

Version révisée



**MÉMOIRE**

**DU**

**SECTEUR UNIVERSITAIRE**

**DU**

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE  
AFFILIÉ À LA FTQ**

**SUR LE 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***

**PRÉSENTÉ À LA**

**COMMISSION PARLEMENTAIRE**

**AOÛT 2009**

## TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE.....	3
INTRODUCTION .....	5
1. LA MISSION UNIVERSITAIRE .....	7
2. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION.....	9
2.1 La composition et le statut de ses membres.....	9
2.2 Une gouvernance collégiale et autonome.....	13
2.3 La notion de conflit d'intérêts .....	16
3. LES RESPONSABILITÉS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET LA CRÉATION DE COMITÉS INTERNES .....	18
4. LA NOMINATION DU PREMIER DIRIGEANT.....	20
5. LA REDDITION DE COMPTES .....	22
6. LE DÉVELOPPEMENT DES UNIVERSITÉS ET SES PRINCIPAUX ENJEUX .....	23
CONCLUSION.....	28
ANNEXE 1 .....	30

## **PRÉAMBULE**

Le secteur universitaire du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), affilié à la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), regroupe quatorze syndicats de personnel de soutien provenant de l'Université Laval, de l'Université de Montréal, de l'École polytechnique, de l'Université de Sherbrooke et de huit constituantes de l'Université du Québec, soit : l'Université du Québec à Montréal (UQÀM), l'Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC), l'Université du Québec à Rimouski (UQÀR), l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR), la Télé-université (TÉLUQ), l'École nationale d'administration publique, l'École de technologie supérieure (ÉTS) et l'Institut national de recherche scientifique - Institut Armand-Frappier (INRS). Il comprend aussi le Syndicat des chargés de cours de l'Université du Québec à Trois-Rivières ainsi que le Syndicat des chargés d'encadrement de la Télé-université.

Le secteur universitaire du SCFP représente plus de 11 000 membres dont l'appartenance aux diverses catégories de personnel œuvrant dans nos universités nous permet de dresser un large portrait de la situation et de mettre en lumière des réalités qui, pour être différentes, n'en sont pas moins complémentaires. Qu'il s'agisse des groupes métier, technique, bureau, professionnel, des chargés de cours ou des chargés d'encadrement, nous soutenons quotidiennement tous les volets de la mission de chacune des universités.

De fait, la valeur de notre contribution découle non seulement de l'expertise d'un nombre important d'intervenants du secteur universitaire, mais d'une expertise dont la diversité et la complémentarité nous autorisent à intervenir activement dans ce débat au sujet de l'avenir de l'université québécoise et du rayonnement de sa mission sur l'ensemble des citoyens du Québec. Nous présentons donc ce mémoire à la Commission parlementaire sur le projet de loi n° 38 modifiant la Loi

sur les établissements de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance à titre de membre à part entière de la communauté universitaire ainsi qu'à titre de citoyens résolus à préserver l'intégrité de nos institutions.

## INTRODUCTION

En 2003, le gouvernement Charest annonce son intention de procéder à une refonte majeure de l'appareil étatique. Or, les principes sur lesquels repose la nécessité d'une modification en profondeur de l'appareil étatique ne diffèrent guère de ceux qui justifient un changement de gouvernance dans les universités. Nous nous référons toujours à l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité. Et c'est encore au nom de ces principes que le gouvernement favorise tantôt l'allègement des processus, la diminution de la réglementation ou la création de partenariats alors que dans un même souffle, il précise et resserre le pouvoir exercé par les dirigeants oeuvrant dans les organismes publics. Mais peu importent les méthodes privilégiées, elles ouvrent comme par magie la voie au secteur privé et à ses modes de gestion hiérarchisée.

Ainsi, la « réingénierie » de l'État mène à l'adoption, le 14 décembre 2006, du projet de loi 53 dont l'objet est « 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<sup>1</sup>. » C'est assurément par le plus pur des hasards que dans la même période, *l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques* (IGOPP) met sur pied un groupe de travail qui a pour mandat d'étudier la gouvernance des universités québécoises et dont le rapport sera publié en septembre 2007. Les principes de gouvernance d'entreprise inscrits dans le projet de loi 53 semblent avoir largement inspiré les auteurs de ce rapport qui traite tout particulièrement de la composition du conseil d'administration, de ses mandats, des nouveaux comités issus du conseil ainsi que du mode de nomination du dirigeant dans les universités. Cet exercice en apparence

---

<sup>1</sup> *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses législations*, Éditeur officiel du Québec, Québec, 2006, p.5.

rigoureux sur le plan méthodologique a donné lieu à une sorte de salmigondis idéologique où le secteur privé se taille la part du lion.

En dépit du parti pris idéologique inhérent à ce type de rapport, malgré le fait qu'il s'inspire de principes de gouvernance propres à des entreprises dont l'efficacité et l'imputabilité se mesurent en termes de gains et de profits, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) demande aux conseils d'administration des universités québécoises d'examiner leur gestion à la lumière de ce rapport et de lui soumettre un avis. Cette consultation des différents conseils d'administration conduit en octobre 2008 au dépôt du projet de loi 107. Le déclenchement des élections modifie l'échéancier et mène au dépôt du présent projet de loi au mois de juin 2009.

Entre-temps, il est vrai que les dérives immobilières de l'Université du Québec à Montréal ont conforté les tenants d'une gestion hiérarchisée et servi de prétexte idéal à l'imposition d'une loi visant à modifier la gestion des établissements de niveau universitaire. Pourtant, le rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal ne justifie en rien les changements relatifs à la composition des conseils d'administration. Au contraire, le vérificateur met en lumière le non-respect des règles de vérification, l'incompétence du recteur et son manque de transparence. De plus, le vérificateur note que l'assiduité des membres externes aux séances du conseil avec un taux de présence de 62 % comparativement à 90 % de la part des membres internes nous amène à conclure que le développement de cette institution ne se situait pas en tête de leurs préoccupations. De surcroît, faut-il rappeler que l'opposition aux périlleux projets immobiliers de l'Université du Québec à Montréal est venue des membres internes?

