



**Pour une gouvernance
transparente et collégiale des
cégeps**

**Mémoire présenté à la Commission
parlementaire portant sur le projet de loi
n° 44 modifiant la Loi sur les collèges
d'enseignement général et
professionnel en matière de
gouvernance**

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Août 2009



La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente quelque 170 000 membres, dont près de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent environ 230 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien) de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire et des communications.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 72 % de femmes et 33 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Table des matières

Introduction	6
Résumé du projet de loi n° 44.....	9
Réactions au projet de loi n° 44 : un changement que personne ne demandait	10
Commentaires principaux.....	11
Autres commentaires.....	14
Conclusion : pour une gouvernance transparente et collégiale.....	17
Recommandations	19

Introduction

Le terme « gouvernance » jouit actuellement d'une grande popularité, particulièrement dans le domaine des sciences de la gestion qui produisent et diffusent un ensemble de prescriptions sur la manière de gérer les institutions publiques. S'inscrivant au sein du courant de la nouvelle gestion publique (NGP), l'attention portée à la notion de gouvernance s'accompagne généralement des mêmes éléments associés à la NGP, à savoir une nécessaire flexibilité, l'importance des résultats et de la performance, de même qu'une certaine glorification du rôle de gestionnaire.

Parallèlement, dans la foulée des récents déboires financiers de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), la question de la gouvernance des universités et des organisations publiques a refait surface périodiquement au cours des dernières années.

C'est dans cette mouvance que la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) déposait, le 30 octobre 2008, deux projets de loi visant à modifier la gouvernance des universités et, surprise, celle des cégeps. Ces deux projets de loi sont morts au feuillet à l'automne 2008 pour réapparaître au mois de juin dernier, avec très peu de modifications, sous la forme des projets de loi n° 38 pour les universités et n° 44 pour les cégeps.

Présentation du mémoire

Les modifications à la gouvernance des cégeps proposées par le projet de loi n° 44 interpellent et questionnent l'ensemble des fédérations et des syndicats du réseau collégial affiliés à la Centrale des syndicats du Québec (CSQ). Trois fédérations représentant du personnel des cégeps sont affiliées à la CSQ. Il s'agit de la Fédération du personnel de soutien de l'enseignement supérieur (FPSES-CSQ) qui représente plus de 4 000 membres ; la Fédération des enseignantes et enseignants de cégeps (FEC-CSQ) représentant 1 500 membres et la Fédération du personnel professionnel des collèges (FPPC-CSQ) comptant près de 1 000 membres. Ces dernières ont participé activement à la préparation et à la rédaction de ce mémoire.

Avant d'exposer nos positions et nos recommandations sur le projet de loi n° 44, nous souhaitons présenter nos commentaires sur trois documents :

- Rapport de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques ;
- Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'UQAM ;
- Le chapitre sur les cégeps du rapport du Vérificateur général pour l'année 2008-2009.

À maintes reprises, la ministre Michelle Courchesne a rappelé vouloir s'inspirer fortement, en matière de gouvernance, des deux premiers documents. Or, comme ces documents sont à la source des projets de loi n° 38 et n° 44, nous jugeons pertinent d'en faire une brève appréciation.

Rapport de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP)¹

En 2007, l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) rendait public le Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires. Aussi appelé rapport Toulouse, ce rapport émane des réflexions d'un groupe de travail composé de recteurs et d'administrateurs de conseils d'administration universitaires. Largement inspiré des pratiques du secteur privé, le rapport propose douze principes de bonne gouvernance pour les universités. Malheureusement, le rapport s'avère n'être qu'une simple profession de foi envers l'indépendance présumée des membres externes d'une organisation. De fait, le rapport de l'IGOPP qui, de l'aveu même de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, est à la source du projet de loi, ne permet pas de démontrer en quoi les principes avancés sont de nature intrinsèquement supérieure à ce qui prévaut actuellement.

En décembre 2007, faisant suite à la publication du rapport, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport demandait aux administrations universitaires de lui donner un avis sur le rapport de l'IGOPP, ce qui a été fait en février 2008. Bref, on demandait à un groupe de travail, composé d'administrateurs, de revoir leur propre fonctionnement et, ensuite, on questionnait leurs pairs sur leurs recommandations. Pourquoi ne pas avoir choisi de consulter en amont la communauté collégiale et universitaire sur ce sujet avant de rédiger les deux projets de loi ?

