



POUR UNE GOUVERNANCE TRANSPARENTE AXÉE SUR LA COLLÉGIALITÉ

En décembre 2006, l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) a mis sur pied un groupe de travail qui avait pour mandat de proposer des principes de gouvernance pour les universités québécoises.

En septembre 2007, le groupe de travail a publié un rapport indiquant douze principes en vue d'assurer, selon ce groupe, une saine gouvernance pour les établissements universitaires du Québec. Par ailleurs, deux études ont complété les conclusions de ce groupe de travail¹.

En décembre 2007, la ministre de l'Éducation, Mme Courchesne, a demandé aux conseils d'administration des universités québécoises d'examiner leur gestion à la lumière de ces principes et de lui soumettre un avis.

Le rapport propose à la fois une centralisation du pouvoir vers le conseil d'administration et le remplacement de membres issus de l'organisation interne à l'institution par des membres de provenance externe. En proposant de renforcer le pouvoir de quelques administrateurs et en imposant une gouvernance hiérarchique plus centralisée, ce rapport entre en contradiction avec une longue tradition universitaire où la collégialité domine.

La Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec (FNEEQ-CSN) et les syndicats de chargées et chargés de cours affiliés ne partagent pas cette vision de l'université. Ils croient, au contraire, qu'il ne faut pas diminuer mais renforcer la collégialité. L'ensemble de la communauté universitaire, locale ou régionale doit être représenté au CA et ainsi participer au processus décisionnel. C'est cette collégialité qui assure la légitimité et la transparence nécessaires au processus décisionnel, alimente le sentiment d'appartenance des membres et contrôle la dérive instrumentaliste de l'université, et ce, afin de préserver l'intégrité de la mission universitaire.

Ce n'est certainement pas en se tournant vers des modes de gestion autoritaire inspirés des entreprises privées de la fin du XIX^e siècle que l'on règlera certains dysfonctionnements incontestables, mais bien plutôt en se tournant résolument vers l'avenir en adoptant les principes d'une bonne gouvernance, moderne et efficace, basés sur la collégialité, la transparence et le respect de toutes les composantes de l'établissement.

¹ Toulouse, Jean-Marie. *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires*, IGOPP, juin 2007.
Lespérance, Michel. *Structures de gouvernance des universités québécoises*. IGOPP.

Les spécificités de la mission universitaire doivent servir de guide dans les décisions

Le 1^{er} principe du rapport souligne les spécificités de la mission universitaire. Ainsi, le groupe de travail indique qu'*une saine gouvernance universitaire doit s'appuyer sur la mission fondamentale de l'université laquelle comprend trois éléments indissociables : l'enseignement supérieur, la recherche et le service à la collectivité. (...). C'est d'abord en s'acquittant de sa mission fondamentale et incontournable que l'institution universitaire rend service à la communauté, qu'elle répond vraiment à ce que la société attend d'elle. (Rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec, septembre 2007, p 6.)*

Le deuxième principe appelle à un mode de gouvernance respectueux du caractère propre de chaque établissement, de sa culture et de son organisation.

Ces principes incontournables ne doivent pas rester à l'état de vœux pieux. Tout modèle de gouvernance devrait les incarner et ainsi favoriser la réalisation des missions de l'université. Or, il n'apparaît pas que les autres principes proposés par le groupe de travail soient articulés à la mission de l'université. L'analyse qui suit le démontre.

Un conseil d'administration diversifié et représentatif de la communauté universitaire et du milieu social

Le groupe de travail propose *un conseil d'administration diversifié, représentatif et composé majoritairement de membres indépendants c'est-à-dire non reliés personnellement ou professionnellement à l'institution* (principe 5). Concrètement, un tel principe se traduit par une réduction du nombre de membres composant un conseil et par un changement dans la composition du conseil d'administration. Pour le groupe de travail, une bonne gouvernance nécessite une majorité de membres indépendants² variant de 60 % à 66 % de l'ensemble.