Néanmoins, nous souscrivons à la volonté du gouvernement d'établir des règles de saine gouvernance. Il est clair cependant que le type de gouvernance inscrit

dans le projet de loi 38 ne le permettra pas, car il favorisera davantage une centralisation du pouvoir.

Nous appréhendons l'adoption de ce projet de loi que nous estimons prématuré. Si la volonté du gouvernement était d'assurer une saine gouvernance dans nos institutions universitaires, il nous convierait à participer à des états généraux. Le développement de nos universités et ses principaux enjeux, notamment le mode de financement des universités, dont la course effrénée à la clientèle étudiante, la multiplication anarchique des centres de services, la marchandisation de la formation et le dévoiement de la recherche en sont les avatars, devrait constituer la clef de voûte de tout édifice législatif sur la gouvernance des universités. À défaut de réfléchir aux véritables enjeux, nous ne faisons que naviguer en eaux troubles, et ce, en l'absence de gouvernail.

## **1. LA MISSION UNIVERSITAIRE**

Les principaux enjeux du développement de nos universités ont pour corollaire obligé la mission dont les universités doivent s'acquitter. Dans cette perspective, nous croyons essentiel de préciser en quoi elle consiste. Dans la mesure où le projet de loi 38 stipule que le conseil d'administration 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, la nécessité de déterminer le contenu de la mission s'avère d'autant plus pertinente.

D'abord, l'enseignement, la recherche et les services à la collectivité ne sont pas les raisons d'être de nos institutions universitaires, ils en sont les modes d'action. S'il n'est pas approprié de spécifier dans un projet de loi les raisons pour lesquelles ces modes d'action s'exercent, nous ne pouvons, quant à nous, les passer sous silence, car les mots enseignement, recherche et services à la collectivité acquièrent tout leur sens en regard du contenu de la mission. En effet, l'université est une institution dont la caractéristique est d'être un service

public qui se distingue, sur le plan du fonctionnement, par la collégialité, et où l'enseignement et la recherche s'appuient sur la liberté de pensée, le développement de l'esprit critique, soit la liberté académique. Le développement de la société québécoise, et non pas celui de l'économie du savoir, est à ce prix.

Ainsi, pour l'Université de Montréal, la réalisation de sa mission repose sur la quête, la diffusion et la remise en question des connaissances, ainsi que sur le développement de l'esprit critique et la promotion de la créativité. Elle se fonde également sur la liberté de pensée, d'expression, d'enseignement et de recherche, ainsi que sur la collégialité. Quant à l'Université Laval, elle contribue au développement de la société par la formation de personnes compétentes, responsables et promotrices de changement, par l'avancement et le partage des connaissances dans un environnement dynamique de recherche et de création. Pour sa part, l'Université de Sherbrooke se consacre à la formation ouverte, à la promotion du savoir critique et à la quête de nouvelles connaissances par l'enseignement, la recherche et l'engagement social. Enfin, l'Université du Québec est animée d'une volonté d'instituer une université à vocation complète, où la recherche fondamentale et appliquée, libre et engagée, peut nourrir l'apprentissage et l'appropriation des connaissances et constituer un outil de développement pour l'ensemble de la société.

L'excellence et la diversité de la formation fondent l'institution universitaire dont la vocation première est de générer, de transmettre et de diffuser des connaissances. Afin d'assumer cette mission, elle doit à la fois s'investir dans la production de connaissances nouvelles et le renouvellement continu des connaissances existantes par le développement d'activités d'enseignement, de recherche et de création. Elle se doit également de rendre cet univers de la connaissance accessible à tous les milieux sociaux et culturels qui en expriment le besoin. En effet, tout au long du processus de transmission et de diffusion, l'institution universitaire doit être animée du souci de partager ces connaissances avec les collectivités et les organismes qui les forment.

Par conséquent, l'obligation de la part du conseil d'administration d'exercer son pouvoir dans le respect de la mission universitaire comporte des enjeux qui outrepassent la poursuite d'activités d'enseignement et de recherche et les services à la collectivité. Le conseil d'administration n'a pas la responsabilité de vendre des services, d'offrir un produit au plus bas coût possible. L'université n'est ni une entreprise privée ni une entreprise publique et c'est ce que nous nous efforcerons de démontrer tout au long de notre mémoire.

## **2. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION**

### **2.1 La composition et le statut de ses membres**

Nous nous interrogeons sur l'intention du législateur quant à la composition du conseil d'administration où une majorité de membres indépendants occupent les sièges. D'une part, le conseil d'administration doit agir dans le respect des principes de gouvernance reconnus, à savoir l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité. D'autre part, le respect de ces principes exige que les membres du conseil n'aient pas de relations avec l'établissement qui soient susceptibles de nuire à la qualité de leurs décisions eu égard aux intérêts de l'établissement concerné. L'imposition d'une majorité de membres indépendants signifie donc que les personnes issues de la communauté universitaire ont des relations avec l'établissement susceptibles de nuire à la qualité de leurs décisions. L'efficience, l'efficacité, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité commandent, selon le législateur, un amoindrissement de la représentation des membres issus de la communauté universitaire.

Nous sommes parfaitement conscients que cette notion d'indépendance émane du rapport publié par *l'Institut sur la gouvernance des organisations publiques et privées*. Les auteurs de ce rapport se sont ingéniés à nous

démontrer qu'une saine gouvernance des universités exige une modification de la composition du conseil d'administration. Une fois entendu qu'une saine gouvernance, voire une gouvernance de haute qualité, exige un degré raisonnable d'autonomie et que cette autonomie passe par la responsabilisation et l'imputabilité du conseil d'administration, l'efficacité ou l'efficience de la gouvernance de toute institution universitaire « doit s'appuyer sur un conseil d'administration composé de membres aux expériences diverses, reflétant l'ensemble des points de vue<sup>2</sup>. » Pour ce faire, le conseil devrait comporter une forte majorité de membres indépendants, non reliés personnellement et professionnellement à l'institution, appartenant préférablement au secteur privé. C'est donc à partir des notions de diversité et de représentativité que les auteurs glissent vers la notion d'indépendance.

