Collection **Enseignement supérieur**

Sous la direction de
LOUIS DEMERS
JEAN BERNATCHEZ
et MICHEL UMBRIACO

Préface de
JEAN-MARIE LAFORTUNE

DE L'ADMINISTRATION À LA GOUVERNANCE DES UNIVERSITÉS : PROGRÈS OU RECUL ?
L'expérience du Québec

Presses de l'Université du Québec

DE L'ADMINISTRATION À LA GOUVERNANCE DES UNIVERSITÉS : PROGRÈS OU RECUL ?

Membre de L'ASSOCIATION NATIONALE DES ÉDITEURS DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418 657-4399 *Télécopieur :* 418 657-2096
Courriel : puq@puq.ca *Internet :* www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

Canada Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

France et Belgique Sofédis, 11, rue Soufflot, 75005 Paris, France – Tél. : 01 5310 25 25
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France
Tél. : 01 60 07 82 99

Suisse Servidis SA, chemin des Chalets 7
1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.25

Diffusion / Distribution (ouvrages anglophones) :

Independent Publishers Group, 814 N. Franklin Street, Chicago, IL 60610 – Tel. : (800) 888-4741

DANGER LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Sous la direction de
LOUIS DEMERS, JEAN BERNATCHEZ
et MICHEL UMBRIACO

DE L'ADMINISTRATION À LA GOUVERNANCE DES UNIVERSITÉS : PROGRÈS OU RECUL ?
L'expérience du Québec

Préface de
JEAN-MARIE LAFORTUNE

Presses de l'Université du Québec

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Titre : De l'administration à la gouvernance des universités : progrès ou recul ? : l'expérience du Québec / sous la direction de Louis Demers, Jean Bernatchez et Michel Umbriaco.

Noms : Demers, Louis, 1956- éditeur intellectuel. | Bernatchez, Jean, 1958- éditeur intellectuel. | Umbriaco, Michel, éditeur intellectuel.

Collections : Collection ES ; 24

Description : Mention de collection : Enseignement supérieur ; 24 | Comprend des références bibliographiques.

Identifiants : Canadiana (livre imprimé) 20190012722 | Canadiana (livre numérique) 20190012730 | ISBN 9782760551183 | ISBN 9782760551190 (PDF) | ISBN 9782760551206 (EPUB)

Vedettes-matière : RVM : Universités—Québec (Province)—Administration.

Classification : LCC LB2341.8.C3 D4 2019 | CDD 378.1/0109714—dc23

Révision
Mélissa Guay

Correction d'épreuves
Mylène Viens

Conception graphique
Richard Hodgson et Vincent Hanrion

Mise en page
Le Graphe

Image de couverture
iStock

Dépôt légal : 2e trimestre 2019
› Bibliothèque et Archives nationales du Québec
› Bibliothèque et Archives Canada

© 2019 – Presses de l'Université du Québec
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada
D5118-1 [01]

Préface

Jean-Marie Lafortune,
président de la Fédération québécoise
des professeures et professeurs d'université

Le titre du colloque, dont sont tirées les contributions de cet ouvrage, *De l'administration à la gouvernance des universités : progrès ou recul ?*, incite à trancher. Les constats établis par les membres de la communauté universitaire, qui ont âprement combattu le projet de loi nº 38 sur la gouvernance des universités soumis par la ministre Courchesne en 2009, étaient pourtant clairs : des conseils d'administration composés majoritairement de membres « indépendants », intéressés par les affaires universitaires, et des exigences accrues de reddition de comptes, qui culminent aujourd'hui avec la production de 200 rapports annuels, dénaturent l'institution universitaire.

La lame de fond de ce changement de paradigme se trouve dans deux mesures entrées en vigueur en 2000. D'une part, la Politique québécoise à l'égard des universités mettait les universités en compétition pour attirer les effectifs étudiants, sur lesquels repose leur allocation de fonds annuelle. Outre que cette « libre concurrence » tourne à l'avantage des universités les mieux dotées financièrement, elle induit une adhésion à des valeurs entrepreneuriales et à l'usage d'un nouveau vocabulaire dans l'administration universitaire. L'émergence du terme *Université inc.* au Québec s'est accompagnée du recul de la collégialité dans les instances et de la taylorisation des relations de travail dans les universités, séparant les concepteurs (membres de la haute direction) des exécutants (membres du personnel) et soumettant ces derniers à des évaluations de rendement.

D'autre part, le Programme de chaires de recherche du Canada qui, d'emblée salué comme un réengagement substantiel de fonds fédéraux dans le réseau universitaire après un désengagement notable dans les années 1990, a produit des effets collatéraux. Le financement par projet est

plus imprévisible et peut précariser les plus petites universités. Il induit des effets de concentration des fonds parmi les professeurs, les champs disciplinaires et les établissements, qui privent trop de collègues des moyens de réaliser leurs activités souvent dans la veine de la recherche libre ou fondamentale. La nouvelle culture de la recherche universitaire qui s'érige depuis vingt ans est productiviste et les publications attestent des performances.

La période qui a vu le terme de « gouvernance » se substituer à celui d'« administration » se caractérise ainsi par la subordination des membres de la communauté universitaire à des intérêts externes dans le fonctionnement de l'université et jusque dans la diffusion des résultats de recherche.

Les syndicats n'ont d'autres choix que de contrer ce virage qui tend à les disqualifier et les marginaliser dans leur vie institutionnelle. Or, pour qu'une riposte ait les effets souhaités, il faut d'abord dresser un état de situation qui nous éclaire sur les fondements, les mécanismes et les effets de la « gouvernance ».

C'est à cette tâche que se sont attelés les collègues dont les textes sont ici rassemblés par les soins de Jean Bernatchez, Louis Demers et Michel Umbriaco, que je tiens à remercier pour la pertinence et la portée de ce travail.

Table des matières

Préface VII
Jean-Marie Lafortune

Liste des figures XIII

Liste des tableaux XV

Liste des sigles XVII

Introduction 1
Louis Demers, Jean Bernatchez et Michel Umbriaco

La gouvernance : un néologisme conquérant 2
Le contenu de l'ouvrage 7
Bibliographie 8

Partie 1
L'AVÈNEMENT DE LA GOUVERNANCE DES UNIVERSITÉS 11

1 Le financement et la transformation des logiques, des espaces et des contours de l'expansion des systèmes d'enseignement supérieur 13
Vincent Carpentier

Les approches et la méthodologie 14
L'émergence et la montée des logiques : des universités médiévales au monde moderne 18

L'unification des logiques de l'enseignement supérieur vers un bien public 22
Le conflit de logiques, la crise de massification et la remise en cause de l'enseignement supérieur comme bien public (1973-?) 27
Bibliographie 32

2 De l'administration à la gouvernance des universités : l'administration des universités jusqu'aux années 1980 35
Louis Demers

La régulation, la gouverne et la gestion des universités du XIX^e^ siècle au début des années 1960. 37
La régulation, la gouverne et la gestion des universités dans les années 1960 et 1970 : un âge d'or ?. 40
Conclusion 44
Bibliographie 45

3 De l'administration à la gouvernance des universités : la gouvernance des universités depuis les années 1980 47
Louis Demers

L'université : retrait de l'État, accès universel, mondialisation et économie du savoir. 48
Le resserrement de la régulation, la hiérarchisation de la gouverne et la bureaucratisation de la gestion : l'université sous influence néolibérale. 52
Conclusion 56
Bibliographie 57

4 La nouvelle gestion publique et l'université québécoise : quelle influence ? 63
Jean Bernatchez

Les idées d'université 64
La nouvelle gestion publique 70
Conclusion 76
Bibliographie 76

Partie 2
LA GOUVERNANCE DANS LES UNIVERSITÉS QUÉBÉCOISES 81

5 Les universités québécoises : une typologie 83
Catherine Larouche et Denis Savard
L'évaluation de la performance des universités 83
Une présentation de la typologie 86
Les utilités de la typologie : évaluation, analyse et planification 92
Conclusion 99
Bibliographie 100

6 La menace à la collégialité et à la bicaméralité : le cas de la désignation de cadres universitaires à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) 105
Louise Briand et Guy Bellemare
L'autonomie universitaire et les influences extérieures 106
L'étude du cas de la modification du règlement relatif à la consultation pour les postes de direction d'enseignement et de recherche 108
Une analyse du cas 113
Conclusion ou que faire ? 116
Bibliographie 119

7 Quand décentralisation rime avec concentration des pouvoirs : l'UQAM en proie aux outils et à la novlangue de la gouvernance 121
Jean-Marie Lafortune et Max Roy
La place historique des professeurs dans l'administration 122
Les efforts continus de la direction depuis 20 ans pour imposer son ordre 122
Le projet de « décentralisation » au prisme d'une consultation factice 125
Conclusion 132
Bibliographie 133

8 La réforme de la Charte de l'Université de Montréal : chronique d'un projet imposé 135
Marianne Kempeneers
Une démarche éclair 136
Les raisons invoquées 136
Les changements proposés 137
Le retour masqué du projet de loi nº 38 ? 141
La réaction de la communauté universitaire 142
Un an plus tard, bilan et perspectives 143
Bibliographie 146

9 Les visions des administrateurs universitaires : un recensement pour une recherche 147
Michel Umbriaco, Émanuelle Maltais, Éric Bauce et Jean Bernatchez
Le contexte de la recherche 148
Les transformations de l'administration universitaire : dégager des tendances 149
Les transformations des équipes de direction universitaires 150
Conclusion 160
Annexe 9.1. Cinq groupes de répartition des administrateurs 162
Annexe 9.2. Liste des administrations universitaires québécoises 163
Bibliographie 164

Conclusion : la gouvernance des universités, progrès ou recul ? 169
Louis Demers, Jean Bernatchez et Michel Umbriaco
De l'administration à la gouvernance des universités : un bilan 169
À la défense d'une université au service du bien commun 172
Bibliographie 174

Notices biographiques 175

Liste des figures

Figure 1.1. Revenus des universités en pourcentage du PIB au Canada et au Royaume-Uni, 1921-2015 23

Figure 1.2. Effectifs et dépenses par étudiant des universités au Canada 24

Figure 1.3. Structure du revenu des universités au Canada, au Québec et au Royaume-Uni, 1921-2016 25

Figure 1.4. Revenus publics, privés et totaux de l'enseignement supérieur au Canada, au Québec et au Royaume-Uni, 1920-2016 30

Figure 2.1. Triangle de coordination de Clark. 43

Figure 5.1. Proportions des mentions correspondant aux trois conceptions dominantes de chaque plan stratégique, par université 96

Figure 5.2. Alignement stratégique des énoncés de mission, de vision et de valeurs des plans stratégiques des universités québécoises 98

Figure 6.1. Cheminement du projet de modification du Règlement 109

Liste des tableaux

Tableau 4.1. Administration publique wébérienne contre nouvelle gestion publique. 73

Tableau 4.2. Fonctions de la nouvelle gestion publique. 73

Tableau 5.1. La typologie de Larouche et ses collègues. 88

Tableau 9.1. Comparaison du nombre de postes de direction de premier niveau dans les universités québécoises en 1993 et en 2018, en y incluant les secrétaires généraux et les présidents de conseil d'administration 152

Tableau 9.2. Comparaison du nombre de postes de direction de premier niveau dans les universités québécoises en 1993 et en 2018, en y incluant les secrétaires généraux. 153

Tableau 9.3. Comparaison du nombre de postes de direction de premier niveau dans les universités québécoises en 2016 et en 2018 154

Tableau 9.4. Taux de roulement ou de renouvellement des cadres de premier niveau des universités québécoises de février 2016 à février 2018 155

Tableau 9.5. Répartition des postes d'administrateurs universitaires québécois de premier niveau selon le genre en 1993, 1998 et 2018, en y incluant les secrétaires généraux et les présidents de conseil d'administration. 156

Tableau 9.6. Pourcentage des postes de recteurs occupés par des femmes au Québec, au Canada et aux États-Unis en 2018 et 2016 157

Tableau 9.7. Augmentation du nombre d'étudiants en équivalent temps plein (EETP), de 1993 à 2017, et de professeurs, de 1993 à 2014, dans les universités québécoises 157

Tableau 9.8. Nombre et répartition par genre des équipes de direction élargies des universités québécoises, 1993 et 2018 160

Liste des sigles

ACFAS	Association francophone pour le savoir
ACPPU	Association canadienne des professeures et professeurs d'université
CREPUQ	Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec
ENAP	École nationale d'administration publique
ESG	École des sciences de la gestion
ÉTS	École de technologie supérieure
FQPPU	Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université
HEC	École des hautes études commerciales
IGOPP	Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques
INRS	Institut national de la recherche scientifique
ITIL	Information Technology Infrastructure Library
LUQ	Loi sur l'Université du Québec
NGP	Nouvelle gestion publique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
SGPUM	Syndicat général des professeures et professeurs de l'Université de Montréal
SI	Système d'information

SPUQ	Syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal
SPUQO	Syndicat des professeures et professeurs de l'Université du Québec en Outaouais
TÉLUQ	Télé-université ou Université TÉLUQ
UQ	Université du Québec
UQAC	Université du Québec à Chicoutimi
UQAM	Université du Québec à Montréal
UQAR	Université du Québec à Rimouski
UQAT	Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
UQO	Université du Québec en Outaouais
UQTR	Université du Québec à Trois-Rivières

Introduction

Louis Demers, Jean Bernatchez et Michel Umbriaco

Il y a plus d'un demi-siècle, la Commission royale d'enquête sur l'enseignement (1964) déposait son rapport appelé « commission Parent ». Celui-ci pavait la voie à une réforme radicale de l'enseignement supérieur au Québec, incluant ses modes de gouverne[1] et de gestion. La Commission notait que les conseils d'administration d'université ne comptaient pas de professeurs en leur sein

> à partir du principe discutable que les professeurs sont des employés de l'université. C'est là créer un fossé artificiel et malheureux entre les administrateurs et les professeurs, un risque de tensions et de malaise ; c'est aussi trahir l'idée de l'université, organisme dont les professeurs doivent être l'âme et l'esprit (commission Parent, p. 268).

Pour rompre avec cette conception, la Commission recommandait que l'administration des universités soit plus collégiale. Les professeurs devraient ainsi avoir voix au chapitre, que ce soit au conseil d'administration ou dans les divers commissions et comités mis sur pied à l'échelle de l'université ou de ses unités. Reprenant à son compte la définition d'Alfred North Whitehead, selon laquelle l'université est « une communauté de professeurs et d'étudiants unis par une même recherche de vérité » (commission Parent, p. 269), les étudiants étaient également invités à participer à ces instances et à y faire valoir le point de vue de leurs commettants. Cette conception a largement inspiré

1. À la suite de Lemieux (2000), nous distinguons le terme *gouverne* (*governing*) de celui de *gouvernance* (*governance*), la gouverne désignant ici les modes de direction d'une collectivité, en l'occurrence celle de l'université.

les règles et les pratiques au sein de l'Université du Québec nouvellement créée et d'autres institutions universitaires lors du renouvellement de leur charte.

Depuis, l'université québécoise s'est profondément transformée, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Les lieux et les modes d'enseignement se sont multipliés comme se sont diversifiés les profils des étudiants. La recherche a pris une ampleur considérable et le financement des universités est de plus en plus soumis à leur productivité en cette matière. Il n'est plus désormais question de l'administration des universités, mais de leur gouvernance. Cette conception de la gouverne impose progressivement sa marque à l'« idée d'université » : celle-ci doit désormais démontrer son utilité pour l'économie et la société, rendre une myriade de comptes et se doter d'un conseil d'administration dont le rôle et la composition s'inspirent du secteur privé.

Cette transformation tient-elle simplement à un effet de mode ou signale-t-elle plutôt un changement profond dans leur mode de gouverne, voire dans leur mission ? Cet ouvrage propose d'examiner les manifestations de cette transformation et de dégager ce qu'elle laisse entrevoir pour l'avenir des universités au Québec.

Dans la suite de cette introduction, nous problématiserons d'abord l'emploi du mot *gouvernance*. Nous soutiendrons qu'il faut donner un sens précis à ce néologisme pour qu'il permette de capter adéquatement les transformations en cours, au Québec et ailleurs dans le monde, dans la manière dont les universités sont régulées, dirigées et gérées. Cette clarification faite, nous présenterons sommairement les chapitres qui composent l'ouvrage.

La gouvernance : un néologisme conquérant

Dans cette section, nous aborderons d'abord la gouvernance en général avant de nous pencher sur la gouvernance des universités.

La gouvernance en général

Comme celui de gouvernement, le terme *gouvernance*, provient du verbe grec *kubernân* qui a donné, en latin, *gubernare*. Ces verbes signifiaient piloter un navire ou un char (Huynh-Quan-Suu, s. d.). Omniprésent aujourd'hui, le mot *gouvernance* a été d'un emploi limité au Moyen Âge avant de tomber en désuétude jusqu'à tout récemment. C'est en effet seulement au milieu des années 1980 que son utilisation a amorcé

sa croissance exponentielle. En 2008, il avait été employé 26 fois plus souvent en anglais que durant la première moitié des années 1980 (Collins, 2018).

C'est dans le sillage de son ascension dans le glossaire anglo-saxon que le mot *gouvernance* a gagné en popularité en français (Huynh-Quan-Suu, s. d.). Le terme en est venu à occuper presque à lui seul le champ sémantique partagé, jusque-là, par des mots comme *administration*, *autorité*, *coordination*, *direction* et *gouvernement*.

Depuis le début des années 1990, le mot jouit aussi d'un engouement croissant dans les sciences humaines et sociales, selon la base de données Web of Knowledge de l'Institute for Scientific Information (ISI). Dans les années 1980, 349 articles auraient traité de gouvernance, alors que ce nombre s'élevait à 18 648 dans la première décennie du XXIe siècle, soit 53 fois plus (Levi-Faur, 2012, p. 5).