Pourquoi imposer un modèle composé d'une majorité de membres externes? Pourquoi imposer une proportion variant de 60 % à 66 %? Cela semble contradictoire, puisque le 2^e principe soulignait l'importance de *reconnaître la diversité des histoires, des traditions, des cultures et des valeurs propres à chaque institution universitaire* (Rapport, p. 7).

Selon les conclusions du groupe de travail, les membres provenant de l'extérieur de l'université manifesteraient plus d'indépendance que les membres issus de l'interne. En effet, ces derniers véhiculeraient l'agenda de leurs commettants (Toulouse, p. 37). En quoi ces membres issus de l'interne seraient-ils moins préoccupés par le bien commun de la communauté que par celui de leurs membres? Qui, parmi les membres d'un conseil, peut se prétendre parfaitement neutre? Par ailleurs, peut-on vraiment

² Par exemple, les conseils d'administration de plusieurs constituantes du Réseau de l'Université du Québec sont composés de 9 membres provenant de l'interne et 7 membres externe (Lespérance, p 127). À noter que le groupe de travail assimile les observateurs sans droit vote aux membres internes ce qui accroît la proportion de membres internes (Toulouse, p.27). Ainsi à l'UQAM la proportion de membres internes avec droit vote est de 56%. En assimilant les observateurs avec droit parole aux membres internes, la proportion passe à 66%. On comprend qu'une telle méthodologie permet de noircir la situation.

affirmer que les membres externes ne peuvent pas se situer en conflit d'intérêt? Comment peut-on assimiler les notions de membre indépendant et de membre externe comme le fait le groupe de travail?

Les commentaires du rapport Toulouse concernant les membres internes relèvent plus de l'ordre de la perception que de celui des faits. Les membres internes peuvent eux aussi avoir une certaine perception du rôle des membres externes : ils proviennent généralement du milieu des affaires et ont parfois certaines difficultés à saisir la réalité universitaire, qui n'est ni une entreprise privée ni une entreprise publique. Par ailleurs, ils sont souvent absents des réunions et approuvent les décisions en posant peu de questions. Nous croyons que ces administrateurs, peu importe leur provenance, devraient être mieux informés, voire formés, de façon à pouvoir remplir plus efficacement leur rôle.

À l'inverse, les questions des divers représentants de la communauté démontrent une connaissance de l'établissement, forçant souvent les directions universitaires à livrer l'information sur les dossiers importants. Nous comprenons que le groupe de travail, composé majoritairement de dirigeants universitaires, veuille éliminer ces membres. Finalement, cette situation équivaldrait à se donner carte blanche dans la prise de décision.

Si la crainte de voir un groupe d'intérêt interne s'emparer de tous les leviers de commande se confirmait, ne serait-il pas plus pertinent d'associer plus largement tous les autres membres de la communauté universitaire, qu'ils soient enseignants, chercheurs, employés de soutien ou professionnels, étudiants, afin qu'une vision plus dynamique de la gouvernance de l'université puisse se dégager? La véritable mission de l'université ne s'en trouverait-elle pas renforcée?

Pour plus de transparence, la présence des observateurs avec droit de parole est nécessaire

Sous prétexte d'une saine gouvernance, le rapport recommande la disparition des observateurs avec droit de parole (principe 5). Aucun fait ne vient étayer en quoi la présence d'observateurs remettrait en cause une saine gestion. Dans les faits, en restreignant leur présence au conseil, le groupe de travail voudrait s'assurer que les délibérations se fassent en vase clos. De telles suggestions vont à l'encontre d'une conception de bonne gouvernance où la transparence du processus décisionnel est primordiale. À qui profiterait donc ce désir de secret, de confidentialité au relent par trop clérical...?

En conséquence, nous croyons non seulement que ces observateurs représentant divers personnels doivent assister aux délibérations du conseil, mais aussi qu'ils doivent en être membres à part entière afin que l'ensemble de la communauté universitaire soit représenté au conseil d'administration.