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal²

Dans le Rapport du Vérificateur général fait à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, une vérification particulière a été faite concernant les principaux facteurs responsables des pertes occasionnées à l'UQAM par les différents projets immobiliers. Sans entrer dans les détails, présentons toutefois les trois grands facteurs déterminés dans le rapport comme étant à l'origine des pertes encourues par l'UQAM.

¹ Toulouse, Jean-Marie (2007). *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires*, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques.

² Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, Tome I, Annexe A, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal*, Partie II – Principaux facteurs responsables des pertes de l'Université du Québec à Montréal, p. A-46 à A-84.

Premièrement, le Vérificateur détermine la mauvaise gestion des projets effectués par le recteur de l'époque, M. Roch Denis. Ce dernier a notamment proposé ces projets sans se soucier d'obtenir les garanties suffisantes quant à leur financement et à une analyse sérieuse de leur rentabilité.

Ensuite, le Vérificateur général pointe du doigt le comportement des principaux dirigeants de l'UQAM. En effet, l'attitude irrespectueuse du recteur, du vice-recteur et du directeur des investissements à l'égard des instances de l'UQAM, de l'Université du Québec (UQ) et du MELS aurait été, selon le Vérificateur général, au cœur des déboires de l'institution. Ceux-ci ont manqué de transparence et ont fourni une information incomplète et souvent inexacte à ces instances ; ils les ont aussi pressées pour obtenir des décisions rapides ou, encore, ils les ont mises devant des faits accomplis.

Enfin, le Rapport souligne une gouvernance déficiente du Conseil d'administration de l'UQAM et de son comité de vérification, de l'Assemblée des gouverneurs et du MELS. Ces instances n'ont pas rempli adéquatement leurs responsabilités, ce qui ne leur a pas permis d'empêcher ou de limiter les déboires financiers découlant des projets immobiliers soumis par le recteur. Par contre, le Vérificateur note que le comportement inadéquat des dirigeants de l'UQAM a certainement réduit la capacité des instances à jouer pleinement leur rôle.

Rapport du Vérificateur général sur les cégeps³

Au sein de son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, le Vérificateur consacre un chapitre aux relations d'affaires des cégeps avec différents partenaires. Le Rapport cible six cégeps pour son étude de cas : Chicoutimi, Lévis-Lauzon, Limoilou, Montmorency, Victoriaville et Vieux-Montréal.

En résumé, le Rapport souligne un manque de transparence de la part des cégeps sur les activités des centres collégiaux de transfert de technologie, un «cafouillage» au sein d'un projet immobilier et un manque de coordination des achats regroupés aux conséquences coûteuses.

La principale recommandation du Rapport suggère au gouvernement de mieux encadrer les cégeps dans leurs relations d'affaires avec leurs partenaires et d'inciter la participation des cégeps au processus d'achats regroupés.

Le Rapport recommande aux cégeps d'encadrer leurs relations d'affaires avec leurs partenaires à l'aide d'ententes qui spécifient, notamment les exigences en matière de reddition de comptes, la mise en place de mesures permettant d'assurer le suivi des risques financiers associés à tout partenariat et la production d'une reddition de

³ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, Tome I, Chapitre 5, Relations d'affaires des cégeps avec des partenaires, p. 5-3 à 5-35.

comptes à leur conseil d'administration portant sur les relations d'affaires qu'ils entretiennent avec leurs partenaires.

Enfin, le Rapport recommande au MELS d'évaluer la pertinence d'exiger que les partenaires des cégeps produisent une reddition de comptes aux cégeps et d'établir la nature de celle-ci ; de dresser un portrait complet des activités que les cégeps effectuent avec des partenaires afin d'assurer un encadrement adéquat de ces activités ; d'examiner la possibilité que les cégeps obtiennent son approbation avant de s'engager dans la réalisation d'un projet qui peut avoir un impact significatif sur leur situation financière.