Dans la première moitié des années 1980, la plupart des publications traitaient de la gouvernance d'entreprise (*corporate governance*). L'objet de cette littérature était de concevoir des manières d'aligner les décisions des dirigeants des grandes entreprises cotées en bourse sur les intérêts de leurs actionnaires. Le courant dominant en matière de gouvernance d'entreprise est la théorie de l'agence. Ses recommandations sont d'importance pour la gouvernance des universités, puisqu'elles ont été largement appliquées dans le secteur public (Bevir, 2012, p. 40), à leur propre titre ou sous l'étendard de la nouvelle gestion publique (Gruening, 2001).

Les tenants de la théorie de l'agence soutiennent qu'il est plus efficace de recourir aux incitations financières qu'aux outils traditionnels de supervision hiérarchique pour s'assurer que les mandataires (*agents*) agissent dans les intérêts de leurs mandants (*principals*). Il serait en outre préférable que le conseil d'administration d'une société soit principalement composé de membres extérieurs plutôt que de membres issus de l'organisation elle-même, cette prédominance étant associée à un rendement plus élevé de celle-ci (Bevir, 2012, p. 37-48). Sous l'influence des prescriptions de la théorie de l'agence, la gouvernance des organisations, privées ou publiques, est souvent mesurée à l'aune des normes de la « bonne gouvernance »[2].

Depuis lors, l'aire de diffusion du concept de gouvernance a connu une expansion fulgurante. Dans la deuxième moitié des années 2000, le terme s'était répandu dans une variété impressionnante de disciplines et de domaines de recherche. On a ainsi retrouvé des articles traitant

2. Le rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec (rapport Toulouse), publié en 2007, en fournit une illustration éloquente.

de gouvernance dans des périodiques traitant des disciplines et des domaines suivants (par ordre décroissant d'articles publiés) : science économique, gestion, science politique, affaires, études environnementales, administration publique, planification et développement, géographie, affaires et finance, relations internationales, droit, études urbaines, sociologie et 50 autres champs et domaines de plus (Levi-Faur, 2012, p. 5-6). Il faut également signaler que, dans le monde universitaire, le mot *gouvernance* peut aussi bien désigner des phénomènes empiriques qu'une perspective théorique sur ceux-ci.

La fréquence élevée d'utilisation du mot *gouvernance*, autant dans le vocabulaire de tous les jours que dans celui des universitaires, autant en langue française qu'en langue anglaise, n'exprime-t-elle qu'un engouement passager ? S'agit-il simplement d'un terme à la mode – un *buzzword* –, rien de plus qu'une expression creuse ou imprécise destinée à impressionner la personne à qui l'on s'adresse[3] ?

S'exprimant sur l'emploi du mot *gouvernance* en administration publique, Frederickson (2005) s'interrogeait sur l'effet de son ubiquité : « *What happened to public administration ? Governance, Governance everywhere.* » De leur côté, Pollitt et Hupe (2011) le qualifiaient de concept magique. Ils entendaient par là un terme, auquel recourent à la fois les praticiens et les universitaires, et qui présente les caractéristiques suivantes (Pollitt et Hupe, 2011, p. 643) :

- Un emploi généralisé dans plusieurs domaines, selon des définitions variées et parfois contradictoires ;
- Une forte attractivité normative ; les concepts magiques sont connotés positivement et il est difficile d'être contre. Selon l'acception courante, ils remplacent des termes désuets comme *bureaucratie* ou *hiérarchie* ;
- L'idée implicite qu'ils expriment un consensus. « *They dilute, obscure or even deny the traditional social sciences concerns with conflicting interests and logics* » ;
- Le fait qu'ils sont à la mode. Leur emploi croît sans cesse du simple fait que ces termes sont déjà d'usage courant chez les praticiens et les universitaires, selon une boucle de rétroaction positive.

Employer un concept magique comme celui de gouvernance exige donc du discernement puisqu'il peut dissimuler autant qu'il éclaire. Le sens du terme variant en outre d'un domaine à l'autre, il est présomptueux de tenir pour acquis que son sens est évident et partagé.

3. Wikipédia, « Buzzword », <https://fr.wikipedia.org/wiki/Buzzword>, consulté le 28 novembre 2018.

Cela dit, le commun dénominateur de bon nombre de ces significations est que, dans le monde complexe qui est le nôtre, il est impossible de diriger un pays ou une organisation de manière purement hiérarchique, c'est-à-dire en imposant le point de vue des dirigeants aux administrés ou au personnel. La participation des citoyens ou des employés, l'incorporation des parties prenantes dans les politiques publiques ou les décisions organisationnelles, le recours aux incitations, économiques et normatives, la négociation de contrats avec des partenaires publics ou privés, à but lucratif ou non lucratif et l'adoption de modes d'organisation en réseau sont autant de modalités permettant d'améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et d'accomplir les stratégies d'entreprise (Bevir, 2012 ; Levi-Faur, 2012).

Au vu de ces transformations des manières de conduire l'action collective, l'avènement du mot *gouvernance* constituerait une avancée conceptuelle. D'une part, ce terme permettrait de rendre compte de la supplantation progressive des systèmes hiérarchiques d'autorité par des systèmes polyarchiques. D'autre part, il permettrait de distinguer la dynamique des institutions politiques et économiques de leur constitution formelle.

C'est la conception qu'en propose Bevir (2012, p. 1). Selon lui, la gouvernance renvoie à tous les processus de gouverne (*governing*), qu'ils soient entrepris par un gouvernement, un marché ou un réseau et que ces processus fassent appel à des lois, des normes, le pouvoir ou le langage. Alors que le gouvernement est principalement conçu comme une institution, c'est-à-dire un agencement d'organes dotés de pouvoirs délimités, la gouvernance met davantage l'accent sur les processus, le mouvement, la réalisation des processus visant à régler des situations.

Comme on peut le constater, cette définition embrasse une grande variété d'objets et de modalités de gouverne. Cette amplitude reflète l'évolution de l'état des connaissances au terme d'un quart de siècle de travaux sur le rôle de l'État.

Les universitaires ont d'abord perçu – et parfois promu – un évidement de l'État (*hollowing out*) (Rhodes, 1994). Sa capacité d'action aurait été minée par son incapacité à faire face aux enjeux complexes du monde contemporain et par la volonté consciente de ses dirigeants d'en réduire le rôle en déréglementant et en faisant davantage appel au marché pour assurer le bon fonctionnement de la société (Levi-Faur, 2012).

En réalité, cet étiolement de l'État et la déréglementation devant l'accompagner ne se sont pas produits. En lieu et place, on a plutôt observé que l'État demeurait un acteur central et que des normes de toutes sortes et de toutes origines proliféraient, structurant de manière complexe

les rapports politiques, les transactions économiques et les liens sociaux, tant à l'échelle internationale qu'à celle des pays, des États fédérés, des régions et des municipalités.

Levi-Faur explique cette perpétuation de la centralité de l'État par son recours accru à la régulation[4] : « *If the expanding part of the Big Government program for the most of the twentieth century was taxing and spending, in the last there decades the expanding part of the Big Government program is regulation* » (Levi-Faur, 2012, p. 13).

De nos jours, l'expansion du *Big Government* irait ainsi de pair avec celle d'une *Big Regulation*, comme en témoignent « *the co-expansion of civil, business and public forms of regulation and the diversification in the instruments of regulation towards standards, best practices, ranking and shaming* » (Levi-Faur, 2012, p. 13). On ne peut donc concevoir la gouvernance sans lier ce concept à celui de régulation, celle-ci constituant un sous-ensemble de celle-là[5]. Comme on le verra dans le chapitre 3 de cet ouvrage, la citation ci-dessus s'applique directement au monde universitaire.

La gouvernance universitaire

Au terme de cet exposé, comment pourrait-on conceptualiser la gouvernance des universités ?

De prime abord, on pourrait penser que la disparition de l'expression *administration des universités*, et son remplacement par celle de *gouvernance des universités*, n'exprime rien de plus que le recours irréfléchi à un terme à la vogue, ce qui ne porterait guère à conséquence. C'est sans doute en partie le cas.

Selon nous, ce changement témoigne aussi, et surtout, d'une transformation des rapports de pouvoir qui s'exercent sur les universités et à l'intérieur de celles-ci. Comme nous l'avons vu à la section précédente, cette transformation résulte à la fois de la mise en œuvre de prescriptions issues de la littérature sur la gouvernance d'entreprise et de l'évolution du rôle de l'État, dont l'activité régulatrice a gagné en importance depuis

4. Terme que l'on pourrait définir comme un ensemble de processus visant à rendre des situations conformes à des normes (Lemieux, 2009).

5. « *Governments and governance are about providing, distributing, and regulating. Regulation can be conceived as that large subset of governance that is about steering the flow of events and behavior, as opposed to providing and distributing* » (Braithwaite, Coglianese et Levi-Faur, 2007, p. 3).

les années 1980. Ces deux courants ont profondément érodé la collégialité, au principe de l'administration universitaire qu'appelaient de leurs vœux les auteurs du rapport Parent.

Nous entendrons ainsi par « gouvernance des universités » l'ensemble des pratiques de régulation, de gouverne et de gestion qui ont pour effet, sinon pour but, de transformer les universités en entreprises. Une entreprise désigne ici une organisation, formellement autonome, mais assujettie à des exigences de rendement et d'utilité économique qui lui sont imposées de l'extérieur.

La régulation, la gouverne et la gestion expriment des rapports de pouvoir qui s'exercent de l'extérieur de l'université sur celle-ci (régulation), à l'échelle de l'université (gouverne) et sur ses composantes (gestion). L'exercice de ce pouvoir est le fait d'acteurs, individuels, collectifs ou institutionnels, qui tentent de faire prévaloir leur conception de l'université. Ce découpage à trois niveaux s'inscrit dans la foulée des travaux de Clark (1983) et de Lemieux (1994).

Comme nous le verrons au fil de l'ouvrage, cette conception s'inspire directement de la nouvelle gestion publique et, plus largement, de l'idéologie néolibérale qui a pris son essor dans les années 1980.

Le contenu de l'ouvrage

Cet ouvrage se divise en deux parties. La première offre une vue d'ensemble des phénomènes qui ont pavé la voie à l'avènement de la gouvernance des universités. Au chapitre 1, Vincent Carpentier présente l'évolution, sur la longue durée, du financement et de la transformation des logiques, des espaces et des contours des systèmes d'enseignement supérieur. Il observe qu'au cours des dernières décennies, les transformations de ces systèmes traduisent un transfert graduel de l'administration vers la gouvernance, couplé à une forme de marchandisation de l'enseignement supérieur.

Les chapitres 2 et 3 portent sur le passage de l'administration des universités à leur gouvernance. Dans ces textes, Louis Demers soutient la thèse que le mot *gouvernance* recouvre une série de transformations des modes de régulation, de gouverne et de gestion des universités qui réduisent l'importance de la collégialité au profit de l'autorité hiérarchique et de la standardisation. Selon lui, ce déplacement des lieux de pouvoir exprime une conception néolibérale de l'université selon laquelle celle-ci doit devenir une vraie organisation, c'est-à-dire une entité clairement délimitée dont la valeur se mesure à ce que les indicateurs de son rendement révèlent et à ce qui présente une valeur économique.

Dans le chapitre 4, Jean Bernatchez avance l'idée que la nouvelle gestion publique (NGP) n'est pas une pratique de gestion prescrite dans les universités québécoises, mais que son influence y est manifeste. Son analyse, inspirée par la science politique, met en relation, sur le plan des finalités, les grandes idées d'université avec, sur le plan des modalités, les déclinaisons de la NGP à l'université « ici et maintenant ».

La deuxième partie de l'ouvrage propose des manifestations concrètes de la gouvernance dans les universités québécoises. Dans le chapitre 5, Catherine Larouche et Denis Savard traitent de l'évaluation de la performance des universités et présentent une typologie des universités qu'ils ont développée et qui peut servir comme modèle d'évaluation ou comme outil d'analyse et de planification. Au chapitre 6, Louise Briand et Guy Bellemare analysent le cas de la désignation de cadres universitaires à l'Université du Québec en Outaouais (UQO). Ils y perçoivent une menace à la collégialité et à la bicaméralité. Dans le chapitre 7, Jean-Marie Lafortune et Max Roy, de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), présentent l'implantation d'un nouveau système d'information qui, sous prétexte d'efficacité accrue, met en place des processus de décision opaques. Ils analysent aussi un projet de « décentralisation » qui aurait pour conséquence, selon les auteurs, de sacrifier la démocratie institutionnelle sur l'autel de l'efficience.

Marianne Kempeneers signe le chapitre 8, qui dresse la chronique de la réforme de la Charte de l'Université de Montréal, un projet qui, selon elle, a été imposé plutôt que négocié. Dans le chapitre 9, Michel Umbriaco, Émanuelle Maltais, Éric Bauce et Jean Bernatchez tracent les contours d'une ambitieuse recherche empirique en cours qui vise à analyser les visions que les administrateurs universitaires en poste au Québec ont de l'université, des universités et de leur propre rôle. En conclusion, les éditeurs répondent à la question qui constitue le vecteur de cet ouvrage : la gouvernance des universités, progrès ou recul ?

Bibliographie

Bevir, M. (2012). *Governance : A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.

Braithwaite, J., C. Coglianese et D. Levi-Faur (2007). « Can regulation and governance make a difference ? », *Regulation & Governance*, vol. 1, nº 1, p. 1-7.

Clark, B.R. (1983). *The Higher Education System : Academic Organization in Cross-National Perspectives*, Berkeley, University of California Press.

Collins Dictionary (s. d.). « Governance », <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/governance>, consulté le 28 novembre 2018.

Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (commission Parent) (1964). *Rapport. Tome 2 : Les structures et les niveaux d'enseignement*, Québec, Gouvernement du Québec.

Frederickson, H.G. (2005). « What happened to public administration ? Governance, governance everywhere », dans E. Ferlie, L.E. Lynn et C. Pollitt (dir.) (2007), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York et Oxford, Oxford University Press, p. 282-304.

Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec (Toulouse) (2007). *Rapport*, Montréal, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques.

Gruening, G. (2001). « Origin and theoretical basis of New Public Management », *International Public Management Journal*, vol. 4, nº 1, p. 1-25.

Huynh-Quan-Suu, C. (s. d.). *Étymologie du terme « gouvernance »*, Union européenne, Service de la traduction, <http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf>, consulté le 28 novembre 2018.

Lemieux, V. (2009). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, 3e éd., Québec, Presses de l'Université Laval.

Lemieux, V. (2000). « Les rôles du gouvernement dans la gouvernance », dans J. Jenson *et al.*, *La modernisation de la gouvernance : une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-75-2000F.pdf>, consulté le 8 février 2019.

Lemieux, V. (1994). « La structuration du pouvoir dans les organisations universitaires », *Politiques et management public*, vol. 12, nº 2, p. 135-149.

Levi-Faur, D. (2012). « From "big governement" to "big governance" », dans D. Levi-Faur, (dir.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 3-18

Pollitt, C. et P. Hupe (2011). « Talking about government : The role of magic concepts », *Public Management Review*, vol. 13, nº 5, p. 641-658.

Rhodes, R.A.W. (1994). « The hollowing out of the State : The changing nature of the public service in Britain », *Political Quarterly*, vol. 65, nº 2, p. 138-151.

PARTIE

1 L'AVÈNEMENT DE LA GOUVERNANCE DES UNIVERSITÉS

1 Le financement et la transformation des logiques, des espaces et des contours de l'expansion des systèmes d'enseignement supérieur

Vincent Carpentier

Dans ce chapitre, nous explorons sur une longue durée les relations entre le financement des systèmes d'enseignement supérieur et leur organisation. Au cours des dernières décennies, les transformations de ces systèmes traduisent un transfert graduel de l'administration vers la gouvernance, couplé à un glissement vers la marchandisation de l'enseignement supérieur. Nous établissons un lien entre ce transfert et les transformations historiques des logiques (politique, sociale, économique, culturelle, etc.), des espaces (local, national, mondial) et des contours (formes d'expansion et de différenciation institutionnelles) de l'enseignement supérieur. Nous présentons ces transformations en les associant aux évolutions de la structure de financement relativement à la massification de l'enseignement supérieur.

Notre intention de recherche s'inscrit dans le contexte d'un projet développé au Centre for Global Higher Education (CGHE) au Royaume-Uni auquel nous sommes associés. Ce projet porte sur une interprétation historique des rapports entre l'expansion des systèmes d'enseignement supérieur, les fluctuations économiques et les changements sociaux.

La première section présente l'approche retenue. Elle commence par un rappel des débats sur les transformations de l'administration universitaire. Elle propose ensuite une interprétation sur une très longue durée des transformations de l'enseignement supérieur, basée sur l'évolution de ses logiques, de ses espaces et de ses contours, et déclinée sur trois grandes périodes. Elle présente la méthodologie de l'histoire quantitative qui permet de reconstituer des séries statistiques et de combiner ces évolutions de très longue durée à une interprétation historique plus courte des transformations du financement des systèmes d'enseignement supérieur depuis les années 1920.

Les sections suivantes explorent ces thèmes, les tendances qui les animent et leurs connexions historiques afin d'éclairer les débats actuels à partir de trois phases correspondant à l'émergence des logiques économiques, politiques, culturelles et sociales ; de leur unification durant la période d'après 1918 jusqu'à la massification de l'enseignement supérieur des années 1960 ; et de la montée des tensions entre ces logiques depuis le début des années 1970 et la deuxième phase de massification. Les cas du Québec, du Canada et du Royaume-Uni sont utilisés à titre d'illustrations.

L'analyse suggère une rupture du système d'enseignement supérieur d'après-guerre marquée par les crises de la massification provoquées par une substitution du financement du public vers le privé. Cette rupture s'amorce vers la fin des années 1970 et se bute sur la seconde phase de massification lors des années 1990, soulevant des tensions non résolues entre l'espace, les logiques et les contours de l'enseignement supérieur.