Sous prétexte que les membres internes sont concernés par le devenir, le développement de l'université, leur crédibilité serait plus sujette à caution. C'est pourquoi « une saine gouvernance prend appui d'abord sur la mise en place d'un conseil dont les membres indépendants sont perçus comme légitimes et crédibles. La crédibilité du membre du conseil provient de son expérience pertinente aux enjeux de l'institution et de son expertise particulière, mais également de sa réputation d'intégrité et de la confiance qu'il inspire<sup>3</sup>. » En dépit de la réputation d'intégrité d'un membre indépendant et de la confiance qu'il inspire, nous ne croyons 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. Une telle détermination à associer indépendance, crédibilité, légitimité et intégrité nous laisse perplexes, car les auteurs de ce rapport semblent avoir la naïveté de croire qu'aucun intérêt corporatiste, financier ou politique ne peut être en jeu.

---

<sup>2</sup> *Rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*, Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques, Montréal, 2007, p. 9.

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 10.

Bien que le législateur semble souscrire à cette définition de l'indépendance, il précise également que le conseil d'administration doit exercer ses pouvoirs dans le respect de la mission universitaire, soit l'enseignement, la recherche et les services à la collectivité. Or, le respect de la mission universitaire commande une connaissance de la réalité universitaire que seules les personnes qui contribuent à l'idéal universitaire et à l'accomplissement de la mission peuvent apporter. En quoi les membres indépendants sont-ils davantage représentatifs des finalités de l'université qui, nous le rappelons, prennent tout leur sens dans les énoncés de mission des universités? En quoi les membres indépendants vont davantage permettre aux universités de s'acquitter de leur mission qui vise la quête, la diffusion et la remise en question des connaissances, ainsi que le développement de l'esprit critique et la promotion de la créativité? En quoi les membres internes, les personnes actives au quotidien, celles sur lesquelles les universités doivent s'appuyer pour accomplir leur mission sont-elles moins crédibles au point d'avoir des relations avec leur établissement qui sont susceptibles de nuire à la qualité de leurs décisions?

Il est manifeste que la composition du conseil d'administration et le mode de nomination des membres indépendants établis par le projet de loi 38 constituent la pierre angulaire de cette nouvelle gouvernance. Celle-ci favorise une centralisation du pouvoir et sonne le glas de la collégialité universitaire puisque la majorité des membres indépendants seront nommés par un conseil d'administration composé majoritairement d'indépendants. Certes, le législateur stipule que le conseil doit être le reflet des différentes composantes de la communauté desservie.

Pour quelle raison faudrait-il que le conseil d'administration soit le reflet des différentes composantes de la collectivité desservie par l'établissement sans qu'il le soit des différentes composantes de la communauté universitaire? À

nos yeux, un conseil d'administration représentatif tout autant de la communauté universitaire que de la collectivité desservie constitue le rempart le plus efficace contre la centralisation du pouvoir et assure le maintien de la collégialité. De ce fait, le nombre de membres issus de la communauté universitaire ne doit pas être amoindri, mais enrichi par la diversité de sa représentation. Dans la mesure où l'équilibre du pouvoir repose sur la diversité, nous comprenons mal la raison pour laquelle seuls les membres indépendants sont susceptibles d'atteindre cet équilibre. Dans la mesure encore où la notion d'indépendance à laquelle le législateur se réfère s'articule autour des notions de légitimité et de crédibilité résultant de la pertinence de l'expérience acquise, de la réputation d'intégrité des membres et de la confiance qu'ils inspirent, rien ne justifie que les membres issus de la communauté universitaire ne puissent répondre à cette exigence.

En outre, les universités ont pour mission de rendre la connaissance accessible et d'assurer ainsi leur enracinement dans leur région d'appartenance. Dans le respect de cette obligation morale, les mots collectivité et communauté se fondent au même creuset. Ayant pour responsabilité de transmettre des connaissances et de les faire progresser, l'université doit à la fois s'investir dans la production de connaissances nouvelles et le renouvellement des connaissances existantes par le développement d'activités d'enseignement, de recherche et de création. Mais, elle se doit aussi de rendre accessible cet univers de la connaissance à tous les milieux sociaux et culturels, accès rendu possible par l'ensemble des acteurs du monde universitaire qui soutiennent quotidiennement tous les volets de la mission; qu'il s'agisse des employés appartenant aux groupes métier, technique, bureau, professionnel, des chargés de cours, des chargés d'encadrement ou des professeurs. Animée du souci de partager ces connaissances avec les collectivités et les organismes qui les forment, l'université devient un lieu de partage et de transfert des divers savoir-faire

développés par les communautés et contribue de ce fait au développement socio-économique et culturel des régions auxquelles elle appartient. La conception même de la notion de services à la collectivité a pour origine cette double obligation. En conséquence, le respect de la mission universitaire commande une véritable représentation.

## **2.2 Une gouvernance collégiale et autonome**

Pierre Lucier, dans son volume intitulé *L'université québécoise : figures, mission, et environnements*, définit l'université comme étant « un regroupement autonome, un rassemblement, une communauté d'intérêts<sup>4</sup>. » À l'heure où la mondialisation, la concurrence et l'excellence font en sorte que le développement de l'économie repose davantage sur le savoir, il y a lieu d'insister sur l'importance de l'autonomie des universités eu égard aux influences extérieures nocives qui détourneraient l'université de sa raison d'être. De surcroît, l'autonomie et la collégialité sont des questions de respect et de reconnaissance. Respect de la mission, de la tradition, de ses acquis, de ses réussites et la reconnaissance des gens qui y œuvrent.