Pour nous, il est tout à fait inconcevable que les conseils d'administration des cégeps ne reçoivent aucune reddition de comptes de la part des centres collégiaux de transfert technologique (CCTT) qui relèvent pourtant de la responsabilité des cégeps. Le rapport du Vérificateur général souligne également qu'en plus de cette nécessaire reddition de comptes, les relations d'affaires qu'entretiennent les cégeps avec les CCTT se doivent d'être balisées à l'aide d'ententes, de règles administratives claires et de regroupements de services⁴.

Le «cafouillage» et les pertes encourues à cause de trop nombreux projets au sein des cégeps sont autant de raisons militent pour un resserrement de l'encadrement des relations d'affaires des cégeps. Par exemple, notons les dépassements de coûts et les pertes subies par le Cégep du Vieux Montréal avec son projet de résidence étudiante. À ce sujet, nous ne pouvons passer sous silence l'observation du Vérificateur général selon laquelle le MELS est complice du laxisme qui existe dans les relations d'affaires entre les cégeps et leurs partenaires.

Résumé du projet de loi n° 44

Le projet de loi a pour objet d'établir des principes de saine gouvernance au regard de la gestion des collèges d'enseignement général et professionnel. Les principes de gouvernance introduits dans ce projet de loi concernent, notamment la composition, le fonctionnement et les responsabilités du conseil d'administration d'un collège. Il prévoit que 11 des 17 membres du conseil d'administration devront se qualifier comme administrateurs indépendants, que nous préférons qualifier d'administrateurs externes. En plus des administrateurs externes, les six autres membres des conseils d'administration des collèges seront répartis ainsi :

- Deux étudiantes ou étudiants du collège, l'un provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique ;
- Deux enseignantes ou enseignants du collège, l'un provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique ;

⁴ *Ibid.*, p. 14.

- Un membre du personnel du collège autre qu'une enseignante ou enseignant, ce qui signifie l'exclusion soit d'un membre du personnel professionnel, soit d'un membre du personnel de soutien ;
- Le directeur général qui en est membre d'office ; il est le seul membre issu du personnel de direction.

Il 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. Ces comités seront composés de membres externes et d'au plus un membre issu de la communauté collégiale. Ils ne pourront être présidés que par un membre externe.

Il détermine également de nouvelles règles concernant le plan stratégique du collège, la divulgation et la publication de renseignements, ainsi que la reddition de comptes. Plusieurs renseignements concernant le conseil d'administration et ses membres devront dorénavant être rendus publics sur le site internet des collèges. Il prévoit aussi qu'un rapport triennal sur la performance du système collégial sera soumis à l'Assemblée nationale et que chaque collège tiendra une séance d'information et de consultation publique auprès de la collectivité qu'il dessert afin de rendre compte de l'ensemble de ses activités.

La désignation, par le ministre, de collèges à vocation régionale pour les collèges qui offriront des programmes et des cours sur plusieurs sites éloignés les uns des autres y est aussi prévue.

Réactions au projet de loi n° 44 : un changement que personne ne demandait

Tout d'abord, nous nous questionnons sur la nécessité du dépôt d'un tel projet de loi. Celui-ci en a surpris plus d'un puisqu'il n'y avait aucune demande parmi les acteurs du réseau collégial en ce sens.

Quant au contenu, il ne fait aucun doute qu'il transpire du projet de loi n° 44 un net parti pris avec les façons de faire du secteur privé. De fait, nous ne comprenons pas en quoi le mimétisme de la gouvernance du secteur privé améliorera la gouvernance des cégeps.

L'UQAM, un prétexte ?

Nulle part nous ne trouvons, au sein du récent rapport du Vérificateur général sur la situation de l'UQAM, de justifications aux changements proposés par la ministre. Le rapport du Vérificateur général désapprouve plutôt l'incompétence de l'ancienne direction de l'UQAM, le manque total de respect des règles de vérification et l'incapacité des membres externes du Conseil d'administration à intervenir et à

remplir adéquatement leurs fonctions et leurs responsabilités. Notons également que le rapport du Vérificateur général souligne l'assiduité déficiente de plusieurs membres externes aux réunions du Conseil d'administration. Nous comprenons alors mal la volonté du gouvernement d'augmenter la proportion de membres externes sur les conseils d'administration des cégeps. Il ne faudrait pas faire en sorte que les problèmes rencontrés par l'UQAM servent de prétexte pour modifier n'importe quoi, et de n'importe quelle façon, dans les réseaux collégial et universitaire québécois.