Les approches et la méthodologie

Dans un premier temps, nous faisons état des questionnements contemporains relatifs à l'organisation de l'enseignement supérieur. Nous présentons ensuite un premier niveau d'analyse qui offre une vue de très longue durée de l'évolution des logiques, des contours et des espaces de l'enseignement supérieur, et un deuxième niveau basé sur une histoire quantitative des évolutions de la structure et de l'ampleur du financement.

La contextualisation des relations entre gouvernance, administration et financement

Le passage de l'administration à la gouvernance inspirée du secteur privé est un changement marquant des activités de la sphère sociale. Ce changement génère d'importantes controverses. Son corollaire dans le monde de l'enseignement supérieur porte sur le remplacement du mode collégial traditionnel par une gouvernance associant des acteurs extérieurs au système universitaire. Or, si la définition du mode collégial traditionnel est plutôt stabilisée, celle de la nouvelle forme de gouvernance reste floue, ou du moins plurielle et contestée. Ces difficultés peuvent s'expliquer par le fait que ce glissement de l'administration vers la gouvernance est un processus toujours en cours ; son développement est lié à des emprunts ou à des adaptations de politiques au niveau transnational et à la création de modes de gouvernance hybrides. Or, comme le note Cowen (2009), quand les idées ou les politiques se déplacent dans l'espace, elles mutent. L'effet de ce glissement dépend également, dans une large mesure, du contexte et des raisons pour lesquelles il s'opère, ce qui pose, notamment, le problème des ressources.

Il existe de multiples définitions, conceptions et modèles associés à la gouvernance. Selon Eurydice (2008, p. 12), la gouvernance englobe « le cadre dans lequel un établissement poursuit ses buts, objectifs et politiques de manière cohérente et coordonnée et répond aux questions suivantes : qui est responsable et quelles sont les sources de légitimité des décisions exécutives prises par les différents acteurs ? ».

La gouvernance est également associée à l'idée de responsabilité de distribution des pouvoirs internes et externes (Lazzeretti et Tavoletti, 2006), ce qui permet de lier ces changements aux influences des logiques politiques, économiques, sociales et culturelles. Le modèle de gouvernance basé sur les interactions entre l'État, le marché et les universités (Clark, 1983) peut être ainsi décliné selon différentes formes de coordination du système centralisé au quasi-marché suivant les contingences historiques (Tapper et Palfreyman, 2014). Musselin (2017) développe l'approche par la configuration universitaire qui intègre l'importance (et les changements) des rapports entre le potentiel des actions des agents et leurs effets structurels et institutionnels. Les contingences historiques ainsi que les rapports internes et externes peuvent donc impliquer des transitions ou des mélanges de modèles variés (McNay, 1995).

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2003, p. 79) définit les dispositifs contemporains de gouvernance comme « un renforcement des pouvoirs de l'instance dirigeante au sein de l'université ; et un accroissement du nombre de représentants et de personnes extérieurs à l'établissement au sein des organes d'administration ou de supervision ». À première vue, cette ouverture vers l'extérieur semble neutre et consensuelle, considérant la volonté de l'université de se rapprocher de la société. Cette ouverture va cependant définir les finalités et les formes prises par les politiques de gouvernance et leurs mises en œuvre par les établissements. Cependant, le passage de l'administration à la gouvernance coïncide avec le développement de la nouvelle gestion publique depuis les années 1980 (l'introduction de la notion de performance, de la concurrence et de la réduction des ressources publiques) (Broucker, De Wit et Verhoeven, 2017) qui propose une forme particulière d'ouverture associée au marché. Bien que l'application de la nouvelle gestion publique ait influencé différemment les systèmes (Enders et Westerheijden, 2014), elle conduit à s'interroger sur la possibilité que le transfert d'un mode bureaucratique à un mode managérial représente moins une ouverture vers l'extérieur qu'une soumission au marché. Le modèle de la tour d'ivoire a-t-il conduit à une remise en question des principes et des missions de l'enseignement supérieur par le marché, sans considération de modèles intermédiaires démocratiques et coopératifs capables d'équilibrer ses dimensions de bien privé et de bien public ?

Scott (2016) remet en question l'efficacité et la légitimité des formes contemporaines de gouvernances et résume les enjeux en posant la question suivante : les universités doivent-elles être considérées comme des institutions publiques, ce qui suggérerait une forme de gouvernance plus démocratique (et également une séparation claire entre gouvernance et administration) ou comme des entreprises du savoir, ce qui justifierait un développement de formes plus commerciales (au sein desquelles gestion et gouvernance sont confondues) ?

Nous proposons une contextualisation historique de ces questions sur les missions, le financement et l'organisation des systèmes d'enseignement supérieur à partir de deux types d'interprétations. D'abord, nous proposons une analyse sur une longue durée des changements, des logiques, des espaces et des contours de systèmes d'enseignement supérieur et nous considérons leurs effets sur la manière dont les universités organisent et distribuent leur pouvoir de manière interne et leur engagement avec les pouvoirs externes. Ensuite, nous relions ces engagements à l'idée d'effort public ou privé, engagements qui conditionnent et sont conditionnés par les débats sur la contribution et sur le financement, et par les questions de bénéfices et de coûts privés et publics.

Une lecture de très longue durée des logiques, des espaces et des contours

Nous nous intéressons aux transformations historiques qui influencent l'administration ou la gouvernance des universités grâce à une grille d'interprétation basée sur trois thèmes.

Le premier thème est associé aux logiques d'expansion des systèmes d'enseignement supérieur. Les tensions et les connexions historiques entre les logiques culturelles, politiques, religieuses, sociales et économiques reflètent un rapport de force changeant qui influence les formes d'expansion de l'enseignement supérieur, son mode de financement, son organisation et ses missions.

Le deuxième thème concerne les espaces d'expansion des systèmes. Il s'articule autour des relations (et des frictions) entre les niveaux local, national et international (Marginson et Rhoades, 2002). Les connexions (et les tensions) entre ces espaces existent depuis toujours, mais elles évoluent historiquement. Elles remettent en question la dimension spatiale de la gouvernance avec des acteurs, des établissements et des dispositifs influents pour chaque niveau (États, régions, accords et classements internationaux, Union européenne, etc.).

Le troisième thème explore les contours des systèmes d'enseignement supérieur et s'intéresse aux alignements et aux disjonctions entre expansion, démocratisation et différenciation institutionnelles (Carpentier, 2018). Les différences entre expansion et démocratisation se manifestent par l'émergence d'inégalités en matière d'accès, de participation et de groupes sociaux (classes sociales, genres, ethnicités, etc.). La différenciation institutionnelle (c'est-à-dire la variété des formes que prennent les établissements d'enseignement supérieur) peut, dans certains cas, refléter, accroître ou minimiser ces inégalités (Carpentier, 2018 ; McCowan, 2015). La différenciation traduit-elle une diversité fonctionnelle systémique ou un processus problématique de distribution des inégalités entre les groupes sociaux, ou un mélange des deux ?

Au total, les défis posés par les logiques, les espaces et les contours de l'expansion des systèmes éducatifs sont interconnectés. La période contemporaine semble marquée par des tensions très fortes concernant ces trois thèmes d'analyse qui interrogent fortement l'organisation et les missions des institutions d'enseignement supérieur. Sur le plan des logiques, la domination de l'économique et la pression du politique sont au cœur des débats concernant les réformes des modes de financement et de gouvernance universitaires. Sur le plan spatial, les universités sont appelées à répondre aux défis mondiaux, nationaux et locaux dans un contexte de ressources stagnantes. Sur le plan des contours, nombre de recherches suggèrent que les systèmes d'enseignement supérieur peinent à répondre aux besoins et parfois amplifient les inégalités au centre des tensions entre expansion, démocratisation et stratification institutionnelles. Les modèles et les pratiques de gouvernance peuvent être à la fois causes et conséquences de ces tensions. Ils peuvent contribuer à les résoudre, à les reproduire ou à les intensifier.

L'histoire quantitative, le financement et l'expansion de l'enseignement supérieur

Nous proposons d'explorer ces thèmes, les tendances qui les animent et leurs connexions historiques à partir de l'analyse du financement. L'approche empirique repose sur la construction de séries historiques sur le financement et sur les effectifs des systèmes d'enseignement supérieur. Pour ce faire, la méthodologie de l'histoire quantitative basée sur les principes de la comptabilité nationale est utilisée pour rassembler et traiter des données de longue durée sur le financement et le développement universitaires (Marczewski, 1961). Cette méthodologie permet de créer des catégories stables dans le temps et dans l'espace, facilitant ainsi les comparaisons historiques et internationales. Elle permet de comparer

des séries historiques sur les systèmes d'enseignement supérieur britannique, canadien et québécois depuis les années 1920. Les données proviennent de la construction d'un annuaire statistique regroupant des séries historiques sur les institutions d'enseignement supérieur au Royaume-Uni (elles portent sur les seules universités jusqu'en 1992, puis sur toutes les institutions d'enseignement supérieur après cette année) (Carpentier, 2004). Les données canadiennes et québécoises proviennent de séries statistiques officielles disponibles sur le site de Statistique Canada, l'agence gouvernementale mandatée par le gouvernement canadien pour la production statistique. Les données incluent les revenus des institutions d'enseignement supérieur par origines, les effectifs, les indices de prix à la consommation qui permettent d'évaluer les revenus à prix constants et les séries d'effectifs étudiants.

Les trois sections qui suivent proposent, grâce à une interprétation de très longue durée, d'examiner les changements dans les logiques de l'enseignement supérieur qui ont de profondes conséquences sur la façon dont les institutions et les systèmes d'enseignement supérieur se sont développés et organisés. La longue durée suggère une montée graduelle de logiques tantôt synergétiques et parfois contradictoires, des logiques économiques, (géo)politiques, sociales et culturelles d'expansion de l'enseignement supérieur au cours de l'histoire. La montée des logiques se cristallise durant l'entre-deux-guerres annonçant leur unification en un bien public après la Seconde Guerre mondiale. La crise de 1973 marque une rupture basée sur une disjonction des logiques qui annonce un transfert vers un bien privé.

L'émergence et la montée des logiques : des universités médiévales au monde moderne

L'histoire organisationnelle depuis les universités médiévales jusqu'à la Première Guerre mondiale est complexe. Elle suggère des séquences durant lesquelles les logiques politiques, culturelles et économiques émergent, disparaissent, se transforment, se superposent et s'opposent.

La logique d'autonomisation du politique et la création de l'université médiévale comme corporation à sa territorialisation (XII^{e}-XV^{e} siècles)

Si des formes d'enseignement supérieur en Chine, en Inde et dans le monde musulman précèdent les universités médiévales (Lowe et Yasuhara, 2017), ces dernières se distinguent par les conditions de leur création, par leur type d'administration et par leur rapport au pouvoir extérieur

(Perkin, 2006, p. 159). Le contexte de la création des universités, notamment les connexions et les tensions entre leurs régulations interne et externe, rappelle des questions contemporaines concernant la gouvernance.

Les modèles d'universités médiévales comme corporation : gouvernance émancipatrice du local avec logique professionnelle et dimension internationale (XII^{e}-XV^{e} siècles)

Si l'université est née d'une logique de professionnalisation centrée sur les disciplines de la philosophie, du droit, de la médecine et de la théologie, ce qui la définit plus encore est sa quête de reconnaissance par la logique politique, mais aussi par la volonté de s'en affranchir. Rashdall (1936) note que l'université est associée aux termes *universitas* et *studium generale* qui, bien que distincts, sont devenus synonymes. Cobban (1975) définit le terme *universitas* comme un groupe de personnes avec des intérêts communs et un statut légal indépendant. C'est donc un terme générique non limité au monde de l'enseignement supérieur : il renvoie plutôt à une organisation, à une corporation ou à une guilde. Les universités sont des corporations régissant le statut des étudiants et des enseignants ainsi que leurs qualifications (De Ridder-Symoens, 1992). Elles sont créées à partir des *studium generale* que Verger (1992) définit comme des établissements d'enseignement supérieur fondés ou confirmés dans leur statut par des autorités universelles telles le pape ou le souverain. Donc, l'autonomie vis-à-vis du pouvoir politique et le droit d'agir comme corporation sont les caractéristiques distinctives des universités de l'époque. C'est durant cette période que l'articulation et les tensions entre la gouvernance interne et le monde extérieur se forgent. Les universités sont créées et régulées de manière interne comme des corporations (*universitas*) autonomes, mais également reconnues par le pouvoir extérieur et dépendantes de ce pouvoir.

Ces connexions et ces tensions entre régulation interne et régulation externe sont manifestes quand l'on considère les deux premiers modèles universitaires archétypiques. Dès les débuts, l'idée de contingences historiques et spatiales des types d'universités et des styles de gouvernance est apparente. Les choix en matière d'administration des deux premières universités répondent à des logiques politiques et à des pressions locales. Ainsi, l'Université de Bologne (1088) est une guilde d'étudiants employant des enseignants et exerçant le contrôle administratif en réaction à l'hostilité du pouvoir local. L'Université de Paris (1150) est, quant à elle, une guilde d'enseignants proposant leurs services directement aux étudiants comme réponse à la dominance ecclésiastique locale. D'autres universités s'inspirent ou combinent ces modèles, par exemple le modèle collégial britannique (Oxbridge). La diffusion de modèles est facilitée par la dimension globale déjà très présente. Huisman et van Vught (2009) évoquent

même un proto-système d'enseignement européen au sein duquel les enseignants et les étudiants du monde entier circulent et utilisent le latin comme langue commune (Geuna, 1998).

La territorialisation : expansion autour des lignes médiévales (XIV[e]-XV[e] siècles)

Durant cette période, un nouvel espace et une nouvelle logique politique émergent avec la perte du caractère supranational au profit d'une influence croissante des unités territoriales politiques féodales et religieuses et de leurs conflits. Ces changements s'associent non seulement au maintien de la logique de professionnalisation, mais également à sa transformation avec la formation des administrateurs publics. Au total, cette période marque un premier recul de l'autonomie des universités soumises au pouvoir croissant des autorités politiques et de leurs conflits.

L'université, le pouvoir et le savoir : de la nationalisation aux Lumières (milieu XVI[e]-XVIII[e] siècles)

La nationalisation, la confessionnalisation et l'élitisme (milieu XVI[e]-milieu XVII[e] siècles)

La logique politique se renforce et se transforme une fois de plus. L'université n'est plus l'institution clé de la politique féodale locale, mais un élément central de la construction des États-nations. Ainsi, elle devient impliquée dans les conflits dynastiques et religieux du XVII[e] siècle. De plus, une nouvelle fonction sociale tend à s'affirmer avec l'éducation générale des élites (Perkin, 2006) qui annonce une transition vers des institutions plus aristocratiques (Di Simone, 1996).

Les Lumières, les transformations des universités et l'émergence d'autres institutions (fin XVII[e]-fin XVIII[e] siècles)

L'influence de la logique politique sur les universités est contestée avec l'émergence des Lumières qui impose la demande d'un enseignement moins religieux, plus professionnel et scientifique. Cette période conduit non seulement à des approches consistant à opérer la réforme de l'université comme élément du programme d'un « absolutisme éclairé » (Anderson, 1992), mais également à son contournement. En effet, les contours de l'enseignement supérieur sont modifiés avec l'essor de la révolution scientifique qui s'opère en dehors des universités et provoque la (ré)émergence d'institutions du savoir (les sociétés savantes, les clubs et les académies). L'organisation de l'université est considérée comme une contrainte par certains qui tentent de la réformer ou de la rejeter.

Les révolutions : remise en cause politique et émergence des logiques sociales et économiques, nouveaux modèles de gouvernance (1789-1914)

Cette période est marquée par de fortes turbulences politiques, économiques et sociales qui vont perturber la mission, l'organisation et parfois l'existence des universités.

Les révolutions politiques et sociales et la naissance de systèmes modernes d'enseignement supérieur (1789-1848)

La transformation la plus radicale est provoquée par la Révolution française qui supprime les corporations universitaires (1791) associées au pouvoir politique et à l'Église et qui augmente le nombre des grandes écoles (professionnalisation). Napoléon crée, en 1806, l'Université impériale contrôlant des facultés régionales que certains considèrent comme le premier système national d'enseignement supérieur, centralisé et utilitariste (emplois militaires et civils). L'exportation du modèle napoléonien s'opère de manière volontaire ou au gré des conquêtes. Le modèle de Humboldt créé en réaction au système napoléonien est plus autonome en matière de liberté universitaire vis-à-vis de l'État. Une logique sociale vient transformer également les contours institutionnels, notamment au Royaume-Uni où la bourgeoisie cherche une reconnaissance sociale, religieuse et politique en dehors d'Oxbridge (UCL, Imperial College, Durham). Cette différenciation institutionnelle porte également sur les modes de gouvernance avec l'introduction de variations du modèle collégial.

La seconde révolution industrielle : affirmation de la logique socioéconomique, retour au global et stratification (1860-1914)

Cette période est caractérisée par l'émergence de la logique économique et de nouveaux espaces provoquée par la seconde révolution industrielle qui repose sur une concurrence internationale beaucoup plus forte, basée sur l'innovation. Les contours des systèmes d'enseignement supérieur changent avec l'approfondissement de la stratification des systèmes, distinguant les établissements classiques et techniques ainsi que l'intégration de nouveaux établissements avec des modes administratifs différents. L'université de recherche est au cœur de la seconde révolution industrielle. Elle annonce l'approfondissement des modèles de Humboldt et étatsunien, plus orientés vers la société. Au Royaume-Uni, les universités civiques (liées aux industriels et à la philanthropie) introduisent la gouvernance bicamérale (conseil d'administration et sénat) (Shattock, 2003) qui est le modèle adopté aux États-Unis et au Canada.