L'université devient un lieu de partage et de transfert des divers savoir-faire et savoir-être développés au fil du temps à condition qu'elle reconnaisse l'apport de la communauté à laquelle elle appartient et l'apport de tous les membres de sa propre communauté. Le respect et la reconnaissance de cette unité lui ont permis de s'ancrer dans des lieux précis et de défier le temps. Le fait d'imposer une majorité de membres indépendants au conseil d'administration et aux trois comités issus du conseil représente un véritable désaveu de la communauté universitaire dont l'effet corrosif minera le sentiment d'appartenance à la communauté. Un sentiment qui, à l'instar d'une force

---

<sup>4</sup> Pierre Lucier, *L'université québécoise : figures, mission, et environnements*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2006, p. 63.

centrifuge, mobilise les différents intervenants et favorise une plus grande implication de chacun d'entre eux.

Nous souscrivons à une saine gestion des fonds publics ainsi qu'à une reddition de comptes rigoureuse, à moins que cela ne se fasse au nom de la rentabilité et au détriment de la mission de l'université. Autonomie et reddition de comptes ne sont pas contradictoires. Autonome dans son fonctionnement, l'université doit aussi rendre compte à la société et au gouvernement de l'utilisation des fonds qui lui sont octroyés, mais demeurer complètement libre de sa gestion basée sur des valeurs collégiales.

Les universités ont adopté un modèle de collégialité en matière de gestion. Tout en étant perfectible, ce modèle de gouvernance a fait ses preuves, car il participe d'une tradition ancestrale. En quelques décennies, les universités québécoises sont parvenues à s'adapter aux changements sociaux et économiques, à se distinguer sur la scène internationale, à élaborer un nombre impressionnant de programmes et à se définir en fonction de son histoire, de sa culture et de ses valeurs. D'une population étudiante totalisant 17 455 étudiants en 1945, elles ont accueilli en 2005 plus de 264 108 étudiants. Le modèle de gestion basé sur la collégialité, de par sa multiplicité d'expertises, a largement contribué à la recherche et au maintien des plus hauts standards malgré les aléas financiers. Ces faits d'armes nous apparaissent d'autant plus méritoires qu'ils ont été accomplis ces dernières années en dépit d'une situation financière difficile et d'un mode de financement inapproprié à leur plein développement.

C'est dans cet esprit que nous adhérons à la définition donnée aux principes d'autonomie et de liberté académique par l'*Association internationale des universités* basée à l'Unesco :

*« Le principe d'autonomie institutionnelle peut être défini comme étant le degré nécessaire d'indépendance à l'encontre de toute intervention extérieure, que nécessite l'Université en ce qui concerne son organisation et son administration, l'allocation de ses ressources en son sein et l'obtention de revenus supplémentaires, le recrutement de son personnel, l'organisation des études, et en fin de compte la liberté de l'enseignement et de la recherche. »*

*« Le principe de liberté académique peut être défini comme la liberté des membres de la communauté universitaire — chercheurs, enseignants et étudiants — de poursuivre leurs activités universitaires dans le cadre de règles éthiques et de normes internationales établies par cette communauté sans pression extérieure. (...) »*

*« Il est important, surtout dans un contexte d'une coopération internationale qui prend son élan, que la liberté académique et l'autonomie universitaire des uns ne mènent pas à une consolidation hégémonique sur d'autres. Au contraire, elles devraient servir de moyen pour mieux étayer les principes de pluralisme, de la tolérance et de la solidarité entre universités, entre universitaires et entre étudiants<sup>5</sup>. »*

L'université n'est pas une entreprise, elle est un lieu où la transmission des connaissances et leur progression sont privilégiées, avec comme obligation une transparence et une collégialité exemplaires. Toute contribution de chacun des membres du conseil d'administration, indépendamment de sa provenance, doit se réaliser à l'aune de cette exemplarité.

Enfin, le fait de reconnaître l'apport des membres de la communauté universitaire ne diminue en rien l'éventuelle contribution des membres indépendants. La pertinence de leur expérience eu égard aux enjeux de l'institution et leur expertise ont certes une influence sur la dynamique d'un

---

<sup>5</sup> Déclaration de l'Association internationale des universités.  
[http://www.unesco.org/iau/p-statements/Fre/ia\\_declaration.html](http://www.unesco.org/iau/p-statements/Fre/ia_declaration.html).

conseil d'administration. Nous ne rejetons point la valeur de leur contribution sans conteste bénéfique dans la mesure où un équilibre reflétant la contribution de tous est préservé. Qu'une université soit dirigée par une majorité d'indépendants va à l'encontre d'une amélioration qualitative de la situation. D'ailleurs, comment pourrait-on imaginer une compagnie de construction dont le sort serait majoritairement aux mains de philosophes? Qui voudrait se loger dans leurs réalisations? Il est essentiel de revoir la proportion stipulée dans le projet de loi, car la reconnaissance de la contribution de tous ne saurait être démontrée par une représentation des membres issus de la communauté universitaire allant de 25 à 40 %.

**Nous estimons que le conseil d'administration doit comporter une représentation paritaire de membres issus de la communauté universitaire et de membres indépendants. Nous recommandons ainsi une représentation diversifiée des membres issus de la communauté universitaire par la participation active de tous les groupes d'employés oeuvrant à l'université. Une telle composition, essentielle aux prises de décisions qui engagent l'avenir et mettent en jeu la mission des universités, serait représentative de toutes les sphères de la société. Nous recommandons également que des observateurs puissent continuer à suivre les débats du conseil.**

### **2.3 La notion de conflit d'intérêts**

Mise à part la composition du conseil d'administration y incluant le mode de nomination des membres indépendants que nous n'approuvons pas, nous nous interrogeons sur la disparité de traitement entre les membres indépendants et les membres issus de la communauté universitaire en ce qui a trait à la notion de conflit d'intérêts. Il est spécifié dans le projet de loi qu'un membre se qualifie à titre d'indépendant à condition qu'il n'ait pas, au

moment de sa nomination, de relations directes ou indirectes de nature financière, commerciale ou professionnelle susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions eu égard aux intérêts de l'établissement. Il est par ailleurs précisé qu'une fois nommé, il doit dénoncer par écrit toute situation pouvant affecter son statut. Toutefois, le fait de se trouver de manière ponctuelle en situation de conflit d'intérêts n'affecte pas sa qualification. Sur le plan chronologique, il serait envisageable de présenter un dossier qui permettrait à l'administrateur de se qualifier comme indépendant au départ et de se retrouver ponctuellement en situation de conflit d'intérêts par la suite. Après avoir montré patte blanche à l'entrée, l'administrateur indépendant pourrait louvoyer de zone grise en zone grise au cours de son mandat.