Commentaires principaux

Un modèle inapproprié pour les cégeps

L'avenue proposée par le projet de loi n° 44 relève d'un « managérialisme » qui n'est pas adapté à la gouverne d'organisations aux missions complexes et non orthodoxes que sont les cégeps. Nous ne croyons pas qu'un seul et même modèle de gouvernance puisse s'adapter à tous les milieux et à tous les types d'organisation :

Dans cette perspective, les sciences de l'organisation nous 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 bon fonctionnement, de la nature de leur mission et du travail qu'elles ont à faire⁵.

Or, un modèle de gouvernance faisant une large place à l'autocontrôle collégial s'avère mieux approprié pour les cégeps :

Une organisation à la mission complexe et intangible, et ayant recours à un important capital humain, doit largement distribuer les droits de décisions et de contrôle aux nombreux porteurs de la mission travaillant au quotidien à son accomplissement⁶.

Une vision étriquée de l'indépendance

Selon les conclusions du rapport Toulouse, les membres provenant de l'extérieur des cégeps et des universités manifesterait plus d'indépendance que les membres issus de l'interne. En effet, ces derniers véhiculeraient l'«agenda» de leurs commettants⁷. En quoi les 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

⁵ Dupuis, Alain (2008). *Managérialisme ou collégialisme dans la gouverne des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM*, Cahier de recherche du CERGO, ÉNAP, p. 7.

⁶ *Ibid.*, p. 37.

⁷ Toulouse, Jean-Marie (2007). *Op. cit.*, p. 27.

neutre ? Par ailleurs, peut-on vraiment affirmer que les membres externes ne peuvent pas se situer en conflit d'intérêts ? Comment peut-on assimiler les notions de membre indépendant et de membre externe comme le fait le projet de loi ? Par conséquent, nous proposons de maintenir l'appellation membre « externe » plutôt que membre « indépendant ».

De plus, nous croyons au contraire que les membres externes se situent bien souvent en position de dépendance envers la direction :

Ce n'est pas la faiblesse de son autorité formelle qui affaiblit la capacité de gouvernance d'un conseil d'administration universitaire largement composé de membres externes, mais plutôt 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 et qui les rend totalement dépendants du recteur-gestionnaire⁸.

Le rapport du Vérificateur général démontre bien que les membres externes sont souvent absents des réunions et approuvent les décisions en posant peu de questions. À l'inverse, les questions des divers représentants de la communauté démontrent une connaissance de l'établissement et forcent souvent les directions à livrer de l'information sur les dossiers importants. Nous comprenons que le groupe de travail ayant rédigé le rapport Toulouse, composé majoritairement de dirigeants universitaires, a voulu éliminer les membres internes. De fait, le Vérificateur général remarque que ce sont plutôt les administrateurs provenant de l'interne qui ont décelé les premiers les nombreuses irrégularités associées aux projets immobiliers de l'UQAM.

Si la crainte de voir un groupe d'intérêt interne s'emparer de tous les leviers de commande se confirmait, ne serait-il pas davantage pertinent d'associer plus largement tous les autres membres de la communauté collégiale afin qu'une vision plus collégiale de la gouvernance puisse se dégager ?

Une probable disparition du personnel professionnel au sein des conseils d'administration

La nouvelle composition des conseils d'administration introduite par le projet de loi, à l'article 8, risque fort d'éliminer de ces conseils des représentantes et des représentants du personnel professionnel. En effet, le projet de loi ne prévoit qu'un seul siège pour le personnel non enseignant. Or, comme le personnel de soutien est beaucoup plus nombreux que le personnel professionnel au sein des cégeps, il est permis d'envisager la quasi-disparition de ce dernier aux conseils d'administration des cégeps dans un avenir rapproché. Il est impératif que les trois catégories de personnel soient dûment représentées au sein des conseils d'administration. Ainsi, le personnel professionnel ne pourrait plus faire bénéficier

⁸ Dupuis, Alain. *Op. cit.*, p. 21.

les autres membres des conseils d'administration de leur expertise et de leur grande connaissance des dimensions pédagogiques des collègues.