Caractère indécent du processus de nomination des membres du conseil

Le 6^e principe propose que le CA fixe le profil d'expérience et d'expertise qu'il souhaite assembler au conseil. Tous les membres indépendants devraient être nommés suite à des recommandations du conseil (Rapport, p. 10). Il s'agit d'une cooptation qui se pratique dans les organismes privés, sorte de conclave d'où ne sortirait qu'une pauvre fumée bien loin de nos exigences démocratiques. Comme les membres provenant de l'externe seront majoritaires, le même milieu risquerait d'être surreprésenté. Une telle situation va à l'encontre du 5^e principe qui suggérait la formation d'un conseil diversifié et représentatif.

Pour nous, le conseil d'administration doit être vraiment diversifié et représentatif de l'ensemble de la communauté universitaire.

Le conseil d'administration d'une université tire sa légitimité de sa représentativité. Il doit faire écho à l'ensemble de la communauté universitaire. Cette exigence s'applique également aux membres externes du CA. Ces derniers doivent refléter les diverses composantes de la communauté dans laquelle s'inscrit l'université.

Or dans certaines universités, il se trouve que les membres externes proviennent essentiellement du monde des affaires. Une telle tendance inquiète. Les membres externes doivent provenir de divers milieux, notamment des milieux social, communautaire et culturel.

La transparence envers la communauté universitaire et la société en général apparaît un principe incontournable d'une *saine gouvernance*.

Centralisation des pouvoirs aux mains des membres du CA

Le 8^e principe propose la constitution de trois comités du conseil d'administration. Ces comités seraient composés uniquement de membres externes. Afin d'améliorer la coordination entre les décisions à caractère administratif et celles à caractère académique, le 10^e principe suggère la disparition d'instances décisionnelles traitant de questions académiques ou financières, et cela au profit du seul conseil. Ces deux propositions favoriseraient une plus grande centralisation des pouvoirs aux mains du conseil et pourraient conduire à certains dysfonctionnements.

Le mode actuel de coordination entre les décisions d'ordre académique et d'ordre administratif n'est peut-être pas idéal, mais l'élimination d'instances et leur remplacement par le conseil laissent toute la place à la prise de décision sous le seul angle administratif, voire financier, quels que soient les enjeux académiques. Une telle proposition inquiète grandement.

De plus, la disparition de ces instances académiques, qui réunissent majoritairement des membres de la communauté, constituerait une autre attaque à la collégialité. Puisqu'une plus grande collégialité serait souhaitable à toutes ces instances, concentrer la prise de décision au seul conseil ne représente sûrement pas une piste de solution pour une meilleure gouvernance. La complexité du système universitaire ne peut se permettre une telle simplification des organes de décision. C'est une vision à très court terme qui est ici proposée, une sorte de gestion opportuniste qui n'aura jamais les moyens de prendre en compte sérieusement la vision globale et à long terme des missions de l'université.

Culture du secret qui s'oppose à des élections au suffrage universel

Le 11^e principe propose de changer le mode d'élection au rectorat. Ainsi, un comité du conseil établirait une liste de candidats, examinerait les candidatures et en soumettrait une préférentielle au conseil. Ce dernier accepterait ou rejetterait la proposition. Le rôle de la communauté se limiterait à une consultation *sur les défis et enjeux de l'institution et le profil d'habiletés et d'expérience pour le prochain dirigeant, tenant compte des défis particuliers de l'institution* (rapport, p. 17). De plus, le processus devrait se dérouler dans le plus grand secret.

Pourquoi le groupe de travail propose-t-il d'entourer ce processus de la plus grande confidentialité? Prétendument afin d'obtenir la meilleure candidature possible et de permettre à un éventuel candidat,

provenant du monde des affaires, de postuler sans alerter son employeur. Ce modèle ressemble beaucoup à celui de l'entreprise privée et fait fi de la culture des universités, habituées à plus de démocratie. C'est une approche PDG du rectorat.