Pourtant, les membres issus de la communauté universitaire ne peuvent avoir d'intérêts directs ou indirects mettant en conflit leur intérêt personnel et celui de l'établissement concerné. Dans l'éventualité où la situation se produirait, ils doivent y renoncer ou en disposer avec diligence. La Loi autorise donc un membre indépendant à se trouver de façon ponctuelle en situation de conflit d'intérêts, tandis qu'un membre issu de l'interne doit rompre les liens le rattachant à l'entreprise, l'organisme ou l'association concernée.

De plus, l'obligation pour tout membre du conseil de dénoncer par écrit son intérêt direct ou indirect, de s'abstenir de participer à toute délibération, de se retirer de la séance pour la durée des délibérations et du vote n'est guère rassurant, car les discussions relatives à une prise de décision peuvent fort bien avoir eu lieu auparavant.

**Par conséquent, nous recommandons que le même traitement en matière de conflits d'intérêts s'applique à tous les membres du conseil d'administration.**

### **3. LES RESPONSABILITÉS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET LA CRÉATION DE COMITÉS INTERNES**

Nous pouvons difficilement aborder la question des responsabilités du conseil d'administration sans toucher à la création des comités internes, puisque chacun de ces comités se voit confier des mandats dont les travaux seront approuvés par les membres du conseil. Les nouvelles responsabilités du conseil d'administration proviennent ainsi des analyses et des documents produits par les membres des comités internes composés majoritairement de membres indépendants et d'au plus un membre de la communauté universitaire. Nous assistons là à une centralisation du pouvoir dont l'imperméabilité à toute influence extérieure est garantie.

En effet, la majorité des membres indépendants qui siègeront au conseil d'administration seront nommés par un conseil composé majoritairement d'indépendants qui, à son tour, nommera les membres des comités internes composés en majorité de membres indépendants. Bien que nous persistions à prôner une gouvernance autonome, notre adhésion à ce type de gouvernance ne peut se faire en l'absence du principe de collégialité, et avec ce projet de loi, nous pouvons aisément affirmer que le principe de collégialité dans quelques années deviendra caduc. Si l'intention du législateur est de miner la crédibilité des membres issus de la communauté et de discréditer leur expertise et leur connaissance de la réalité universitaire, nous devons bien reconnaître qu'il n'omet aucun détail pour parvenir à ses fins.

Lieu ultime du pouvoir décisionnel, le conseil d'administration n'a donc plus à se soucier dans sa composition des acteurs participant aux finalités de l'université. Devenu le reflet d'un ensemble de points de vue, il est constitué d'un ensemble d'administrateurs externes dont le mandat est d'élaborer des règles, des codes, des processus d'évaluation, de déterminer des mandats de négociation, de présider aux destinées de nos institutions et d'en assurer le plein développement, et tout cela au nom d'une saine gouvernance. De quelle

manière la composition d'un tel conseil d'administration pourrait-elle paraître crédible à l'ensemble des intervenants universitaires concernés quotidiennement par la réalisation et l'accomplissement de la mission universitaire et pour qui l'efficience, l'efficacité, l'optimisation des ressources ne représentent pas qu'une simple statistique? Il est difficile de concevoir une façon plus efficace de s'éloigner de la réalité des universités, des véritables acteurs du quotidien, à moins, bien sûr, de les éliminer purement et simplement du conseil d'administration.

Certes, la volonté du législateur de former des comités internes et de confier des mandats spécifiques à un nombre limité de membres afin de permettre au conseil d'administration de prendre une décision éclairée à la lumière d'une analyse plus fine de la situation est justifiée. Là où le bât blesse, cependant, réside dans le fait qu'un seul membre issu de la communauté universitaire est autorisé à y siéger. S'il s'agit de peaufiner une analyse et d'en distinguer tous les éléments en y reconnaissant leur juste valeur, la connaissance de la réalité universitaire de la part des membres internes les rend entièrement aptes à participer à la précision de l'analyse. En tout état de cause, elle ne peut assurément nuire davantage que l'ignorance ou la méconnaissance d'un administrateur indépendant. La crédibilité de ces comités repose sur le degré de compétence de ses membres.

Il n'y a pas que la composition de ces comités qui suscite notre opposition, mais aussi les pouvoirs qui leur sont alloués. Aucune ingérence dans la gestion quotidienne de l'institution dont les dirigeants ont la responsabilité n'est acceptable. Dans le cas contraire, cela conduirait à un véritable abus de pouvoir de la part du conseil d'administration par l'intermédiaire de ces comités internes. Une définition claire de leur mandat et une limitation de leurs fonctions nous apparaissent essentielles. En ce sens, la détermination d'un mandat de négociation collective par le comité des ressources humaines représente une ingérence, tout comme l'élaboration 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. Il en est de même avec le comité de gouvernance et d'éthique qui se doit d'établir des règles dans le respect d'une culture où l'on pratique une gestion collégiale. Ne pas tenir compte de ce principe de collégialité constitue une fois de plus une ingérence indue.