Cette période est également marquée par une timide intégration de la justice sociale en relation aux classes populaires (universités populaires au Royaume-Uni, en France et en Belgique) et aux femmes (obtention des diplômes et nouvelles institutions). Plusieurs modes d'administration sont liés à l'industrialisation de l'autogestion ou à la coopérative ouvrière aux formes plus entrepreneuriales dominées par les industriels : l'université et son organisation sont maintenant au cœur du débat socioéconomique.

L'unification des logiques de l'enseignement supérieur vers un bien public

Durant cette période, l'on assiste à une remontée simultanée des logiques cristallisées durant l'entre-deux-guerres qui vont s'unifier après 1945 et faire de l'effort public vers l'enseignement supérieur, un pilier du modèle socioéconomique fordiste d'après-guerre.

Les guerres, la Grande Dépression et le changement de paradigme (1914-1945)

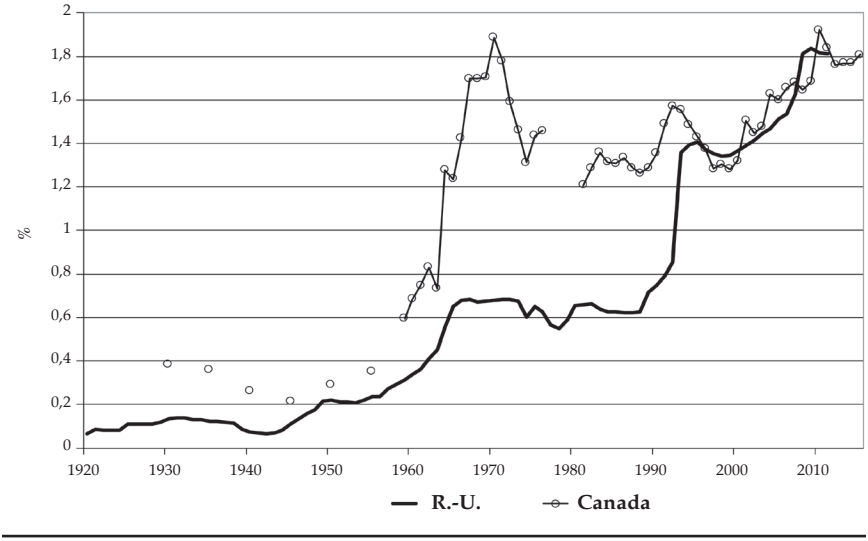
Les destructions sociales, économiques et culturelles renforcent la mission sociale de l'expansion de l'enseignement supérieur. Elles provoquent également la réaffirmation des logiques économiques et politiques des universités engagées sur les fronts technologiques et idéologiques opposant les systèmes fascistes, communistes et capitalistes. Les inégalités provoquées par les conflits mondiaux et la crise économique des années 1930 conduisent à une acceptation plus grande de la taxation et rendent plus acceptable le financement public des systèmes d'enseignement supérieur (Piketty, 2014). Un financement public régulier de l'enseignement supérieur au Royaume-Uni commence en 1919 avec la création de l'University Grants Committee (et, dans ce cas, un contrôle relativement modéré). En même temps, cette période apparaît indécise et chahutée comme le montrent les fluctuations de la structure des revenus au gré de crises et des conflits. L'effort public prévoit des programmes d'inclusion des anciens combattants mis en place dans de nombreux pays comme les États-Unis et le Canada. Ce n'est qu'au sortir du deuxième conflit mondial que la transformation des mentalités de l'entre-deux-guerres se cristallise en une nouvelle dynamique socioéconomique à laquelle le développement de l'enseignement supérieur va contribuer.

L'unification des logiques et la massification : la structuration de l'enseignement supérieur en un bien public (1945-1973)

Au sortir du deuxième conflit mondial, on assiste à un alignement des logiques et des missions sociales, économiques, politiques et géopolitiques. Des changements clés tels l'émergence de l'État-providence, la guerre froide, la montée en puissance de l'économie du savoir et les luttes sociales renforcent la conception de l'enseignement supérieur comme bien public. Les systèmes d'enseignement supérieur contrôlés ou financés par l'État deviennent partie intégrante du consensus politique autour du modèle socioéconomique d'après-guerre. Le consensus reliant production et distribution des richesses fait de l'enseignement supérieur un outil de croissance économique et de cohésion sociale qui justifiera la première phase de massification des années 1960. Ces logiques seront de toute évidence au centre des rapports clés des années 1960, tels que le rapport Robbins (1963), au Royaume-Uni, ou le rapport Parent (1963-1964), au Québec (Doray et Pelletier 1999 ; Harris, 1976).

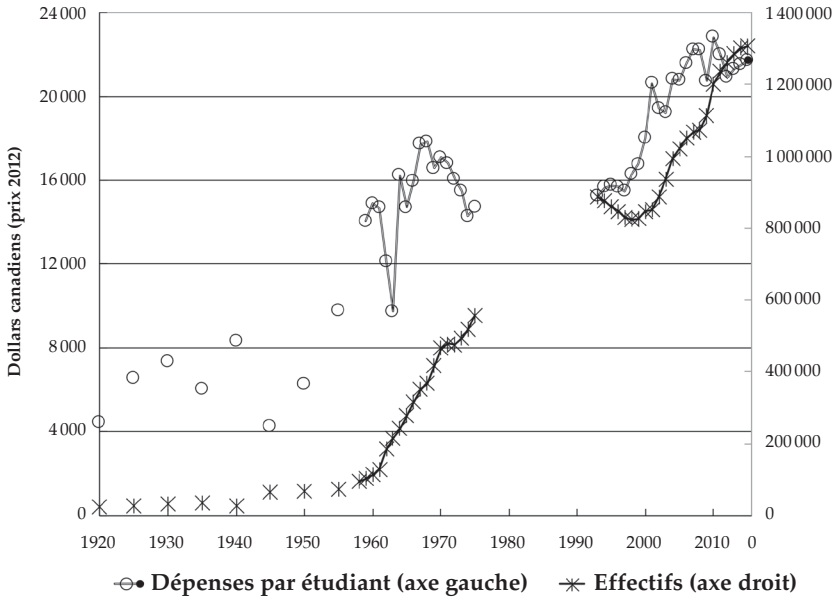
La figure 1.1 donne une indication de l'évolution de l'effort financier, qui augmente de 0,25 % du PIB au début des années 1950 à presque 2 % au début des années 1970. Au Royaume-Uni, le ratio n'inclut que les dépenses des universités et augmente significativement en 1993, année à partir de laquelle de nombreuses institutions d'enseignement supérieur se sont vues octroyer le statut universitaire.

Figure 1.1.
Revenus des universités en pourcentage du PIB
au Canada et au Royaume-Uni, 1921-2015



La figure 1.2 montre que cet effort financier coïncide avec l'expansion massive des effectifs, également le résultat d'un boom démographique et du mouvement de démocratisation reposant sur la féminisation des effectifs et, dans une moindre mesure, sur une intégration des catégories socio-économiques moins favorisées (Carpentier, 2012). Le graphique montre que cet effort financier est aussi porteur d'un développement qualitatif. La phase d'expansion des années 1960 est en effet contemporaine d'une augmentation de la dépense par étudiant.

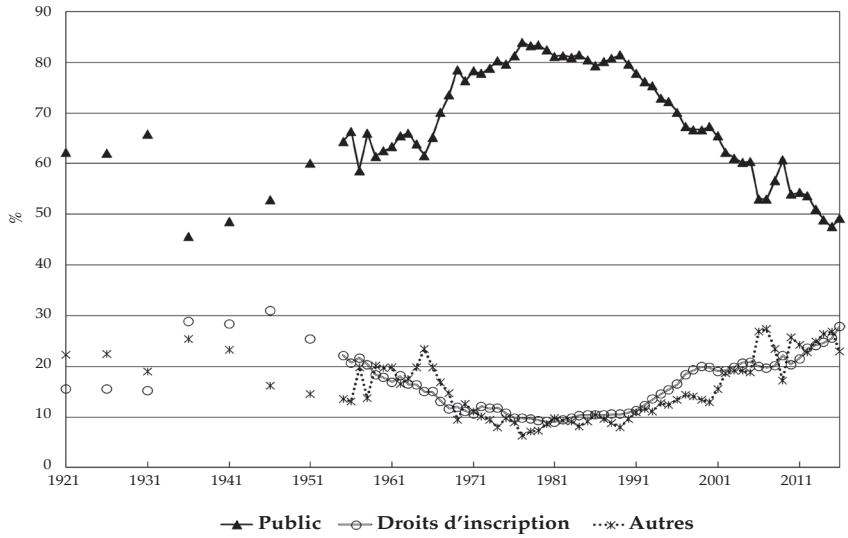
Figure 1.2.
Effectifs et dépenses par étudiant des universités au Canada



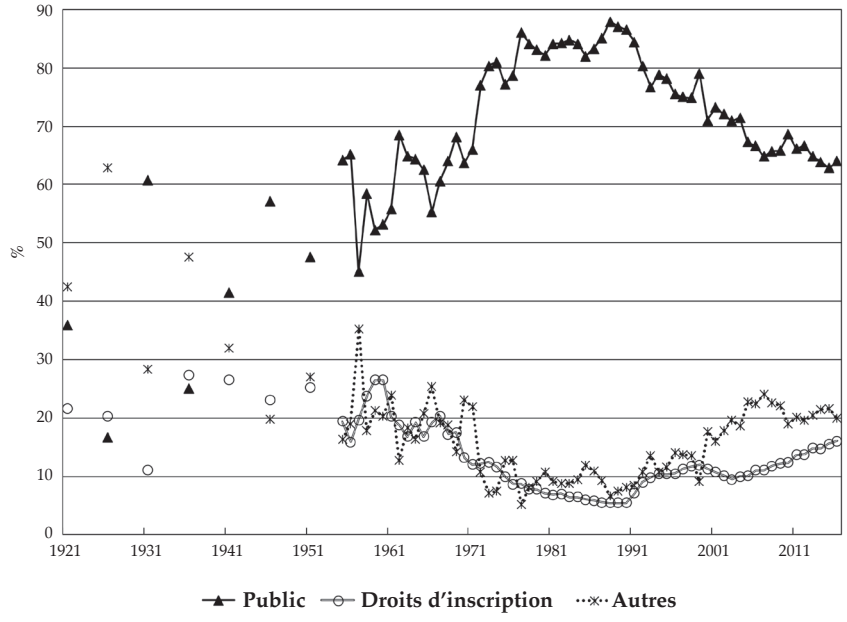
La figure 1.3 montre que c'est l'effort public qui a conduit à l'expansion du système. La part du financement public augmente de 50 % à plus de 80 % du début des années 1950 jusqu'au début des années 1970 au Canada, au Québec et au Royaume-Uni.

Figure 1.3.
Structure du revenu des universités
au Canada, au Québec et au Royaume-Uni, 1921-2016

Canada



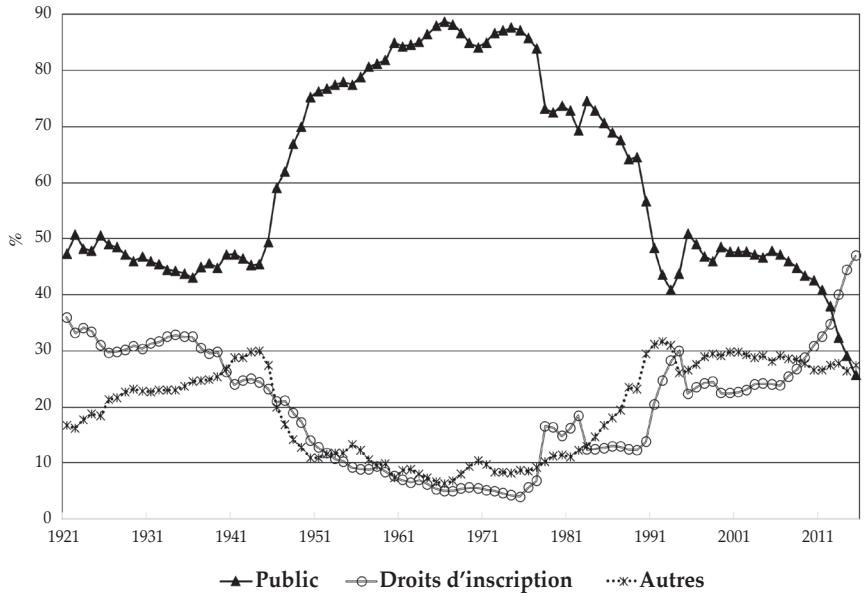
Québec



(*suite*)

Figure 1.3.
Structure du revenu des universités
au Canada, au Québec et au Royaume-Uni, 1921-2016 (*suite*)

Royaume-Uni



Bien que ces figures se focalisent sur les universités, cette période conduit au développement d'un secteur public d'établissements d'enseignement supérieur non universitaires. Par exemple, au Royaume-Uni, de nouveaux établissements publics sont créés ou leurs effectifs sont augmentés avec une gouvernance ciblée, moins collégiale, telles que les *polytechnics*. Au Québec, le réseau des cégeps est créé. Sur le plan de l'espace, l'enseignement supérieur devient de plus en plus national, car associé à la construction des États-providence. Les effets sur l'organisation des systèmes sont importants, car ils sont *de facto* nationalisés ou dépendants du financement public.

Pour résumer, à la fin des années 1960, la massification de l'enseignement supérieur est motivée par une forte logique socioéconomique et par un solide effort public dirigé vers l'expansion des systèmes nationaux. Ce consensus va être remis en question par les crises sociales, économiques et politiques des années 1970 et 1980 qui vont contribuer directement et indirectement à modifier les logiques, les espaces et les contours de l'enseignement supérieur dans la plupart des pays.

Le conflit de logiques, la crise de massification et la remise en cause de l'enseignement supérieur comme bien public (1973-?)

La crise et son effet sur les ressources provoquent une désunion des logiques et des changements d'organisation des systèmes et de leurs institutions.

Le désalignement des logiques

Le consensus autour de l'organisation de l'enseignement supérieur développé après la Seconde Guerre mondiale est remis en question par une série de transformations à l'intersection des logiques, des espaces et des contours : l'effet des crises des années 1970 et 1980 sur le déclin des États-providence, la fin de la guerre froide, l'accélération de la mondialisation, l'émergence de nouvelles puissances mondiales et l'apparition de nouvelles technologies.

La crise des années 1970 va déplacer le centre d'attention de la logique économique de l'enseignement supérieur en concurrençant ses objectifs traditionnels liés au capital humain par ceux de la rigueur fiscale et budgétaire. Ce changement d'orientation conduit à négliger les logiques non économiques de l'enseignement supérieur et à sous-estimer ses rendements sociaux. Ce que Callender (2014) définit comme un changement de la conception de la contribution sociale de l'enseignement supérieur va progressivement remettre en question l'idée de l'enseignement supérieur comme bien public (Marginson, 2011).

Ainsi, l'austérité entre en contradiction avec la massification provoquant des tensions croissantes entre financement, équité et qualité, exerçant une forte pression pour remodeler les systèmes. Pour certains pays, la limitation des dépenses publiques signifie un ralentissement de l'expansion, une stratification accrue ou des problèmes sérieux concernant la qualité. Dans de nombreux pays, l'austérité conduit au développement de la nouvelle gestion publique dont l'applicabilité à l'éducation et les tensions qui en découlent entre responsabilité (au sens d'*accountability*) et autonomie professionnelle ont été fortement débattues.

Les figures 1.1 et 1.2 illustrent la réduction de l'effort financier au début des années 1970 au Canada et son effet sur la dépense par étudiant jusqu'au début des années 2000. La figure 1.3 montre que cette réduction de l'effort financier absolu et relatif est attribuable au recul des ressources publiques. De 1970 à nos jours, la proportion des revenus des universités d'origine publique s'effondre de 90 % à 65 % au Québec et de 80 % à 60 % au Canada. L'essentiel de cette baisse s'observe à partir des années 1980 (Royaume-Uni) et des années 1990 (Canada, Québec)

(voir la figure 1.3). Le repli passe de 90 % à 25 % au Royaume-Uni, bien que les prêts pour financer la hausse des frais de scolarité qui ont remplacé l'effort public soient garantis par l'État, donc ils représentent potentiellement des dépenses publiques différées en cas de non-remboursement.

La deuxième phase de massification des années 1990 s'opère donc dans le cadre d'une nouvelle hiérarchisation des logiques basée sur un modèle financier différent fondé sur le transfert de l'effort public vers l'effort privé. Si la croissance du financement privé qui explique la relance de la dépense par étudiant à la fin des années 1990 (voir la figure 1.2) est une bonne nouvelle concernant l'effort déployé, elle peut être interprétée aussi comme étant problématique vis-à-vis de l'endettement privé (et non le déficit public). Ces inquiétudes sont récurrentes au Royaume-Uni et elles ont également été affirmées durant le Printemps érable de 2012 au Québec.

Ces débats soulèvent la question de la pertinence et de la soutenabilité de ces changements et leur effet sur les institutions et les systèmes d'enseignement supérieur. L'une des questions clés est de savoir si les revenus privés additionnels génèrent des ressources totales supplémentaires ou s'ils se substituent au financement public déclinant (Carpentier, 2012). D'autres questions portent sur l'effet des frais de scolarité sur l'accès et la participation, sur les imperfections du marché de l'enseignement supérieur et sur les conséquences de la relation de commercialisation sur la relation pédagogique. Ces questions concernent le contour du système d'enseignement supérieur et s'appliquent également à l'émergence des établissements privés (avec ou sans but lucratif) et des enseignements à distance. Une question clé est de savoir si l'augmentation du financement privé et les nouveaux types de prestations reflètent une stratification des inégalités, une plus grande diversité qui peut inclure aussi des principes concernant la qualité. Des critiques sont formulées concernant la qualité des établissements et celle de leurs pratiques de gouvernance.

