant à toute disposition d'une loi dont l'application relève du ministre, de la présente loi, d'une loi spéciale régissant un établissement visé par la présente loi ou d'un acte pris en vertu de l'une ou l'autre de ces lois.

Un règlement pris en vertu du présent article n'est pas soumis à l'obligation de publication prévue à l'article 8 de la Loi sur les règlements (L.R.Q., chapitre R-18.1). Il n'est pas non plus soumis au délai d'entrée en vigueur prévu à l'article 17 de cette loi.

19. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur à la date ou aux dates déterminées par le gouvernement.

Toutefois, le deuxième alinéa de l'article 4.0.2 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire, édicté par l'article 2 de la présente loi, entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} juin 2013.