**Aussi, notre recommandation relative à une représentation paritaire au conseil d'administration vaut-elle également pour la composition des trois comités internes afin qu'une saine gouvernance, dont le législateur est le promoteur, se fasse en toute collégialité et en toute transparence.**

#### **4. LA NOMINATION DU PREMIER DIRIGEANT**

Le premier dirigeant d'une université n'en est pas le patron, il n'en est pas le directeur général comme dans les sociétés d'État. Aux commandes du navire, il s'efforce de le mener à bon port. Pour ce faire, il doit posséder une autorité naturelle, un charisme et une force de conviction qui font naître ce sentiment d'appartenance essentiel au bon fonctionnement d'une institution dont la gestion repose sur le principe de collégialité. Dans cette perspective, procéder à l'examen des candidatures de façon indépendante et confidentielle afin d'accorder l'égalité des chances aux candidats de l'externe et de l'interne contrevient au processus de consultation de la communauté universitaire. En éliminant ce processus, le choix du premier dirigeant revient en fait au conseil d'administration. Par l'intermédiaire de son comité des ressources humaines, il élabore son mandat, il procède à l'examen confidentiel des candidatures puis il le nomme. Nous comprenons mal qu'une telle concentration du pouvoir puisse mener à une saine gouvernance.

Il est primordial que le processus de consultation perdure, car il assure la collégialité à laquelle les candidats de l'externe se doivent d'adhérer. En l'absence d'une forte adhésion, le candidat sera contraint d'imposer sa vision du

monde au lieu d'inspirer et, de ce fait, d'entraîner la communauté universitaire dans son sillage.

S'inspirant du rapport de *l'Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques*, la démarche de mise en candidature et de nomination prévue dans le projet de loi s'inscrit dans un processus où la confidentialité assure aux postulants de l'externe une discrétion absolue à l'égard de leur employeur actuel. Cette démarche leur permet aussi d'échapper à un processus de consultation qui consiste en une évaluation de leur candidature par les membres de la communauté universitaire. Il est évident que si l'on assimile le poste de premier dirigeant à celui d'un directeur général d'une entreprise oeuvrant au sommet de la hiérarchie, il est malaisé de concevoir que de simples exécutants aient le droit d'être consultés. Ce modèle de gestion calqué directement sur celui de l'entreprise privée ne convient pas à ce lieu où le partage et le transfert de connaissances ne procèdent pas selon un modèle hiérarchisé. La quête et la diffusion de la connaissance, le développement de l'esprit critique comportent de nombreux enjeux académiques dont l'application repose en bonne partie sur l'implication de l'ensemble de la communauté. L'équilibre à atteindre entre la complexité de ces enjeux et la gestion quotidienne des différentes politiques et directives que ces enjeux génèrent est difficile et laborieux. Néanmoins, le modèle hiérarchisé n'est pas la solution; sa simplicité est illusoire. L'accomplissement de la mission universitaire doit s'exercer en toute collégialité et transparence, aussi fastidieux que soit le processus de consultation. Cet exercice démocratique est vital à la survie d'une institution dont le projet n'est pas de vendre une formation, mais de participer au développement d'une société.

**Nous recommandons le respect des processus actuels de consultation et de nomination propres à chaque établissement universitaire dans le choix de son premier dirigeant.**

## 5. LA REDDITION DE COMPTES

Nous adhérons à l'idée de transparence si elle puise sa source dans celle de la collégialité; ce que le législateur ne peut prétendre avec la composition du conseil d'administration proposée. Il en est de même avec l'imputabilité dont le sens doit excéder les limites d'une simple comptabilité. Nous sommes et avons toujours été non seulement préoccupés par la réussite de nos universités et les finances de nos institutions, mais forcément tributaires de ses résultats. Financées par des fonds publics, les universités ont le devoir de rendre des comptes, elles ont le devoir d'utiliser à bon escient les fonds qui leur sont octroyés. Toutefois, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport a déjà accès à un nombre incalculable de données auquel s'ajoutent les données rendues publiques au moment où siège la Commission de l'éducation. Ces renseignements relatifs à la gouvernance spécifiés dans le projet de loi permettront-ils au gouvernement d'exercer un contrôle qu'il ne peut déjà exercer?

L'obligation de rendre publique sur le site Web de l'institution une importante quantité de renseignements nous agréée. Elle implique une ouverture sur la collectivité desservie et une transparence à l'égard de la communauté universitaire. Cependant, l'élaboration de ces fameux indicateurs généraux qualitatifs qui serviront à déterminer la performance d'une institution nous rend quelque peu sceptiques. Comment mesurer qu'une institution s'est acquittée de sa mission? Comment évaluer une saine gouvernance? Nous appréhendons que des indicateurs généraux quantitatifs soient davantage pris en compte, d'autant plus que l'élaboration d'indicateurs qualitatifs commande une connaissance fine et précise de la réalité. L'obligation d'évaluer la manière dont les universités se sont acquittées de leur mission comporte de nombreux aspects, à savoir le développement de l'esprit critique, la promotion de la créativité, la transmission de la connaissance dans toutes ses dimensions. 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?

**Nous recommandons une reddition de comptes qui démontre clairement la manière dont l'institution s'est acquittée de sa mission et la manière dont les fonds publics ont été utilisés avec efficacité et efficacie dans un contexte de transparence et de collégialité. Le gouvernement doit se prononcer sur les définitions qu'il entend donner aux indicateurs de performance et prévoir une représentation paritaire de membres indépendants et de membres issus de la communauté universitaire afin d'assurer la transparence et la crédibilité requises à une analyse de la performance de nos institutions universitaires.**

## **6. LE DÉVELOPPEMENT DES UNIVERSITÉS ET SES PRINCIPAUX ENJEUX**

Dès les premières pages de notre mémoire, nous avons déclaré que ce projet de loi était prématuré et que si le gouvernement était soucieux d'assurer une saine gouvernance dans les universités, il nous convierait à participer à des états généraux. Le projet de loi 38 ne répond pas aux principaux enjeux du développement de nos institutions universitaires. Il propose un changement de gouvernance qui ne solutionne en rien les problèmes auxquels les universités sont confrontées.

En quoi une majorité de membres indépendants au conseil d'administration parviendra-t-elle à résoudre la question du financement des universités qui entrave dangereusement leur développement en les orientant vers les activités les plus lucratives, tant sur le plan de l'enseignement que celui de la recherche? La course effrénée à la clientèle étudiante, le dévoiement de la recherche, la

multiplication anarchique des centres de formation, la marchandisation de la formation érodent le socle sur lequel repose la raison d'être de nos universités. Ils ne sont pourtant que les avatars d'un mauvais financement induit à la fois par le mode de financement basé sur le nombre d'étudiants inscrits et l'insuffisance de fonds octroyés aux institutions.