Les changements de logiques et la domination économique sont aussi étroitement liés aux transformations de l'espace de l'enseignement supérieur : fin de la guerre froide, accélération d'une forme particulière de mondialisation caractérisée par la marchandisation et l'émergence de nouveaux acteurs (Chine, Inde, Brésil et Russie). La dimension mondiale accélère les transformations au niveau national à la fin des années 1970 de deux manières. Premièrement, l'accent mis sur la concurrence par la forme actuelle de la mondialisation économique, fondée sur le contrôle de la fiscalité, accroît la pression sur le financement public dans l'enseignement supérieur. Deuxièmement, Robertson (2018) montre comment l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de 1995 accélère la construction d'un marché mondial de l'enseignement supérieur, encourageant la marchandisation, la privatisation et la concurrence au sein des pays et entre eux. Les instruments de gouvernance mondiaux comme les

classements et l'AGCS transforment la gouvernance vers la logique de compétition et de marchandisation (Charle, 2013). Dans le même temps, cette nouvelle gouvernance mondiale semble être davantage centrée sur les principes de financement et d'organisation que sur les principes d'équité et de qualité. Dans ce contexte, peut-on imaginer qu'il y aurait un espace libre pour un rôle accru de l'UNESCO (Lebeau et Sall, 2011) ?

Le danger du passage du partage des coûts à la substitution public-privé : réactiver l'effort public

La figure 1.4 montre une stagnation des ressources publiques durant les années 1980, et ce, jusqu'à la seconde phase de massification des années 1990, soulevant des tensions non résolues entre l'espace, les logiques et les contours de l'enseignement supérieur. Les revenus privés augmentent et redressent la dépense par étudiant, mais posent également des problèmes d'accès et d'endettement. La figure illustre un risque de passage du partage de coûts vers cette substitution : les ressources privées ne sont pas additionnelles et ne génèrent pas plus de ressources susceptibles d'améliorer l'équité ou la qualité. C'est particulièrement le cas au Royaume-Uni où la crise de 2008 a provoqué la transition vers la substitution public-privée (Carpentier, 2012).

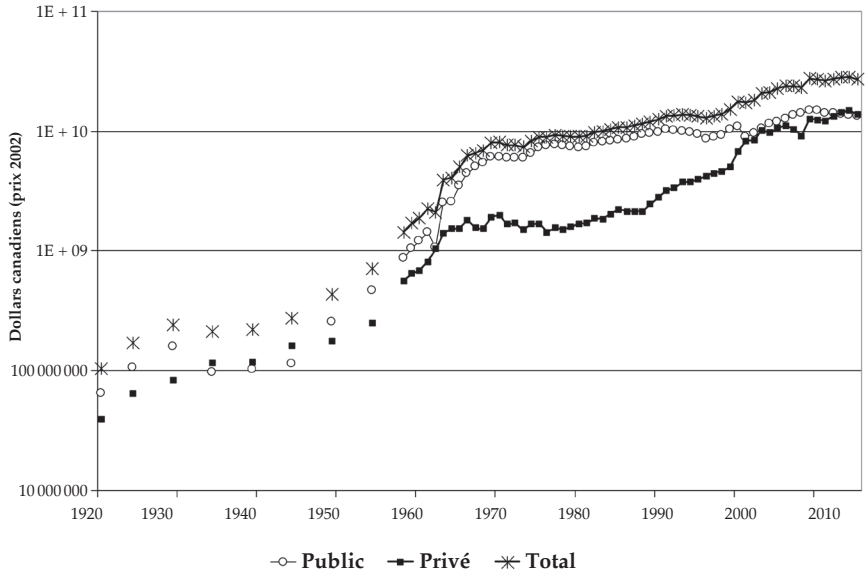
Une question clé posée par la substitution est de savoir comment le bien public de l'enseignement supérieur peut être activé sans effort public financier. À l'inverse, l'effort public est la condition pour relever trois défis que notre analyse historique révèle. La gouvernance peut contribuer à cela.

1ER DÉFI : RÉÉQUILIBRER LES LOGIQUES

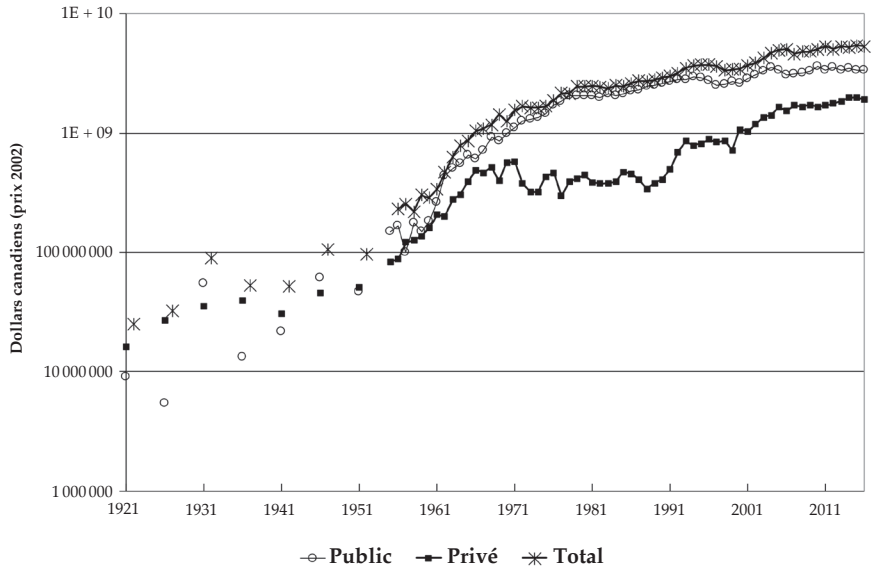
La perspective historique montre que les logiques politiques, culturelles, sociales et économiques ont toujours été présentes. Cette perspective met en évidence des changements récurrents concernant leurs connexions et leur hiérarchie. La logique économique remonte au commencement de l'université avec la professionnalisation. Cette dimension recule avant de prendre un nouvel essor avec la seconde révolution industrielle, avant de devenir le moteur clé de la massification de l'enseignement supérieur de l'après-Seconde Guerre mondiale. Ces logiques sont en compétition, mais elles restent alignées après 1914, reflétant la multidimensionnalité de l'enseignement supérieur. La domination croissante de la logique financière, depuis les années 1980, et l'affaiblissement des logiques culturelles, politiques et sociales posent problème. La résolution des crises politiques, socioéconomiques et environnementales dépend du rééquilibrage de ces logiques (Unterhalter et Carpentier, 2010). Quelle gouvernance pour unifier ces logiques ?

Figure 1.4.
Revenus publics, privés et totaux de l'enseignement supérieur
au Canada, au Québec et au Royaume-Uni, 1920-2016

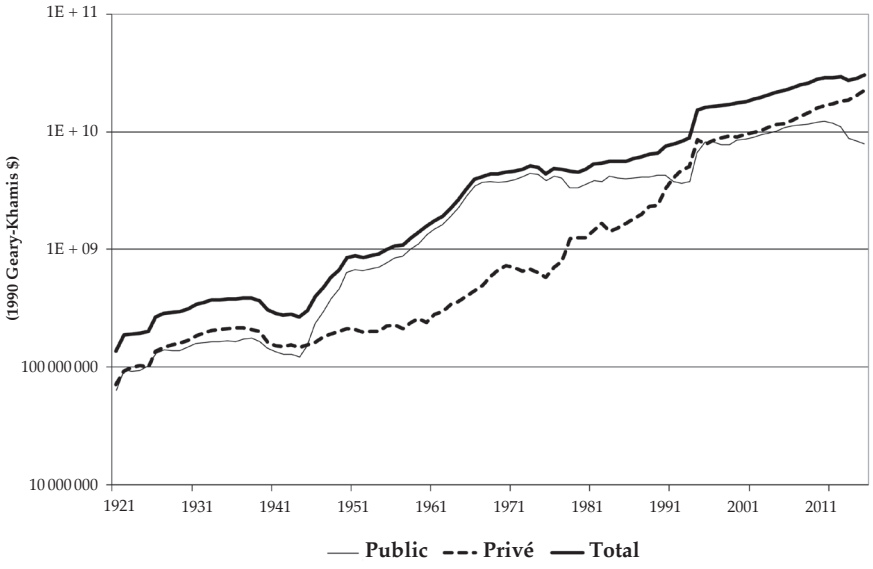
Canada



Québec



Royaume-Uni



2E DÉFI : ALIGNER PLUTÔT QU'OPPOSER LES ESPACES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

La gouvernance de l'enseignement supérieur a toujours été transformée par les connexions et par les tensions entre le mondial, le national et le local. Les universités sont, dès leur création, des institutions locales à vocation internationale avant de devenir des instruments des États-nations. Le renforcement de la dimension internationale et de nouvelles pratiques mondiales remettent en question l'équilibre entre les espaces de l'enseignement supérieur. L'espace global peut être une chance, à condition qu'il transcende la seule logique économique de la globalisation contemporaine. Quelle gouvernance pour réconcilier les espaces ? Les défis nationaux et locaux en matière d'économie, d'équité, de démocratie, de santé et d'environnement requièrent des réponses globales (Unterhalter et Carpentier, 2010).

3E DÉFI : AFFÛTER LES CONTOURS, RÉDUIRE LES TENSIONS ENTRE EXPANSION, DÉMOCRATISATION ET DIFFÉRENCIATION

Le consensus politique ainsi que les choix financiers et de gouvernance sont déterminants pour assurer que la différenciation institutionnelle dynamise la diversité plutôt que de favoriser les inégalités. Cela peut être relié aux questions des inégalités et à leur responsabilité dans la crise de 2008 et dans sa résolution (Piketty, 2014). Quelle gouvernance

pour un système plus équilibré ? Shattock (2003) plaide pour un équilibre et différencie ce qui pourrait être décrit comme le modèle corporatif de gouvernance et le style consensuel (académique), qui était la norme dans les universités (sinon dans l'enseignement supérieur) dans les années 1970.

Bibliographie

Anderson, R.D. (1992). *Universities and Elites in Britain since 1800*, Londres, Macmillan.

Broucker, B., K. De Wit et J.C. Verhoeven (2017). « Higher education research : Looking beyond New Public Management », dans J. Huisman et M. Tight (dir.), *Theory and Method in Higher Education Research*, vol. 3, Bingley, Emerald Publishing Limited, p. 21-38.

Callender, C. (2014). « Student numbers and funding : Does Robbins add up ? », *Higher Education Quarterly*, vol. 68, nº 2, p. 164-186.

Carpentier, V. (2018). *Expansion and Differentiation in Higher Education : The Historical Trajectories of the UK, the USA and France*, Centre for Global Higher Education Working Papers, nº 33, Londres, UCL Institute of Education.

Carpentier, V. (2012). « Public-private substitution in higher education : Has cost-sharing gone too far ? », *Higher Education Quarterly*, vol. 66, nº 4, p. 363-390.

Carpentier, V. (2004). *Historical Statistics on the Funding and Development of the UK University System, 1920–2002*, UK Data Archives.

Charle, C. (2013). « Jalons pour une histoire transnationale des universités », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, vol. 121, p. 21-42.

Clark, B.R. (1983). *The Higher Education System : Academic Organization in Cross-National Perspective*, Berkeley, University of California Press.

Cobban, A.B. (1975). *The Medieval Universities*, Londres, Methuen & Co.

Cowen, R. (2009). « The transfer, translation and transformation of educational processes : And their shape shifting ? », *Comparative Education*, vol. 45, nº 3, p. 315-327.

De Ridder-Symoens, H. (1992). *A History of the University in Europe. Volume I : Universities in the Middle Ages*, Cambridge, Cambridge University Press.

Di Simone, M.R. (1996). « "Admission" in Hilde de Ridder-Symoens », dans M.R. Di Simone (dir.), *A History of the University in Europe. Vol.2 : Universities in Early Modern Europe (1500-1800)*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 285-325.

Doray, P. et P. Pelletier (1999). « Les politiques publiques et l'université : quelques points de repère historiques (1960-1998) », dans P. Beaulieu et D. Bertrand (dir.), *L'État québécois et les universités : acteurs et enjeux*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 35-67.

Enders, J. et D.F. Westerheijden (2014). « The Dutch way of new public management : A critical perspective on quality assurance in higher education », *Policy and Society*, vol. 33, nº 3, p. 189-198.

Eurydice (2008). « La gouvernance de l'enseignement supérieur en Europe », *Eurydice*, <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091FR.pdf>, consulté le 28 novembre 2018.

Geuna, A. (1998). « The internationalisation of European universities : A return to medieval roots », *Minerva*, vol. 36, nº 3, p. 253-270.

Harris, R.S. (1976). *A History of Higher Education in Canada : 1663-1976*, Toronto, University of Toronto Press.

Huisman, J. et F.A. van Vught (2009). « Diversity in European higher education : Historical trends and current policies », dans F.A. van Vught (dir.), *Mapping the higher Education Landscape. Higher Education Dynamics*, Dordrecht, Springer, p. 17-38.

Lazzeretti, L. et E. Tavoletti (2006). « Governance shifts in higher education : A cross-national comparison », *European Educational Research Journal*, vol. 5, nº 1, p. 18-37.

Lebeau, Y. et E. Sall (2011). « Global institutions, higher education and development », dans R. King, S. Marginson et R. Naidoo (dir.), *A Handbook on Globalization and Higher Education*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 129-147.

Lowe, R. et Y. Yasuhara (2017). *The Origins of Higher Learning : Knowledge Networks and the Early Development of Universities*, Londres, Routledge.

Marczewski, J. (1961). « Histoire quantitative, buts et méthodes », *Cahiers de l'Institut de sciences économiques appliquées*, série A.F., nº 15, p. 3-54.

Marginson, S. (2011). « Higher education and public good », *Higher Education Quarterly*, vol. 65, nº 4, p. 411-433.

Marginson, S. et G. Rhoades (2002). « Beyond national states, markets, and systems of higher education : A glonacal agency heuristic », *Higher Education*, nº 43, p. 281-309.

McCowan, T. (2015). « Three dimensions of equity of access to higher education », *Compare*, vol. 46, n º 4, p. 645-665.

McNay, I. (1995). « Universities going international : Choices, cautions and conditions », dans P. Blok (dir.), *Policy and Policy Implementation in Internationalisation of Higher Education*, Amsterdam, EAIE, p. 35-40.

Musselin, C. (2017). *La grande course des universités*, Paris, Presses de SciencePo.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2003). *Analyse des politiques d'éducation*, Paris, OCDE.

Perkin, H. (2006). « History of Universities », dans J.J.F. Forest et P.G. Altbach (dir.), *International Handbook of Higher Education*, Dordrecht, Springer, p. 159-205.

Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st Century*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Rashdall, H. (1936). *The Universities of Europe in the Middle Ages*, Oxford, Oxford at the Clarendon Press.

Robertson, S.L. (2018). « Crisis, critique, and the contemporary University : Reinventing the future », dans S. Wright et C. Shore (dir.), *Death of the Public University*, New York, Berghahn Books, p. 312-332.

Scott, P. (2016). « New languages and landscapes », dans P. Scott, J. Gallacher et G. Parry (dir.), *New Languages and Landscapes of Higher Education*, Oxford, Oxford University Press.

Shattock, M. (2003). « Re-balancing modern concepts of University governance », *Higher Education Quarterly*, vol. 56, nº 3, p. 235-244.

Tapper, T. et D. Palfreyman (2014). *Reshaping the University : The Rise of the Regulated Market in Higher Education*, Oxford, Oxford University Press.

Unterhalter, E. et V. Carpentier (dir.) (2010). *Global Inequalities and Higher Education*, Houndmills, Palgrave MacMillan.

Verger, J. (1992). « Patterns », dans W. Rüegg (dir.), *A History of the University in Europe. Vol. 1 : Universities in the Middle Ages*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 35-76.

2 De l'administration à la gouvernance des universités

L'administration des universités jusqu'aux années 1980[1]

Louis Demers

> *The University, in Europe and elsewhere, is currently involved in changes that have a potential for transforming its institutional identity and constitutive logic. At stake are the University's purpose, work processes, organization, system of governance and financial basis, as well as its role in the political system, the economy and society at large* (Olsen, 2005, p. 25).

Cette citation comporte deux énoncés que je reprendrai à mon compte dans ce chapitre et le suivant. Le premier est que l'université connaît actuellement une période de transformation majeure. Le second est que les changements, qui touchent la manière dont l'université est régulée, dirigée et gérée – sa « gouvernance » –, participent d'une logique plus générale et plus profonde qui affecte la raison d'être de l'université et les pratiques d'enseignement et de recherche qui y ont cours.

Comme nous l'avons signalé en introduction de cet ouvrage, l'emploi du mot *gouvernance* est problématique, notamment du fait que son sens est flou et variable et qu'il laisse dans l'ombre les rapports de pouvoir qui s'exercent au sein de cette nébuleuse. Ce risque de confusion prévaut aussi dans le cas des universités. Je reprendrai donc ici la définition proposée en introduction. Par *gouvernance des universités*, j'entendrai donc l'ensemble des pratiques de régulation, de gouverne[2] et de gestion, d'inspiration néolibérale, qui ont pour effet, sinon pour but, de transformer les universités en entreprises. Une entreprise désigne ici une organisation, formellement autonome, mais assujettie à des exigences de rendement et d'utilité économique qui lui sont imposées de l'extérieur.

---

1. L'auteur tient à remercier Étienne Charbonneau pour ses commentaires sur une version antérieure de ce chapitre et du suivant.

2. À la suite de Lemieux (2000), je distingue le terme *gouverne* (*governing*) de celui de *gouvernance* (*governance*), la gouverne désignant ici les modes de direction d'une collectivité, en l'occurrence celle de l'université.