Lieu de savoir et de recherche, pourquoi l'université ne serait pas ce laboratoire mettant en œuvre les plus récentes et les plus modernes recherches sur la bonne gouvernance des entreprises « privées » en promouvant un nouveau mode de management souple et transparent dont les décisions ne viennent plus d'en haut mais doivent se prendre en interaction avec toutes les parties concernées, favorisant ainsi la participation des salariés à la gestion de l'entreprise? En étant plus efficace, l'université serait aussi plus citoyenne.

Reddition de comptes

Les auteurs du groupe de travail prônent *une reddition de comptes exhaustive et transparente* (principe 12). On ne peut que souligner l'importance de ce principe quand il s'agit d'organismes publics subventionnés en grande partie par l'État. Mais la reddition de compte ne doit pas se limiter à la seule collecte d'indicateurs et de résultats quantitatifs annuels.

Il serait bon de rappeler que le gouvernement du Québec collige déjà ces divers indicateurs. Lors des auditions annuelles à la Commission parlementaire de l'éducation, les universités doivent remettre plusieurs de ces informations et donner des explications publiques de leur administration. Néanmoins, il ne suffit pas d'obtenir l'information, il faut en faire le suivi, que ce soit au sein de l'université ou au gouvernement.

En fait, le rapport ne traite pas d'un problème crucial vécu dans les universités, soit la transparence du processus budgétaire. Dans un communiqué du 1^{er} novembre 2007, le Vérificateur général du Québec soulignait une question primordiale : *l'information fournie dans les états financiers des universités québécoises sur les contributions interfonds n'est généralement pas suffisante pour que le lecteur puisse saisir l'effet de celles-ci sur les surplus ou les déficits d'exploitation du fonds de fonctionnement. (...). L'interprétation de l'information financière inscrite dans les états financiers des universités québécoises devient ainsi très difficile.* (Rapport du vérificateur général concernant la vérification particulière menée auprès de l'UQAM, communiqué n° 6, 1^{er} novembre 2007)

Selon les attentes de la communauté universitaire, cette question est cruciale. *Étant donné l'importance du financement public que reçoivent les institutions universitaires du Québec* (Rapport, p. 17) une réelle reddition de compte doit se traduire par plus de transparence dans le processus budgétaire, car, en cas de coup dur, ce sera l'ensemble de la communauté universitaire qui écopera des dommages et non seulement les membres du CA.

Conclusion

Les membres de ce groupe de travail soutiennent un modèle de gouvernance pour les universités emprunté au monde des affaires, modèle qui serait supposément mieux adapté aux missions spécifiques des universités. En quoi un tel changement dans la composition du conseil et une plus grande centralisation des

pouvoirs aux mains des membres CA seraient-ils garants d'une *saine gestion*? Le rapport ne démontre aucunement en quoi l'importation de ces méthodes assurerait une saine gouvernance aux universités.

Le groupe de travail oublie que la formation, la création et la recherche ne sont pas des biens usuels. Rappelons qu'une université ne cherche pas à faire des profits, elle cherche à transmettre et à produire des connaissances afin de former des citoyens responsables.

C'est pourquoi l'université n'est pas une entreprise privée et qu'elle ne doit pas être gouvernée selon des principes empruntés au monde des affaires. Selon nous, l'ensemble de la communauté doit être partie prenante partout dans le processus décisionnel. La collégialité doit rester au cœur de la gouvernance universitaire, car elle s'inscrit dans une longue tradition qui a fait ses preuves. C'est ainsi que sont assurés la légitimité et la qualité des décisions. Il ne faut pas l'éroder mais au contraire chercher à la renforcer pour le bénéfice de l'université et de la société.

La transparence et la reddition de comptes sont d'une importance cruciale à l'université comme ailleurs. Il y a deux mille ans, Juvénal soulevait, d'une façon satirique, une question sérieuse : « Quis custodiet ipsos custodies? », (Qui surveille les surveillants?) Les conseils d'administration de nos universités doivent répondre non seulement à une poignée d'individus, mais à l'ensemble de la communauté universitaire ainsi qu'à la société en général.