Nous savons que la majeure partie du financement des universités, approximativement 84 %, provient du ministère de l'Éducation. Par conséquent, la survie ou la croissance des universités est étroitement reliée à l'accroissement de la population étudiante qui génère à son tour une augmentation de la subvention générale. « Structurellement, le modèle de financement de l'université québécoise repose donc sur la perpétuelle « course » à la clientèle. Son implantation a déclenché une concurrence féroce entre les établissements<sup>6</sup>. » De ce fait, le développement d'une université est non seulement tributaire de l'augmentation de la clientèle, mais d'une clientèle payante, celle dont la subvention gouvernementale est la plus élevée. Un tel modèle de financement provoque un émiettement de l'offre de formation « et menace de faire de l'université une véritable entreprise pourvoyeuse de formation. Multipliant les produits de formation, développant de multiples supports et formats de livraison, l'université risque de devenir une entreprise de courtage s'ingéniant à apparier clients et besoins de formation, selon les occasions d'affaires et les marchés disponibles<sup>7</sup> », et peu importe où se trouvent ces marchés sur le territoire québécois. « Ainsi la dématérialisation de son offre de formation a-t-elle entraîné une véritable déterritorialisation de l'activité de l'université. Les antennes se sont multipliées et les points de service mutent progressivement pour passer de centres d'études régionaux à de véritables campus implantés là où les plans de développement stratégique les justifient dans un positionnement concurrentiel pour le meilleur accès aux bassins de

---

<sup>6</sup> Chantale Lagacé, Robert Laplante, *Universités ou foires marchandes? Le partenariat public-privé et les errances du monde universitaire*, Institut de recherche en économie contemporaine, Québec, 2009, p.14.

<sup>7</sup> Ibid. p. 20.

clientèle<sup>8</sup>. » La chasse à la clientèle a contraint certaines universités à s'établir loin de leur région d'origine, fragilisant de ce fait l'institution mère. Mine de rien, au fil des ans, les universités ont fait exploser les limites territoriales. Nous comptons plus de 80 points de service et pavillons situés souvent loin du campus principal. La délocalisation, sans qu'aucun plan d'ensemble n'intervienne, dénature le paysage universitaire et met en péril toutes les universités; autant celles qui s'endettent pour bâtir, que celles qui subissent les assauts de cette rivalité inutile. Cette multiplication aléatoire, voire anarchique des points de service, s'est réalisée en l'absence d'une politique des universités. Un plan de développement axé sur la concertation dans l'offre des programmes visant une complémentarité et une spécialisation des vocations aurait donné lieu à un partage plus équitable des ressources et de ce fait, à un usage plus judicieux de ces mêmes ressources. Un tel plan « aurait permis d'aborder les établissements sous l'angle de l'intérêt national et des grands objectifs de société et non pas d'abord sous la pression des guerres de clientèles et des inévitables arbitrages que la pénurie de ressources rend aussi nécessaires que difficiles<sup>9</sup>. »

Et pendant le temps où le Québec s'accoutume à débattre inlassablement de la raison d'être des universités et de leur perpétuelle crise financière, qu'il accumule les retards et voit son avenir hypothéqué, nos universités sont prises d'assaut par les tenants du néolibéralisme. Tout désormais doit être lié à l'économie, aux objectifs pécuniaires. Dans une économie centrée davantage sur la connaissance que les ressources naturelles, l'université est vue comme occupant une place centrale dans le dispositif économique producteur de l'innovation et garant de la compétitivité. Conséquence inévitable : elle se détache de son milieu, s'engage dans la mondialisation et adopte les règles du marché.

---

<sup>8</sup> Ibid. p. 23.

<sup>9</sup> Ibid. p. 25.

Ces règles du marché imposent aux universités de produire le plus grand nombre de diplômés possible, à solliciter les entreprises afin d'augmenter son financement, à fermer certains programmes jugés moins rentables dans l'optique d'une gestion optimale de l'offre. Il est difficile de ne pas envisager que certains établissements ne soient pas tentés de réduire les critères d'admission, d'augmenter le taux de rétention de la clientèle étudiante en révisant à la baisse les critères d'évaluation afin d'augmenter son financement par le nombre d'inscriptions à l'entrée et le nombre de diplômes produits à la sortie. Le mode de financement *per capita* menace non seulement la raison d'être des universités par une vision productiviste de l'institution, une performance axée sur des indicateurs quantitatifs, mais il impose une concurrence malsaine entre les établissements qui, à son tour, constitue une menace certaine à la qualité de la formation universitaire et de la recherche.

L'excessive valorisation de la recherche financée et son corollaire obligé ainsi que la recherche de sources de financement pour que les activités de recherche soient reconnues mènent à l'instrumentalisation de la recherche. Les organismes subventionnaires publics ou privés imposent des sujets de recherche qui n'ont rien à voir avec l'érudition fondamentale du chercheur dont la curiosité ou l'intuition en est souvent la manifestation. Bien que les activités de recherche participent à la quête, à la transmission et au renouvellement de la connaissance, de nombreux chercheurs sont contraints de louvoyer afin de répondre aux sujets imposés qui correspondent généralement aux intérêts du moment. Or, l'érudition fondamentale inhérente à toute discipline ne peut se développer en fonction des intérêts du moment, elle se développe au fil du temps et c'est en ce sens qu'elle constitue le patrimoine de l'humanité. Face aux règles du marché, la valeur de cette érudition fondamentale n'est pas reconnue. Certaines activités de recherche sont ainsi privilégiées au détriment d'autres recherches plus fondamentales jugées moins lucratives à court terme. En

consentant à obéir à ces règles, nous acceptons de dilapider notre héritage et notre patrimoine.