La régulation, la gouverne et la gestion expriment des rapports de pouvoir qui s'exercent de l'extérieur de l'université sur celle-ci (régulation), à l'échelle de l'université (gouverne) et sur ses composantes (gestion). L'exercice de ce pouvoir est le fait d'acteurs, individuels, collectifs ou institutionnels, qui tentent de faire prévaloir leur conception de l'université. Ce découpage à trois niveaux s'inscrit dans la foulée des travaux de Clark (1983) et de Lemieux (1994).

En définissant la gouvernance des universités de cette manière, j'entends à la fois prendre mes distances par rapport à la polysémie du terme *gouvernance* et traiter celui-ci comme ce qu'il est en réalité, c'est-à-dire un néologisme apparu au même moment que la montée en puissance de l'idéologie néolibérale, dans les années 1980[3] (Collins Dictionary, 2018).

Selon la lecture que je proposerai, l'emploi contemporain du mot *gouvernance* et les pratiques qui s'en réclament témoignent d'une conception néolibérale de l'université. D'après cette conception, l'université devrait devenir une entreprise comme les autres[4] : il lui faut ainsi faire sa place dans un environnement concurrentiel, s'élever dans les classements nationaux et internationaux, attirer des étudiants étrangers, être financée sur la base des diplômes qu'elle décerne et des subventions que ses professeurs obtiennent, rendre compte de ses réalisations et être dirigée par une équipe de gestionnaires professionnels, redevables à des autorités extérieures à la communauté universitaire et non plus à celle-ci. L'université ne se définit plus d'abord comme une institution de haut savoir, mais comme un acteur clé dans l'« économie de la connaissance » (Olssen et Peters, 2005).

Comment expliquer la montée en puissance de cette conception néolibérale de l'université ? Comment les universités étaient-elles régulées, dirigées et gérées avant que le mot *gouvernance* n'ait cours ? Comment le sont-elles aujourd'hui ? Ce sont à ces questions que je tenterai d'apporter des réponses dans le présent chapitre et le suivant. Pour ce faire, j'ai découpé l'histoire de l'université moderne en trois périodes[5] : 1810-1960, 1960-1980, 1980 à aujourd'hui. Chacune d'elles comporte deux volets : l'évolution des universités au cours de la période et la nature de

3. Il est intéressant de noter, à cet égard, que le terme *governance* n'apparaît pas dans l'index de l'ouvrage classique de Clark (1983) sur les systèmes d'enseignement supérieur, où il est plutôt question de coordination, d'autorité et de pouvoir.

4. Cette *corporatization* « *refers to the process and resulting outcomes of the ascendance of business interests, values and models in the university system* » (Brownlee, 2015, p. 3).

5. Cette périodisation est approximative et varie selon les pays. Le passage d'une époque à l'autre est progressive et certains traits des systèmes universitaires antérieurs se perpétuent au fil des époques.

leur régulation, de leur gouverne et de leur gestion à cette époque. Les deux premières périodes font l'objet du présent chapitre et la troisième, celui du chapitre 3.

La régulation, la gouverne et la gestion des universités du XIX^e^ siècle au début des années 1960

La fondation, en 1810, de l'Université de Berlin – aujourd'hui la Humboldt-Universität zu Berlin – a marqué le coup d'envoi de l'université moderne. À partir de la seconde moitié du XIX^e^ siècle, le modèle de l'université Humboldt a servi d'inspiration aux réformateurs de nombreux pays occidentaux, influençant du même coup la conception de l'université et sa régulation.

De l'Université de Berlin à l'université de masse

L'idée d'université qui a pris forme en Allemagne au XIX^e^ siècle était celle d'un lieu de haut savoir qui ne se limite plus à préserver et à transmettre les enseignements des maîtres du passé, mais aussi à produire des connaissances nouvelles dans la poursuite désintéressée de la vérité. La conception humboldtienne de l'université reposait sur une série de principes : unité de la connaissance, unité de la recherche et de l'enseignement, poursuite individuelle et collective de la vérité, primauté de la recherche, liberté d'enseigner et d'apprendre, cette dernière étant obtenue au terme d'un cursus scolaire exigeant (Nybom, 2007, p. 9).

La mise en œuvre de ces principes supposait que l'État protège cette tour d'ivoire[6] et lui assure un financement adéquat. Aux yeux des politiciens comme des penseurs de l'époque, le développement de l'université allait de pair avec celui de l'État-nation et la recherche libre contribuait aux progrès culturels et économiques de celui-ci (Wittrock, 1993, p. 310-331). Inlassablement professés, ces idéaux ont en pratique dû composer avec la spécialisation croissante des champs disciplinaires, la présence de « sciences alimentaires » comme la médecine, la technologie et le droit et la nécessité de former les employés de l'État.

C'est la supériorité manifeste des universités allemandes dans l'avancement des connaissances, à partir de la deuxième moitié du XIX^e^ siècle, qui a amené les réformateurs de différents pays à s'inspirer du modèle

6. De nos jours, l'idée d'une université tour d'ivoire est nettement péjorative. Pour Wilhelm von Humboldt, cette image symbolisait un lieu protégé qui permettait aux professeurs et aux étudiants de mener leur quête de la vérité sans interférence extérieure (Nybom, 2007).

de l'Université de Berlin (Nybom, 2007 ; Wittrock, 1993). La spécialisation du travail de recherche et l'adoption du séminaire comme méthode pédagogique, pratiquées dans les universités allemandes, se sont ainsi variablement amalgamées, selon les pays, à des institutions d'enseignement supérieur offrant une éducation libérale ou de la formation professionnelle (Wittrock, 1993).

Durant ce siècle et demi de développement des universités modernes, celles-ci sont demeurées pour l'essentiel de taille limitée. Elles comptaient en effet peu de professeurs et d'étudiants, et à peu près pas de professeures et d'étudiantes. C'était des institutions élitistes, au sens où leurs étudiants étaient triés sur le volet et qu'ils étaient appelés à s'intégrer aux élites à leur sortie.

L'université : une institution variablement autonome dans un système national d'enseignement supérieur

Durant cette période et la suivante, la régulation des universités s'est surtout effectuée dans le cadre d'un système national d'enseignement supérieur (Clark, 1983 ; Wittrock, 1993 ; Marginson, 2008). Chacun d'eux variait, mais on peut distinguer les systèmes d'Europe continentale[7] et les systèmes anglo-saxons, ces derniers comportant des variantes britanniques et nord-américaines (Amaral, Jones et Karseth, 2002 ; Clark, 1983).

Dans plusieurs pays d'Europe continentale, les universités étaient vues comme des institutions d'État. Celui-ci en assurait ainsi l'essentiel du financement et se réservait le droit d'instaurer des normes nationales en matière d'organisation administrative et de programmes d'étude (Amaral, Jones et Karseth, 2002). Pour la même raison, les professeurs d'université étaient en général des fonctionnaires, parfois nommés par l'État. Par contre, ils étaient largement autonomes (Trow, 1996) et occupaient une position dominante au sein de l'université, semblable à celle d'artisans au sein d'une guilde. Les activités d'enseignement et de recherche s'inscrivaient dans des chaires dont les titulaires disposaient d'une vaste autonomie. La gouverne de l'université était par ailleurs de forme collégiale. Les doyens et les recteurs étaient des gestionnaires amateurs élus par leurs pairs et n'occupaient ces fonctions que temporairement. Leur rôle et leurs pouvoirs demeuraient largement symboliques (Clark, 1983).

7. Au sein des universités d'Europe continentale, certains auteurs distinguent le modèle napoléonien, propre à la France et aux pays de l'Europe du Sud, du modèle humboldtien, qui prévalait en Europe du Nord. Le premier se caractérise par une influence plus grande de l'État sur les universités par opposition au second, dont la tradition est celle d'une communauté autonome de *scholars* (Dobbins, Knill et Vögtle, 2011).

En Grande-Bretagne, les universités d'Oxford et de Cambridge, instituées au Moyen Âge, ont servi de modèle aux universités britanniques qui ont été progressivement mises en place aux XIX^{e} et XX^{e} siècles. Ce sont des sociétés à charte, dotées de leur propre conseil d'administration et indépendantes de l'État. Elles constituent en fait des fédérations de collèges, ceux-ci bénéficiant d'une large autonomie de gestion. Ces universités étaient elles aussi dominées par des guildes de professeurs, qui dirigeaient collégialement les facultés dont ils faisaient partie. Les dirigeants et les administrateurs des universités britanniques étaient des acteurs relativement influents, mais moins que les professeurs dans leur ensemble (Clark, 1983).

Le modèle britannique de régulation et de gouverne des universités a été largement repris dans les autres pays anglo-saxons, dont le Canada. Les universités y naissaient généralement à l'initiative de philanthropes du monde des affaires ou d'autorités religieuses et non d'un gouvernement. La communauté qu'elles desservaient était d'abord locale ou régionale, et non nationale. Par opposition à leurs homologues britanniques, les dirigeants et les administrateurs des universités des autres pays anglo-saxons dominaient leur gouverne. C'était particulièrement le cas aux États-Unis. La plupart des universités y sont des sociétés à charte dont le conseil d'administration déléguait à des gestionnaires le soin d'en assurer le lancement et le fonctionnement. Ce n'est que progressivement que les facultés se sont constituées, de sorte que les modes collégiaux de gouverne et de gestion n'ont pas joué un rôle aussi déterminant aux États-Unis qu'en Europe ou en Angleterre (Clark, 1983 ; Amaral, Jones et Karseth, 2002).

Par-delà cette variété de systèmes nationaux, l'ensemble des gouvernements et des publics témoignaient leur confiance aux universités (Trow, 1996). Elles étaient ainsi généralement financées sur la base d'un budget annuel, sans exigence d'une contrepartie explicite en termes de produits ou de services (Amaral, Jones et Karseth, 2002). L'État et le milieu des affaires soutenaient leur création et leur développement, car les universités leur fournissaient le personnel qualifié qu'ils requéraient. Celles-ci disposaient ainsi d'une relative autonomie tandis que la liberté universitaire prévalait[8].

8. Dans ce chapitre, j'utiliserai l'expression *liberté universitaire* de préférence à celle de *liberté académique*. Même si elle est d'usage courant au Québec, cette dernière expression est un calque de l'anglais. J'entendrai ici par liberté universitaire le fait que les professeurs d'université disposent d'une grande latitude pour déterminer le contenu des cours qu'ils donnent et choisir l'objet de leurs travaux de recherche. En ce sens, la liberté universitaire se distingue de l'autonomie (de gouverne et de gestion) des universités.

La régulation, la gouverne et la gestion des universités dans les années 1960 et 1970 : un âge d'or ?

La Seconde Guerre mondiale a constitué un point de rupture dans l'évolution des universités. D'une part, le financement public massif des travaux de recherche contribuant à l'effort de guerre, particulièrement aux États-Unis, a pavé la voie à l'instauration de considérables fonds de recherche statutaires (Wittrock, 1993 ; Kerr, 2001, p. 35-40). D'autre part, les universités ont connu une expansion fulgurante durant les années d'après-guerre, période au cours de laquelle l'accès à l'enseignement supérieur est devenu un droit pendant qu'une certaine démocratisation des mécanismes de gouverne s'instaurait.

L'expansion des systèmes d'enseignement supérieur

De la fin de la Seconde Guerre mondiale pour les États-Unis[9] – et du début des années 1960 pour la plupart des pays occidentaux – jusqu'au milieu des années 1970, on a assisté à une expansion sans précédent des collèges et des universités. Celle-ci résultait de l'interaction de plusieurs facteurs, dont la popularité de l'idée selon laquelle l'enseignement supérieur est un droit et non un privilège (Trow, 1996), l'arrivée à l'âge adulte des premières cohortes du baby-boom et la demande croissante d'une main-d'œuvre hautement qualifiée pour soutenir le développement de l'État-providence et d'une économie où dominait désormais le secteur des services. Cette dynamique a prévalu au Québec et ailleurs au Canada (Brownlee, 2015, p. 24).

On a ainsi pu parler de l'avènement de l'université de masse (Trow, 1973). Les universités formant une proportion de la population beaucoup plus grande qu'avant, le profil des étudiants s'est considérablement diversifié et une part croissante d'entre eux est d'abord venue à l'université pour obtenir une formation qualifiante. Au début de cette période d'essor, les universités existantes ont pu absorber l'afflux d'étudiants. Il est toutefois rapidement apparu nécessaire de créer de nouvelles universités pour faire face à cette hausse rapide et soutenue de la demande (Trow, 2005). Cette expansion des universités a été rendue possible par une hausse substantielle du financement public.

9. Avec l'entrée en vigueur, en 1944, du *GI Bill*, qui finançait les études secondaires, collégiales ou universitaires des militaires américains démobilisés (Wikipédia, « G.I. Bill », <https://fr.wikipedia.org/wiki/G.I._Bill>, consulté le 28 novembre 2018). En 1947, les anciens combattants représentaient 49 % des étudiants en enseignement supérieur aux États-Unis (Mills, 2012).

Parallèlement, les domaines du savoir ont continué de se ramifier, entraînant une spécialisation accrue des champs disciplinaires. L'enseignement supérieur a ainsi connu une diversification organisationnelle sans précédent : de petits établissements élitistes côtoyaient d'immenses « multiversités » (Kerr, 2001) tandis que se multipliaient les centres de recherche et que les disciplines traditionnelles des sciences de la nature, des sciences sociales et des sciences humaines côtoyaient des instituts interdisciplinaires voués à des thèmes précis (Wallerstein, 2004).

Des systèmes publics d'enseignement supérieur ont également vu le jour, dont celui de la Californie qui fournit l'exemple par excellence. Ce système regroupe trois entités : l'Université de Californie, l'Université d'État de Californie et le système de collèges communautaires de Californie. L'Université de Californie regroupe de grandes universités de recherche tandis que les constituantes de l'Université d'État de Californie et du système de collèges sont principalement vouées à l'enseignement. Cette subdivision permettait de concilier l'excellence en recherche au sein de *graduate schools* très sélectives et la généralisation de l'accès à l'enseignement supérieur (Marginson, 2016).

Parallèlement, le gouvernement des États-Unis contribuait largement à l'expansion de la recherche en instituant des fondations de recherche dotées de budgets substantiels[10] pendant que le ministère de la Défense demeurait un des principaux bailleurs de fonds de la recherche universitaire (Abrams, 1989 ; Kistiakowsky, 1989). Dans l'après-guerre, la grande université de recherche américaine devenait le modèle à suivre (Clark, 1983 ; Marginson, 2016).

Une gouverne multiforme dans un contexte effervescent

La massification des universités qui a pris forme dans les années 1960 est allée de pair avec une certaine démocratisation de leur gouverne. C'est en effet au cours de cette décennie agitée que les étudiants et les jeunes professeurs ont obtenu une voix dans les instances départementales, facultaires et universitaires (Baldridge, 1971 ; Marginson et Considine, 2000 ; Trow, 2005). Jusque-là, la collégialité était avant tout l'apanage de professeurs de carrière, ce que désigne l'expression *oligarchie professorale* (*academic oligarchy*) utilisée par Clark (1983). L'université bénéficiait alors d'une conjoncture très favorable, notamment au Canada (Brownlee, 2015, p. 21-26). Autant les dirigeants politiques que les élites économiques trouvaient leur intérêt dans l'expansion de l'enseignement supérieur et, comme l'État disposait des moyens pour soutenir cette

10. Comme la National Science Foundation et les National Institutes of Health.

croissance, les universités ont pu se développer dans une relative autonomie. Il est ainsi tentant de considérer cette période comme un âge d'or pendant lequel les membres de la communauté universitaire auraient exercé un pouvoir ascendant, de type collégial, sur les instances de gouverne et de gestion de leur université, pendant que les parties prenantes extérieures laissaient les universités s'autogouverner.

À la lumière de travaux empiriques réalisés dans les années 1960 et 1970, cette vision idyllique mérite toutefois d'être nuancée (Baldridge, 1971 ; Lemieux, 1994). La collégialité a en effet variablement coexisté avec d'autres modes de gouverne : bureaucratique/hiérarchique, politique et anarchique.

Plus une université était dépendante de son environnement, plus on a observé une centralisation de sa gouverne et l'imposition de décisions sur un mode bureaucratique (Lemieux, 1994). La prévalence d'un mode de gouverne était également liée au degré de complexité d'un établissement. Des modes de gouverne collégiaux étaient plus probables dans de petits établissements, aux liens internes serrés, que dans de grandes universités de recherche, dont les nombreuses composantes étaient relativement indépendantes les unes des autres (Weick, 1976). C'est d'ailleurs dans l'une de ces grandes universités – Université de Californie, Irvine – que Cohen, March et Olsen (1972) ont décelé un mode de gouverne anarchique.

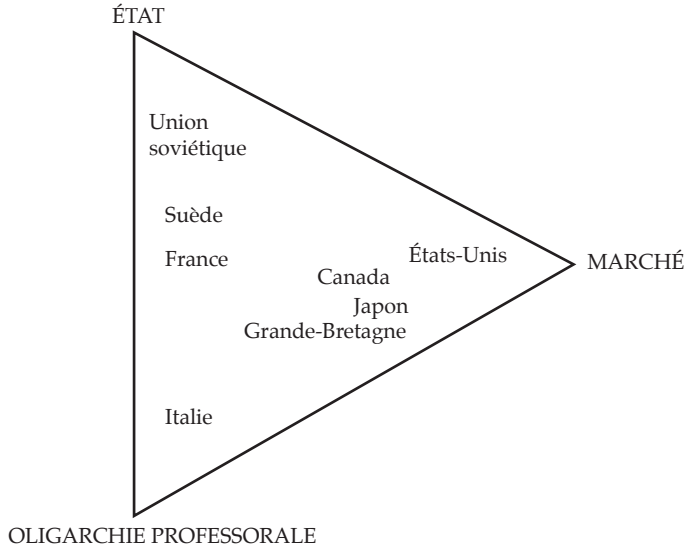
L'avènement d'universités comptant jusqu'à 30 000 ou 40 000 étudiants a aussi entraîné des changements importants en matière de régulation et de gestion. D'une part, les gouvernements ont supervisé plus étroitement l'attribution des fonds publics aux universités, compte tenu de l'ampleur des sommes en cause. D'autre part, la taille même des universités rendait difficilement praticables les modes de coordination peu formalisés qui avaient cours dans les petites universités. En conséquence, la gestion des universités s'est bureaucratisée : davantage de règles et de postes administratifs ont été instaurés pour les faire fonctionner. Plusieurs services de soutien ont ainsi été regroupés au sein d'un appareil bureaucratique. La gestion s'est également professionnalisée et certains professeurs ont choisi de terminer leur carrière comme cadres supérieurs de leur université.