Afin de permettre une gouvernance collégiale des cégeps, **la CSQ recommande :**

- 1. Qu'au sein de la composition des conseils d'administration, une proportion majoritaire soit accordée aux représentantes et représentants de l'interne en s'assurant que chacune des catégories de personnel soit représentée.**

Des indicateurs, encore des indicateurs, toujours des indicateurs. Gages d'une meilleure transparence ?

Le projet de loi introduit d'autres indicateurs, qui restent à définir entre les cégeps et le ministère, afin de rendre compte de leur performance (art.16.33). Nous nous demandons en quoi l'ajout d'une nouvelle couche d'indicateurs permettra une meilleure reddition de comptes et une plus grande transparence auprès de la communauté collégiale et des collectivités desservies par les cégeps. Selon nous, ajouter des indicateurs pour ajouter des indicateurs n'améliorera pas la situation. C'est la nature de ces indicateurs qui révélera leur pertinence. Par ailleurs, avec la multiplication d'indicateurs de performance au cours des dernières années, ne risque-t-on pas d'encourager, comme objectif unique, l'atteinte de ces résultats au détriment d'autres objectifs, et ainsi, d'assister à une dérive du sens de la mission des cégeps ?

En lieu et place, nous proposons plutôt de rendre publics les réunions des conseils d'administration, de même que les procès-verbaux de ces réunions. Pourquoi des établissements publics d'enseignement, financés à plus de 80 % par l'État, devraient-ils fonctionner autrement ?

Cette propension à vouloir tout mesurer s'inscrit bien dans une démarche hiérarchiste et mécaniste propre au « managérialisme ». Ainsi :

On souhaite contrôler le travail d'une organisation complexe sans avoir les connaissances et les capacités de traitement nécessaires pour décider de ce que tout le monde doit faire et comment le faire. [...] Cette démarche mécaniste produit plusieurs effets pervers importants, en particulier dans les organisations à la mission, aux moyens et aux résultats complexes. L'une des faiblesses de ces mécanismes de contrôle superficiels à base d'indicateurs est qu'ils focalisent l'attention sur ce qui est tangible, prévisible, facilement observable, quantifiable et interprétable⁹.

⁹ Dupuis, Alain. *Op. cit.*, p. 14.

Les relations d'affaires des cégeps

À notre avis, le projet de loi n° 44 ne permet en rien de régler les problèmes de reddition de comptes des cégeps déterminés par le Vérificateur général au sein de son rapport annuel. Celui-ci soulignait, particulièrement les dépassements de coûts et le manque de transparence entourant les activités de la Société du réseau informatique des collèges (SRIC) et celles des centres collégiaux de transfert technologique (CCTT). En quoi la prise de contrôle des conseils d'administration par les membres de l'externe viendra-t-elle améliorer la situation ? Nous croyons plutôt que la révision de la gouvernance des cégeps entamée par le gouvernement est l'occasion d'encadrer davantage les relations d'affaires des cégeps et, notamment, de forcer ceux-ci à une meilleure reddition de comptes sur ses activités. Soulignons également le laxisme du MELS. À cet effet, nous adhérons aux recommandations du Vérificateur général.

Une démarche transparente ?

La CSQ tient aussi à souligner le manque de considération de l'opinion des acteurs du réseau collégial dont fait preuve le gouvernement en déposant un projet de loi à la veille de la saison estivale, un moment où les cégeps tournent au ralenti. Alors même que le projet de loi n° 44 doit, selon les dires du gouvernement, améliorer la transparence des cégeps, il est pour le moins paradoxal d'agir de cette façon. De fait, nous nous demandons pourquoi le gouvernement a attendu près de huit mois pour déposer deux projets de loi pratiquement identiques à ceux morts au feuillet à l'automne.

Afin d'améliorer la transparence de la gouvernance des cégeps, **la CSQ recommande :**

- 2. Que les séances des conseils d'administration et les procès-verbaux de ces réunions soient publics. La CSQ recommande, notamment que ces procès-verbaux soient transmis aux représentantes et représentants de la communauté collégiale et que les cégeps soient tenus de produire une reddition de comptes à leur conseil d'administration portant sur les relations d'affaires qu'ils entretiennent avec leurs partenaires.**

Autres commentaires

Une nouvelle mission des cégeps

L'article 2 vient modifier la mission des cégeps par le remplacement des mots « ayant pour fin de dispenser l'enseignement général et professionnel de niveau collégial » par les mots « dont la mission est principalement de dispenser une formation préuniversitaire et technique, tant à l'enseignement régulier qu'à la

formation continue. Font également partie de leur mission, la recherche appliquée et le transfert de connaissances ainsi que les services à la collectivité ».