À défaut de poser les véritables enjeux du développement des universités, nous ne faisons que naviguer en eaux troubles, avons-nous déjà affirmé. Et ce n'est pas le projet de loi 38 sur la gouvernance des universités qui nous conduira à bon port. La connaissance que de tels enjeux commandent est exigeante. Dans le meilleur des scénarios, les membres indépendants ne seront point en mesure d'y répondre et dans le pire, ils n'en comprendront point l'importance.

**Nous recommandons une refonte du mode de financement afin d'allouer à l'université un financement public approprié à l'accomplissement de sa mission et, ce faisant, d'assurer le financement d'activités de recherche qui permettent le développement de l'érudition fondamentale. Nous recommandons également la promotion de mécanismes efficaces de coopération et de complémentarité par l'élaboration d'un plan de développement provincial dans le but de mettre un terme à la concurrence à laquelle se livrent les universités.**

## CONCLUSION

Le Québec, il y a quarante ans, a fait des choix clairs eu égard au développement régional et au rôle structurant des interventions de l'État pour doter toutes les régions d'une infrastructure complète et cohérente. Le législateur cautionne-t-il toujours ces choix de société?

Pourtant, la dispersion des points de service et la multiplication des campus témoignent d'une « mal croissance » dont les coûts gonflent en raison de la duplication de l'offre dans le cadre d'une concurrence artificielle. Les choix sociaux en faveur de l'accroissement de l'accessibilité sont ici dénaturés, ils ressemblent davantage à des alibis qu'à de véritables engagements. Le Québec a besoin d'un système universitaire dont la cohérence se définit d'abord par la complémentarité des vocations et la spécificité des missions et non pas par des avantages de marché. Il faut sortir le commerce du fonctionnement de l'université, il faut un financement défini sur des objectifs de société et non sur des considérations de marché.

Le mode de financement actuel crée une véritable jungle où se joue la lutte pour la survie, alors qu'une saine gestion des fonds publics et une véritable politique des universités devraient définir un environnement au service de valeurs rassembleuses. L'émulation entre les établissements pourrait alors se jouer autrement que sur la force brute des atouts de marché et servir à offrir aux Québécois des institutions non pas performantes à la « chasse aux clients », mais bien utiles socialement à produire et à transmettre les connaissances et à améliorer le bien commun. Soutenues et encadrées par une politique exigeante mais généreuse, les universités n'auront plus alors à se prendre pour des entreprises et elles pourront apporter aux communautés et aux personnes des moyens et des lieux propices à un développement en accord avec les choix sociaux et les valeurs d'un Québec qui aura renoué avec sa volonté de tout mettre en œuvre pour assurer l'égalité des chances et la prospérité pour tous.

Eu égard au mode de financement qui génère des effets pervers et des distorsions dont nous avons traités dans la dernière partie de notre mémoire, la nécessité de poser les principaux enjeux du développement des universités nous apparaît nettement prioritaire. Par conséquent, il faut des états généraux en vue d'établir un véritable pacte social de l'enseignement universitaire.

Le projet de loi 38 détourne notre attention des véritables enjeux et risque, de surcroît, de perturber le fragile équilibre sur lequel repose la gestion collégiale. L'université évolue, tel un écosystème, grâce à un équilibre naturel de ses composantes, étudiants, personnel de soutien, chargés de cours ou d'encadrement, professeurs, professionnels et administrateurs, qui contribuent tous à la réalisation de la mission. L'introduction d'une nouvelle espèce, étrangère au milieu, doit se faire avec parcimonie et prudence, dans le respect de l'ordre naturellement établi, et ce, afin d'en assurer le plein développement en harmonie avec la mission.

Le projet de loi 38 annihile cet équilibre en désavouant les membres de la communauté universitaire et en imposant un modèle de gestion hiérarchisée propre au secteur privé. S'il s'avère nécessaire de sortir le commerce du fonctionnement de l'université, la nouvelle gouvernance inscrite dans le projet de loi ouvre toutes grandes les portes aux lois du marché.

## ANNEXE 1

**Voici la liste des recommandations formulées par le secteur universitaire du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP).**

**Nous recommandons** une représentation paritaire de membres issus de la communauté universitaire et de membres indépendants ainsi qu'une représentation diversifiée des membres issus de la communauté universitaire par la participation active de tous les groupes d'employés oeuvrant à l'université. Une telle composition, essentielle aux prises de décisions qui engagent l'avenir et mettent en jeu la mission des universités, serait représentative de toutes les sphères de la société. **Nous recommandons** également que des observateurs puissent continuer à suivre les débats du conseil.

**Nous recommandons** que le même traitement en matière de conflits d'intérêts s'applique à tous les membres du conseil d'administration.

**Notre recommandation** relative à une représentation paritaire au conseil d'administration vaut également pour la composition des trois comités internes afin qu'une saine gouvernance, dont le législateur est le promoteur, se fasse en toute collégialité et en toute transparence.

**Nous recommandons** le respect des processus actuels de consultation et de nomination propres à chaque établissement universitaire dans le choix de son premier dirigeant.

**Nous recommandons** une reddition de comptes qui démontre clairement la manière dont l'institution s'est acquittée de sa mission et la manière dont les fonds publics ont été utilisés avec efficacité et efficience dans un contexte de transparence et de collégialité. Le gouvernement doit se prononcer sur les définitions qu'il entend donner aux indicateurs de performance et prévoir une

représentation paritaire de membres indépendants et de membres issus de la communauté universitaire afin d'assurer la transparence et la crédibilité requises à une analyse de la performance de nos institutions universitaires.

**Nous recommandons** une refonte du mode de financement afin d'allouer à l'université un financement public approprié à l'accomplissement de sa mission et, ce faisant, d'assurer le financement d'activités de recherche qui permettent le développement de l'érudition fondamentale.

**Nous recommandons** la promotion de mécanismes efficaces de coopération et de complémentarité par l'élaboration d'un plan de développement provincial dans le but de mettre un terme à la concurrence à laquelle se livrent les universités.

**Au nom d'une saine gouvernance et dans le respect de la mission universitaire, nous recommandons la tenue d'états généraux sur l'ensemble des enjeux de nos institutions en mettant à contribution l'ensemble de la communauté universitaire.**