Le recours à des modes de gouverne politiques a périodiquement eu lieu lorsque des conflits ont surgi à l'intérieur d'une université ou entre celle-ci et des acteurs de son environnement. Des coalitions se sont alors formées pour faire prévaloir un point de vue sur un autre. Les révoltes étudiantes des années 1960 l'illustrent éloquemment (Baldridge, 1971 ; Kerr, 2001). Il est intéressant de noter à ce sujet qu'une part des récriminations des étudiants tenait au sentiment d'aliénation qu'ils ressentaient dans des organisations bureaucratiques jugées déshumanisantes.

Enfin, la collégialité n'était pas à cette époque un mode de gouverne immuable et universellement prédominant. Plusieurs réformes des modes de gouverne des universités ont été menées dès les années 1950 pour faire face à leur croissance rapide (Amaral, Jones et Karseth, 2002).

Dans son ouvrage *The Higher Education System*, Clark (1983, p. 136-181) a proposé un « triangle de coordination » au sein duquel il situait les systèmes d'enseignement supérieur nationaux (figure 2.1). Basé principalement sur des observations faites dans les années 1970, ce positionnement des pays permet de caractériser la régulation des universités avant qu'elle ne soit marquée par l'entrée en scène d'une conception néolibérale, dont il sera question dans le prochain chapitre.

Figure 2.1.
Triangle de coordination de Clark



Source : Clark (1983, p. 143, traduction libre).

Les sommets du triangle de Clark représentent respectivement l'État, le marché et l'oligarchie professorale (collégialité). La proximité d'un des trois pôles témoigne de l'influence prédominante de celui-ci sur la gouverne des universités d'un pays. Sans surprise, le système soviétique était le plus près du pôle « État » tandis que le système américain s'approchait le plus du pôle « Marché ». C'est en Italie que l'oligarchie professorale s'avérait la plus puissante. La Grande-Bretagne et le Canada

se trouvaient tous deux éloignés du pôle de l'État et à bonne distance du marché et de l'oligarchie professorale, les systèmes universitaires canadiens[11] se situant toutefois un peu plus près du marché.

Conclusion

L'université moderne a d'abord été une institution élitiste à visée culturelle. Les idéaux élevés dont elle se réclamait se sont rapidement mâtinés de préoccupations plus prosaïques. En contribuant à l'édification des meilleurs esprits et au développement de la société, l'université a assuré sa légitimité jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Dans les décennies qui ont suivi, l'université a connu une expansion inégalée. Cette massification de l'accès à l'enseignement supérieur et la spécialisation accrue des champs du savoir ont rendu caduque l'image d'Épinal de la tour d'ivoire : en se démocratisant, l'université s'est largement ouverte sur la société.

Ce passage d'une université élitiste à une université de masse s'est accompli au sein de systèmes nationaux d'enseignement supérieur. Les caractéristiques distinctives des systèmes universitaires d'Europe et d'Amérique du Nord se sont ainsi perpétuées. Cette variété s'est notamment manifestée dans la manière dont les universités étaient régulées, gouvernées et gérées. D'un pays à l'autre, a toutefois continué de prévaloir l'idée que l'université était une institution à laquelle il était avantageux de conférer une importante capacité d'autodétermination, autant dans sa manière de s'administrer que d'organiser ses activités d'enseignement et de recherche.

Dès les années 1980, toutefois, cette confiance investie dans les universités est apparue naïve et inefficace aux yeux des penseurs et des dirigeants politiques qui verront dans l'université une organisation comme les autres, dont il importait plutôt de s'assurer du rendement et de l'utilité. Cette transformation fera l'objet du prochain chapitre.

11. Comme, au Canada, les pouvoirs constitutionnels en matière d'éducation relèvent des gouvernements provinciaux et territoriaux, le positionnement au sein du triangle varie quelque peu d'une province à l'autre. Clark (1983, p. 144) laisse entendre que la supervision bureaucratique des universités était plus serrée au Québec.

Bibliographie

Abrams, R.M. (1989). « The U.S. Military and higher education : A brief history », *American Academy of Political and Social Science*, vol. 502, p. 15-28.

Amaral, A., G.A. Jones et B. Karseth (dir.) (2002). *Governing Higher Education : National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht, Kluwer Academic Publisher.

Baldridge, J.V. (1971). *Models of University Governance : Bureaucratic, Collegial and Political*, Memorandum nº 77, Stanford, CA, Stanford Center for Research and Development in Teaching, Research and Development.

Brownlee, J. (2015). *Academia Inc. : How Corporatization Is Transforming Canadian Universities*, Halifax et Winnipeg, Fernwwod.

Clark, B.R. (1983). *The Higher Education System : Academic Organization in Cross-National Perspectives*, Berkeley, University of California Press.

Cohen, M.D., J.G. March et J.P. Olsen (1972). « A garbage can model of organizational choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, nº 1, p. 1-25.

Collins Dictionary (s. d.). « Governance », <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/governance>, consulté le 28 novembre 2018.

Dobbins, M., C. Knill et E.M. Vögtle (2011). « An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance », *Higher Education*, vol. 62, nº 5, p. 665-683.

Kerr, C. (2001). *The Uses of the University*, 5e éd., Cambridge, MA, Harvard University Press.

Kistiakowsky, V. (1989). « Military funding of University research », *American Academy of Political and Social Science*, vol. 502, p. 141-154.

Lemieux, V. (2000). « Les rôles du gouvernement dans la gouvernance », dans J. Jenson *et al.*, *La modernisation de la gouvernance : une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-75-2000F.pdf>, consulté le 8 février 2019.

Lemieux, V. (1994). « La structuration du pouvoir dans les organisations universitaires », *Politiques et management public*, vol. 12, nº 2, p. 135-149.

Marginson, S. (2016). *The Dream is Over. The Crisis of Clark Kerr's California Idea of Higher Education*, Oakland, University of California Press.

Marginson, S. (2008). « Clark Kerr and the uses of the University », *CSHE Ideas and Issues in Higher Education Seminar*, 15 décembre 2008, <http://melbourne-cshe.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/1706417/ClarkKerr15Dec08.pdf>, consulté le 28 novembre 2018.

Marginson, S. et M. Considine (2000). *The Enterprise University. Power, Governance and Reinvention in Australia*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mills, N. (2012), « The corporatization of higher education », *Dissent*, automne, <https://www.dissentmagazine.org/article/the-corporatization-of-higher-education>, consulté le 28 novembre 2018.

Nybom, T. (2007). « A rule-governed community of scholars : The humboldt vision in the history of European University », dans P. Maassen et J.P. Olsen (dir.), *University Dynamics and European Integration*, Dordrecht, Springer, p. 55-79.

Olsen, J.P. (2005). *The Institutional Dynamics of the European University*, Working Paper nº 15, Centre for European Studies, <http://www.arena.uio.no>, consulté le 28 novembre 2018.

Olssen, M. et M.A. Peters (2005). « Neoliberalism, higher education and the knowledge economy : From the free market to knowledge capitalism », *Journal of Education Policy*, vol. 20, nº 3, p. 313-345.

Trow, M. (2005). « Reflections on the transition from elite to mass to universal access : Forms and phases of higher education in modern societies since WWII », UC Berkeley Working Papers, <https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt96p3s213/qt96p3s213.pdf?t=kro70m>, consulté le 8 février 2019.

Trow, M. (1996). « Trust, markets and accountability in higher education : A comparative pespective », *UC Berkeley Research and Occasional Papers Series*, <https://escholarship.org/uc/item/6q21h265>, consulté le 28 novembre 2018.

Trow, M. (1973). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, Berkeley, Carnegie Commission on Higher Education.

Wallerstein, I. (2004). « Social sciences in the twenty-first century », dans I. Wallerstein (dir.), *The Uncertainties of Knowledge*, Philadelphie, Temple University Press, p. 34-58.

Weick, K. (1976). « Educational organizations as loosely coupled systems », *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, nº 1, p. 1-19.

Wittrock, B. (1993). « The modern university : The three transformations », dans S. Rothblatt et B. Wittrock (dir.), *The European and American University since 1800. Historical and Sociological Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 303-362.

3 De l'administration à la gouvernance des universités

La gouvernance des universités depuis les années 1980

Louis Demers

À la suite du choc pétrolier de 1973-1974 et de la stagflation qui en a découlé, l'État-providence est entré en crise. La dette des États avait considérablement crû et la confiance investie jusque-là en eux pour réaliser le bien commun vacillait (Rosanvallon, 1981). À partir du début des années 1980, la théorie keynésienne, qui légitimait l'intervention de l'État dans les sphères économique et sociale, cédait la place au monétarisme et, plus largement, au néolibéralisme (Harvey, 2005 ; Steger et Roy, 2010). Harvey (2005, p. 2) dit :

> *Neoliberalism is in the first instance a theory of political economic practices that proposes that human well-being can best be advanced by liberating individual entrepreneurial freedoms and skills within an institutional framework characterized by strong private property rights, free markets and free trade. The role of the state is to create and preserve an institutional framework appropriate to such practices.*

Pour les penseurs néolibéraux, les organismes publics sont par essence inefficients et inaptes à s'adapter aux changements de leur environnement. Il est donc impératif, pour favoriser la productivité et l'innovation du secteur public, de s'inspirer du contexte et des pratiques du secteur privé. C'est sous la bannière de la nouvelle gestion publique que de tels changements ont été appliqués, d'abord par les gouvernements Thatcher au Royaume-Uni et Reagan aux États-Unis, puis dans les autres pays anglo-saxons avant de se généraliser (Diefenbach, 2009).

Nous y reviendrons lorsque nous aborderons les thèmes de la régulation, de la gouverne et de la gestion des universités. Nous examinerons au préalable les transformations du contexte des universités depuis les années 1980.

L'université : retrait de l'État, accès universel, mondialisation et économie du savoir

La volonté de diminuer l'endettement de l'État et de restreindre son rôle dans la société s'est traduite par une réduction des dépenses publiques. Les universités, et au premier chef les universités publiques, ont ainsi été soumises à des compressions budgétaires sévères, notamment à la suite des périodes de récession économique du début des années 1980 et 1990 et de 2008-2009 (Brownlee, 2015, p. 36-43 ; Marginson et Considine, 2000 ; Mills, 2012 ; Trow, 2005).

Ces restrictions budgétaires ont d'autant plus nui à la capacité des universités d'accomplir correctement leur mission que le nombre et la proportion d'étudiants en enseignement supérieur n'ont cessé de croître depuis le début des années 1980 (Altbach, Reisberg et Rumbley, 2009 ; Sarrico, McQueen et Samuelson, 2017). Selon la séquence proposée par Trow (2005), plusieurs pays sont passés d'un accès massif, lorsque de 15 % à 50 % d'une cohorte obtient un diplôme postsecondaire, à un accès quasi universel, lorsque ce seuil franchit les 50 %. L'accès à l'enseignement supérieur, qui était un droit dans les années 1960, est ainsi pratiquement devenu, pour plusieurs, une quasi-obligation.

La proportion d'étudiants venant à l'université pour obtenir une formation qualifiante (*vocational*) plutôt qu'une formation générale (*liberal*) a ainsi augmenté, ce qui a contribué à lier plus directement les programmes de formation des universités aux besoins du marché du travail et aux exigences des ordres professionnels. En outre, dans plusieurs pays européens, le financement public n'a plus été attribué sur une base purement statutaire, mais aussi, en partie, au terme d'une concurrence avec d'autres universités (Nybom, 2007).

Confrontées à une baisse de leur financement public, les universités ont ainsi été forcées de rationaliser leurs coûts et de trouver de nouvelles sources de revenus. L'une des stratégies de réduction des dépenses les plus universellement observées a été de réduire la taille du corps professoral régulier et de lui substituer une variété de postes d'enseignement et de recherche à statut précaire, souvent faiblement rémunérés. Cette précarisation d'une part croissante du personnel d'enseignement et de recherche a envahi des systèmes universitaires aussi différents que ceux du Canada (Brownlee, 2015 ; Foster et Birdsell Bauer, 2018), des États-Unis (Ginsberg, 2011), de la France (Granger, 2015) et du Royaume-Uni (Inge, 2018), avec les effets nocifs sur les conditions de vie et la santé mentale des personnes soumises à cette incertitude chronique.

Les universités ont par ailleurs adopté plusieurs stratégies pour accroître leurs revenus. Dans les pays anglo-saxons, les droits de scolarité ont ainsi été fortement majorés au fil des ans, que cette décision ait été le fait des universités elles-mêmes ou du gouvernement dont elles relevaient (Shattock, 2013 ; Brownlee, 2015). Le fait de payer un fort prix pour étudier à l'université a contribué à faire de l'obtention d'un diplôme monnayable sur le marché du travail le principal objectif de nombreux étudiants. Les études supérieures ont donc été de plus en plus perçues comme un bien privé et non comme une source d'accomplissement personnel et d'enrichissement collectif (Brownlee, 2015, p. 75-105).

L'augmentation du coût des études universitaires n'a pas non plus été sans effet sur l'équité d'accès. À moins d'obtenir un soutien financier important, les adolescents de milieux défavorisés ont été moins enclins à entreprendre des études prolongées (Marginson, 2016) et, lorsqu'ils l'ont fait, ont dû supporter un endettement élevé. La situation est particulièrement alarmante aux États-Unis, où la dette combinée des étudiants en enseignement supérieur s'élevait à plus de 1,5 G$ US en 2018, contre 600 M$ US au début de 2008 (Berman, 2018).

Si la hausse des droits de scolarité a contribué à ce que les étudiants soient considérés – et se considèrent davantage eux-mêmes – comme des clients, elle a du même coup avivé la concurrence entre les universités et accentué leur caractère entrepreneurial (Clark, 1998 ; Marginson et Considine, 2000). Le recrutement de nouveaux étudiants est devenu un objectif prioritaire, qui a justifié une série de stratégies qui vont de la mise en valeur de l'image de marque de l'université à l'ouverture de succursales, au pays et à l'étranger.

Cette course aux étudiants, cette valorisation de la marque (*branding*) et ces délocalisations dépassent en effet les frontières provinciales ou nationales. Si, de toute époque, les universités prestigieuses ont attiré la crème des étudiants d'autre pays, la plupart des universités des pays développés consacrent désormais d'importantes ressources à desservir le « marché » international. Si cette volonté d'accroître le nombre d'étudiants étrangers peut viser l'enrichissement mutuel, les motivations économiques des gouvernements et des universités sont déterminantes dans l'internationalisation de celles-ci[1]. Attirer des étudiants étrangers permet notamment de contrebalancer la diminution du nombre d'étudiants nationaux.

Les universités s'inscrivent désormais dans une logique mondialisée (Marginson, 2008). D'une part, leur fréquentation s'est accrue à l'échelle planétaire (Marginson, 2016). Les pays d'Asie du Sud-Est ont

1. La Politique québécoise de financement des universités, rendue publique en mai 2018, témoigne de cette tendance (MEES, 2018).

investi massivement dans leur système d'enseignement supérieur, à telle enseigne que les universitaires chinois signent une part substantielle des articles scientifiques publiés (Gingras, 2018 ; Marginson, 2016). D'autre part, depuis 2003, des classements internationaux hiérarchisent les universités de recherche. Ces classements contribuent à instituer un marché mondial de la formation universitaire fondé sur la réputation des universités, en dépit des faiblesses méthodologiques et métriques qui minent leur validité (Aghion *et al.*, 2010 ; Caron et Umbriaco, 2016 ; Dixon et Hood, 2016 ; Hazelkorn, 2014 ; Marginson, 2014).

Ces lacunes n'ont pas empêché les autorités politiques et, ironiquement, les dirigeants universitaires eux-mêmes, de s'y référer. La suprématie apparente des universités américaines et britanniques a créé d'importants remous, notamment en Europe. À la différence des pays anglo-saxons, les pays d'Europe continentale avaient largement préservé le principe de la gratuité des études supérieures. Soumises à des compressions budgétaires, les universités européennes ont ainsi souffert d'un sous-financement chronique qui explique en partie leur sous-performance (Aghion *et al.*, 2010 ; Trow, 2005).

La concurrence interuniversitaire s'est également accentuée pour ce qui est de la recherche. Comme une part accrue de leur budget dépend de l'obtention de fonds de recherche, les universités ont déployé des moyens croissants pour appuyer les demandes de subvention de leurs professeurs et attirer en leur sein des chercheurs qui ont démontré leur capacité à faire financer leurs projets, à publier dans des périodiques prestigieux et à mobiliser des réseaux internationaux.

Dans la même veine, les professeurs en début de carrière ont été fortement incités à faire des demandes de subvention puisque, pour la plupart d'entre eux, l'obtention d'un poste permanent est directement liée à leur productivité en recherche. Jusqu'à tout récemment, au Canada, cette dynamique a contribué à réduire le taux de réussite des projets soumis aux organismes subventionnaires, les budgets de ceux-ci n'ayant pas connu la même hausse que celle des demandes qui leur ont été faites (Association canadienne des professeures et professeurs d'université, 2018).