Nous nous questionnons sur la portée de ce changement à la mission des cégeps. Pourquoi retirer le terme « collégial » ? Quelles sont les intentions derrière cette modification ? À la limite, les écoles secondaires dispensent également une formation préuniversitaire. De même, il s'avère important d'intégrer la formation générale, une composante fondamentale de l'enseignement collégial, à la nouvelle définition de la mission des cégeps.

La parité entre femmes et hommes

La CSQ salue la volonté du gouvernement d'assurer la parité entre femmes et hommes dans la composition des conseils d'administration des cégeps (art.8). Toutefois, nous estimons que cette règle de parité devrait s'appliquer équitablement entre les membres de l'interne et ceux de l'externe. De fait, la responsabilité d'atteindre la parité entre femmes et hommes ne devrait pas reposer sur un groupe plus que l'autre.

Un conseil d'administration formé de cliques ?

Qui plus est, le projet de loi stipule que les conseils d'administration devront approuver les profils de compétence et d'expérience requis pour la nomination de ses membres, du directeur général et du directeur des études (art.16.10). N'est-ce pas là une invitation faite aux membres des conseils d'administration à regrouper des administrateurs au même profil qu'eux ? La recherche de membres externes compétents et disponibles risque d'être encore plus ardue au sein de certaines régions du Québec où l'on pourrait assister à une professionnalisation de la fonction d'administrateur.

En outre, nous nous questionnons sur la nécessité de demander aux conseils d'administration de s'assurer que la démarche de recherche de candidatures aux postes de directeur général et de directeur des études soit faite de façon confidentielle (art.16.10). Pourquoi faudrait-il que cette démarche se fasse nécessairement en vase clos ? Nous proposons plutôt que le comité de gouvernance consulte la communauté collégiale quant au profil de compétence et d'expérience pour les nominations aux postes de directeur général et de directeur des études, de même que pour la nomination des membres externes. La commission des études pourrait très bien être ce lieu de consultation.

Le mécanisme de gestion des différends

L'article 16.10 du projet de loi prévoit la création d'un mécanisme de gestion des différends pour l'étudiant qui s'estime lésé par un acte, une décision ou une omission du collège ou d'un membre de son personnel. Des précisions devront être

fournies sur ce mécanisme. S'agit-il de la création d'un poste d'ombudsman ? À première vue, nous voyons d'un bon œil cette dernière, mais nous ne croyons pas approprié que ces fonctions soient dévolues aux administrateurs des cégeps.

Une formation axée sur la réalité collégiale

La CSQ salue également la volonté de mettre en œuvre des programmes d'accueil et de formation continue pour les membres des conseils d'administration (art.16.19). Voilà d'ailleurs une des seules recommandations du Vérificateur général que l'on retrouve au sein des projets de loi n° 38 et n° 44. Il est de notre avis que cette formation devrait embrasser plus largement que les seuls rouages des conseils d'administration. Bien souvent, les membres provenant de l'extérieur des cégeps ont une connaissance sommaire du réseau collégial. Par conséquent, nous croyons que les programmes d'accueil et de formation continue des administrateurs devraient prévoir des renseignements sur la réalité collégiale et la mission de l'éducation publique.

Réaffirmer le rôle et les fonctions de la commission des études

Le projet de loi prévoit la possibilité pour les conseils d'administration de créer d'autres comités pouvant les conseiller sur différents sujets (art.16.22). Nous y voyons un risque que d'autres structures viennent se substituer à la commission des études. Nous croyons plutôt que la commission des études, dont la composition est représentative de la diversité de la communauté collégiale, doit être l'organisme de consultation d'office pour toutes les questions pédagogiques. Soulignons aussi qu'il nous apparaît étrange que le projet de loi soit muet sur le rôle de la commission des études.

La nécessaire présence d'observatrices et d'observateurs

Sous prétexte d'une saine gouvernance¹⁰, le projet de loi ne permet pas la présence d'observatrices et d'observateurs. Nous nous questionnons sur les motifs ayant poussé le législateur à vouloir s'assurer que les délibérations des conseils d'administration se fassent en vase clos. Selon nous, de telles propositions vont à l'encontre d'une conception de bonne gouvernance où la transparence du processus décisionnel est primordiale. Voilà pourquoi nous proposons de reconnaître explicitement au sein du projet de loi la notion d'observatrices et d'observateurs avec droit de parole aux réunions des conseils d'administration.

¹⁰ Institut de recherche sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (2007), *Rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*, p. 9.

Conclusion : pour une gouvernance transparente et collégiale

Deux principes, pour nous essentiels, ne sont pas respectés par ce projet de loi, à savoir la collégialité et la transparence de la gouvernance des cégeps. Nous ne croyons pas que l'importation aveugle des façons de faire du secteur privé améliorera la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur comme par magie.

Selon nous, le caractère éminemment public du réseau collégial commande, au contraire, une gouvernance transparente et collégiale. L'importance du financement public implique, en soi, une gouvernance autre que celle proposée par ces deux projets de loi. Certes, l'apport des membres externes s'avère une richesse pour les conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur et nous ne croyons pas que le statu quo soit la meilleure solution. Toutefois, le fonctionnement, la mission et l'histoire propres à ces établissements commandent une forte collégialité impliquant une participation du personnel et des étudiantes et étudiants. En effet, il faut se rappeler que le concept de collégialité était un élément central du consensus social sur lequel les cégeps ont été créés. 40 ans plus tard, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport va à l'encontre de cette volonté historique en réduisant de façon importante cette gouvernance collégiale ; elle rompt donc avec un mode de gestion participative exercé depuis la création des cégeps, mais sans faire la preuve que cette façon de faire était devenue déficiente et que ce qu'elle propose améliorera la situation.

C'est pourquoi nous croyons important de faire une place majoritaire aux membres issus de la communauté collégiale dans la composition des conseils d'administration et il est impératif que chacune des catégories de personnel y soit représentée. Dans la même veine, les conseils d'administration et leurs comités ne doivent pas travailler en vase clos. Pour nous, la consultation de la communauté collégiale, notamment par le biais de la commission des études, est essentielle à une bonne gouvernance des cégeps.

Il ne faut pas comprendre de nos critiques du projet de loi qu'il n'existe aucun problème de gouvernance et de gestion au sein du réseau collégial. Le rapport du Vérificateur général expose d'ailleurs très bien l'opacité de plusieurs relations d'affaires qu'entretiennent les cégeps avec certains partenaires. À ce sujet, nous croyons que les cégeps se doivent de produire une reddition de comptes à leur conseil d'administration portant sur les relations d'affaires qu'ils entretiennent avec leurs partenaires.

Les conseils d'administration des cégeps doivent répondre non seulement à une poignée d'individus, mais à l'ensemble de la communauté collégiale ainsi qu'à la collectivité en général. C'est dans cet esprit, et contrairement à ce qui est proposé au sein du projet de loi n° 44, que nous recommandons de rendre publics les

réunions des conseils d'administration, de même que les procès-verbaux de ces réunions.

Finalement, la CSQ tient à souligner de nouveau son insatisfaction quant à la démarche de consultation entreprise par le gouvernement. Il est pour le moins paradoxal pour un gouvernement voulant améliorer la transparence de la gouvernance des cégeps de déposer son projet de loi le 16 juin, alors que le réseau collégial est au ralenti. De fait, puisque très peu de changements ont été apportés au projet de loi depuis sa mort au feuillet en octobre dernier, rien ne justifiait le choix de ce moment.

Recommandations

La CSQ recommande :

- 1. Qu'au sein de la composition des conseils d'administration, une proportion majoritaire soit accordée aux représentantes et représentants de l'interne tout en s'assurant que chacune des catégories de personnel soit représentée.**
- 2. Que les séances des conseils d'administration et les procès-verbaux de ces réunions soient publics. La CSQ recommande, notamment que ces procès-verbaux soient transmis aux représentantes et représentants de la communauté collégiale et que les cégeps soient tenus de produire une reddition de comptes à leur conseil d'administration portant sur les relations d'affaires qu'ils entretiennent avec leurs partenaires.**



Communications

D-12054
Août 2009