L'ensemble de ces changements a favorisé l'institutionnalisation de la recherche. Une part importante des fonds publics et privés de recherche a ainsi été progressivement concentrée dans un nombre limité de chaires, de centres et d'instituts (Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université [FQPPU], 2016). Ceux-ci sont autant de quasi entreprises dont la pérennité dépend de la capacité des chercheurs-entrepreneurs à obtenir de nouvelles subventions et à publier (Etzkowitz, 2003).

Au cours des dernières années, les organismes subventionnaires et les gouvernements ont davantage insisté pour que les recherches menées à l'université contribuent à résoudre des problèmes concrets, ce qui a réduit la part relative du financement consacré à la recherche fondamentale, aux sciences humaines et aux travaux plus théoriques. Les gouvernements ont particulièrement valorisé les recherches en sciences de la santé et dans les domaines qui permettent d'espérer des innovations susceptibles de contribuer à la croissance de l'économie, comme les biotechnologies et les STIM (sciences, technologies, ingénierie, mathématiques). Certaines de ces recherches permettent de surcroît l'appropriation privée de leurs résultats (brevets, commercialisation, recherche appliquée) et le lancement de jeunes pousses (Martin, 2016 ; Etzkowitz, 2003). Les universités sont d'autant plus enclines à favoriser ce type de projet qu'elles peuvent en retirer elles-mêmes des revenus supplémentaires, comblant, en partie, la réduction de leur financement public.

Avec les développements successifs des technologies de l'information et des communications, de l'Internet, des réseaux sociaux, des données massives et de l'intelligence artificielle, l'économie a continué de se transformer à un rythme rapide. Par sa capacité à produire et à transférer des connaissances de pointe dans ces domaines, l'université est apparue comme un puissant levier de développement de l'« économie du savoir » (Olssen et Peters, 2005). Dès 1996, l'OCDE affirmait : « *The science system, essentially public research laboratories and institutes of higher education, carries out key functions in the knowledge-based economy, including knowledge production, transmission and transfer* » (Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], 1996, p. 7).

Cette quête du rendement a été renforcée par l'instauration, dans plusieurs pays, de systèmes de mesure de productivité de la recherche. Ces systèmes visent à s'assurer que les fonds que les gouvernements investissent en recherche sont canalisés vers les universités les plus performantes (Hicks, 2011). L'Association européenne des universités soutient également cette stratégie (Bennetot Pruvot, Claeys-Kulik et Estermann, 2015).

Enfin, pour suppléer à la réduction du financement public, les universités ont également sollicité la contribution d'entreprises, de philanthropes et de leurs diplômés, invités à faire des dons à leur *alma mater*. Les fondations des grandes universités de recherche disposent sur ce plan d'un net avantage sur les autres établissements d'enseignement supérieur, contribuant à accroître l'écart de réputation que reflètent les

palmarès internationaux[2]. Toute une industrie de la collecte de fonds s'est ainsi développée pour remplir les coffres des fondations universitaires (Ginsberg, 2011, p. 55-64).

Le resserrement de la régulation, la hiérarchisation de la gouverne et la bureaucratisation de la gestion : l'université sous influence néolibérale

Selon Hood (1991), la nouvelle gestion publique comporte sept principaux éléments doctrinaux : dirigeants professionnels dotés de pouvoirs discrétionnaires, indicateurs de performance explicites, accent sur la vérification des résultats plutôt que des procédures, désagrégation des organismes publics en unités décentralisées responsables de leurs revenus et de leurs dépenses, accroissement de la concurrence, accent sur les styles de gestion pratiqués dans le secteur privé et réduction des coûts (faire plus avec moins). Au total, ces éléments visaient à accentuer l'obligation de rendre compte des organismes publics et à les assujettir à une discipline semblable à celle du marché. Ferlie, Musselin et Andresani (2008) ont montré que les réformes inspirées par la nouvelle gestion publique ont également touché l'enseignement supérieur.

Selon Brunsson et Sahlin-Andersson (2000), l'effet le plus marquant de ces réformes a été de faire apparaître les universités comme des organisations incomplètes au regard de la conception abstraite des « vraies » organisations. Jusque-là, les universités pouvaient être assimilées à des arènes, c'est-à-dire à des institutions aux frontières relativement floues, poursuivant des finalités générales et dont les membres agissaient selon des normes professionnelles et sans grande interférence des dirigeants de l'organisation (Brunsson et Sahlin-Andersson, 2000, p. 734-735). Par opposition, une « vraie » organisation est un acteur, c'est-à-dire « *an entity possessing independence and sovereignty, with autonomous or self-interested goals, with rational means and qualities, commanding independent resources and having clear boundaries* » (Brunsson et Sahlin-Andersson, 2000, p. 731).

De ce point de vue, le mouvement de transformation des universités en entreprises ne découle pas d'une simple adaptation aux changements survenus dans leur environnement. Elle procède aussi d'une construction

2. Une enquête menée par des journalistes du quotidien britannique *The Guardian* révèle que les collèges qui composent les universités d'Oxford et de Cambridge disposaient collectivement d'un capital accumulé de 21 milliards de livres, soit plus de 35 milliards de dollars canadiens (Adams et Greenwood, 2018).

sociale (Berger et Luckmann, 1966) nourrie par une conception néolibérale et un glossaire où les expressions *assurance qualité*, *gouvernance*, *reddition de comptes*, *plan stratégique* et *classement* font florès[3].

Comme nous l'avons vu à la section précédente, cette « construction en organisation » des universités s'est d'abord manifestée par le changement du rôle de l'État. Si, dans la plupart des pays, les gouvernements ont réduit la part de leur contribution au financement des universités, ils ont, à l'inverse, accru l'ampleur de leur régulation sur celles-ci.

D'abord, c'est l'État qui détermine les règles du jeu du « quasi-marché » au sein duquel se concurrencent désormais les universités. Ces règles portent notamment sur le niveau autorisé des droits de scolarité et sur la qualité des programmes et de la formation reçue par les étudiants (Agasisti et Catalano, 2006). L'État a largement recouru à un autre mode de régulation, inspiré des conglomérats plutôt que du marché : la reddition de comptes (Mintzberg, 1982 ; Trow, 1996). Les universités n'ont plus simplement été imputables du respect des budgets autorisés, mais aussi du nombre et de la qualité de leurs extrants – diplômes délivrés, octrois de recherche obtenus et publications scientifiques – et de l'efficience avec laquelle elles les ont produits.

Ces deux grands modes de régulation – la mise en concurrence et la reddition de comptes – ont miné celui qui dominait jusque-là : la confiance (Power, 1997). Ce principe, instauré de longue date, posait que les fonds publics investis dans les universités étaient confiés à des institutions fiables, dont les membres cherchaient à s'acquitter au mieux de leurs responsabilités (Trow, 1996). L'adhésion à ce principe soutenait la liberté universitaire, l'autonomie des universités et la collégialité de leur gouverne.

Cette détérioration de la confiance envers les universités a, en outre, résulté des compressions budgétaires qu'elles ont subies à partir des années 1980. Au Royaume-Uni et dans les pays d'Europe continentale, l'évolution opposée du nombre d'étudiants et du budget par étudiant alloué par l'État a considérablement dégradé les conditions d'enseignement et de recherche, engendrant d'importants problèmes de qualité. Ironiquement, c'est en raison de ces problèmes que les pays européens se sont dotés de mécanismes d'évaluation de la qualité (Trow, 1996).

---

3. « *New managerialism within UK* [United Kingdom] *universities is a discourse of strategic change and a cluster of related organisational reforms that attempt to* redefine the reality *of higher education for all of those who participate in its design, delivery and consumption* » (Reed, 2002, p. 180). « *The rising influence of the business entreprise model as an organizational ideal has constituted an increasing institutional contextual pressure for change over the last decades in many countries* » (Bleiklie et Kogan, 2007, p. 481).

À partir de 2003, l'Angleterre s'est toutefois nettement démarquée du modèle européen. La déréglementation du nombre d'étudiants admissibles et de leurs droits de scolarité a considérablement accru la concurrence entre les universités, suscitant l'incertitude quant à leurs revenus, mais permettant aux plus réputées d'entre elles de connaître un temporaire âge d'or financier (Shattock, 2013).

Selon Trow (1996), comme les universités américaines ont, depuis leur origine, évolué dans un environnement marchand et qu'elles ont largement su maintenir la confiance des gouvernements et du public, leurs parties prenantes ont relativement moins recouru à la reddition de comptes comme mode de régulation.

Si on se réfère au triangle de coordination de Clark (1983) (voir la figure 2.1) l'évolution décrite ci-dessus a eu pour effet d'éloigner l'ensemble des universités – incluant les universités américaines[4] – du pôle « collégialité » et de les faire migrer vers le pôle « marché ». Comme l'État est au cœur de ces changements, le pôle qu'il constitue demeure puissant et son influence tend à converger : dans les pays où il intervenait directement dans la régulation des universités, il a relâché son emprise tandis qu'il intervient davantage là où il se tenait à distance (Austin et Jones, 2016 ; Shattock, 2014b).

Changement majeur, cette coordination ne structure plus seulement les systèmes nationaux d'enseignement supérieur. Avec l'intensification de la mondialisation et la création d'un espace d'enseignement supérieur européen à la suite de l'adoption de la Déclaration de Bologne (Neave, 2003), la concurrence entre les universités et leur régulation sont désormais à la fois locale, nationale et internationale (Marginson et Rhoades, 2002 ; Olsen, 2005 ; Shattock, 2014b). Les autorités publiques sont ainsi incitées à accroître l'autonomie et la responsabilité de leurs universités pour qu'elles empruntent la voie ouverte par les grandes universités de recherche américaines et s'en rapprochent dans les classements internationaux (Aghion *et al.*, 2010 ; Commission européenne, 2011)[5].

En Europe, le processus de Bologne a entraîné l'uniformisation des programmes de formation, notamment en réponse à la demande des étudiants de pouvoir circuler dans l'espace universitaire européen

4. Un palmarès des universités américaines a été lancé dès 1983, et les droits de scolarité ont considérablement augmenté à partir des années 1980 (Mills, 2012).

5. « *The arrival on the scene of global classifications and rankings of universities has galvanised the world of higher education. Since the emergence of global rankings, universities have been unable to avoid national and international comparisons, and this has caused changes in the way universities function* » (Rauhvargers, 2011, p. 68).

(Neave, 2003). Il n'est pas anodin que ce processus ait été accompli hors de toute influence des professeurs et de toute réflexion sur la pertinence pédagogique de cette réforme des programmes et des diplômes (Trow, 2005, p. 51-52). Dans plusieurs pays d'Europe, on a également assisté à la dévolution des pouvoirs en matière d'enseignement supérieur à des gouvernements sous-nationaux, situation qui prévalait déjà dans des fédérations, comme le Canada et les États-Unis (Neave, 2003).

La constitution progressive des universités en vraies organisations s'est traduite, à l'interne, par l'emprise d'une conception gestionnaire des universités.

> *Management is established as a strong ideology dominating any other professional orientation. Managers are the major beneficiaries of the introduction of NPM* [*new public management*] *and simply see it as a fantastic opportunity to further increase their power and control, influence and personal advantages* (Diefenbach, 2009, p. 906).

Recrutés comme des professionnels de la gestion, les cadres supérieurs des universités voient leur rémunération s'élever en conséquence et dépasser de beaucoup celle des professeurs en fin de carrière (Brownlee, 2015, p. 108-109 ; Ginsberg, 2011, p. 23-24).

De manière généralisée, la direction des universités assume une part croissante des pouvoirs de l'établissement. Dans les pays anglo-saxons, les dirigeants relèvent eux-mêmes d'un conseil d'administration composé en bonne partie de membres extérieurs à l'université, de manière à ce que les parties prenantes de celle-ci puissent influer sur ses orientations. Cette hiérarchisation des rapports d'autorité et de reddition de comptes au sein des universités réduit l'ampleur et la portée des pouvoirs dévolus jusque-là aux instances collégiales comme le sénat ou l'assemblée universitaire (Brownlee, 2015 ; Ginsberg, 2011 ; Shattock, 2014a). Dans le même temps, l'alourdissement de la tâche des professeurs réguliers réduit leur désir et leur capacité de s'engager dans les instances de gouverne et de gestion de leur établissement (Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université [FQPPU], 2015).

Au terme de leur étude empirique de 17 universités australiennes, Marginson et Considine (2000, p. 11) concluaient : « *Without exception the university leaders in our study saw collegial forms of decision-making as an obstacle to managerial rationalities.* » Dans la même veine, Shattock (2014a, p. 194) concluait à propos de la gouverne des universités dans neuf pays développés : « *From being collegially led, universities have become corporately led ; universities have become "managed" institutions and increasingly they have become managed by non-academic managers.* »

Soumises à une reddition de comptes plus serrée, les directions d'université en viennent elles-mêmes à appliquer des outils de reddition de comptes à l'interne. Les facultés et les départements sont ainsi de plus en plus considérés comme des centres de revenus et de dépenses, qui doivent équilibrer leur budget. Cette tendance va à l'encontre de l'idée d'une université qui accueille l'ensemble des secteurs du savoir, même si certains ne sont pas « rentables ». La gestion de ces unités est confiée à des doyens qui sont nommés par la direction de l'université et non plus élus par leur communauté. Du *scholar dean*, on passe ainsi au *manager dean* (Shattock, 2014a, p. 11), contribuant ainsi à diffuser l'esprit gestionnaire au cœur de l'activité universitaire, celui des programmes d'étude et de recherche.

On observe parallèlement l'adoption de pratiques inspirées du secteur privé, comme la formulation d'un plan stratégique pluriannuel et la mise en marché de l'image de marque de l'université. Ces moyens symboliques permettent aux universités de valoriser leur identité organisationnelle dans la société et de se distinguer de leurs concurrentes (Albert et Whetten, 1985 ; Sensaker, 2015).

Dans l'ensemble des systèmes universitaires, le renforcement du pouvoir des gestionnaires s'est accompagné d'une prolifération du personnel administratif et d'une bureaucratisation accrue (Shattock, 2014a). Celles-ci résultent pour une large part de la conception, de l'application et de la surveillance des normes – de rendement, de qualité et d'éthique – auxquelles sont assujetties les universités (Jarvis, 2014 ; Vinokur, 2014). Ces dernières se voient dotées d'une autonomie de gouverne plus grande, mais cette autonomie est elle-même subordonnée à une régulation plus impérative.

Conclusion

Depuis les années 1980, les universités sont passées d'une relative indépendance envers les parties prenantes de leur environnement – étudiants, État, entreprises privées et donateurs – à une dépendance croissante envers celles-ci (Lemieux, 1994). Soumises à une réduction de leur financement statutaire, les universités ont été placées en situation de concurrence, dans les deux volets principaux de leur mission : l'enseignement et la recherche. Elles ont également été intimées à accroître leur productivité. Cette dépendance, cette concurrence et cette pression au rendement ont directement affecté la régulation, la gouverne et la gestion des universités.

Depuis les années 1980, la régulation des universités des pays développés s'est resserrée. La part de confiance dans cette régulation a été réduite au profit d'un recours accru à la logique du marché et à l'obligation de rendre compte. Cette évolution est à la fois cause et conséquence d'une conception de l'université qui en fait une « vraie » organisation, productrice d'extrants mesurables et comparables. Dans les pays où les universités disposaient d'une autonomie relativement grande, elles ont dû rendre davantage de comptes. Dans les pays, comme la France, où les universités étaient directement tributaires de l'État, on a plutôt accru leur autonomie pour les rendre plus entrepreneuriales.

Dans tous les cas, l'application des principes de la nouvelle gestion publique a entraîné la concentration des pouvoirs au sommet de l'université et la hiérarchisation des rapports d'autorité en son sein. Si les professeurs continuent collectivement de détenir une large part d'influence sur le cœur de la mission de l'université, l'enseignement et la recherche, ils effectuent leur travail dans un contexte marqué par la bureaucratisation, la précarisation et l'augmentation des exigences de rendement alors même que les budgets des universités ne suivent pas le rythme d'augmentation des étudiants qu'elles admettent.

Ces changements à la manière dont les universités sont régulées, dirigées et gérées font système. Considérés dans leur ensemble, ils témoignent de l'institutionnalisation de l'université néolibérale. Sans mobilisation pour une université au service du bien commun, celle-ci s'expose à justifier son existence par sa seule utilité économique.

Bibliographie

Adams, R. et X. Greenwood (2018). « Oxbrige and elitism. Oxford and Cambridge university colleges hold £21bn in riches », *The Guardian*, 28 mai, <https://www.theguardian.com/education/2018/may/28/oxford-and-cambridge-university-colleges-hold-21bn-in-riches>, consulté le 28 novembre 2018.

Agasisti, T. et G. Catalano (2006). « Governance models of university systems-towards quasi-markets ? Tendencies and perspectives : A European comparison », *Journal of Higher Education Policy and Management*, vol. 28, nº 3, p. 254-262.

Aghion, P. *et al*. (2010). « The governance and performance of universities : Evidence from Europe and the US », *Economic Policy*, vol. 25, nº 61, p. 7-59.

Albert, S. et D. Whetten (1985). « Organizational identity », *Research in Organizational Behavior*, vol. 7, nº 2, p. 263-295.

Altbach, P.G., L. Reisberg et L.E. Rumbley (2009). *Trends in a Global Higher Education : Tracking an Academic Revolution*, Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

Association canadienne des professeures et professeurs d'université/Canadian Association of University Teachers (2018). « Research », <https://www.caut.ca/resources/almanac/5-research>, consulté le 28 novembre 2018.

Austin, I. et G.A. Jones (2016). *Governance of Higher Education : Global Perspectives, Theories, and Practices*, New York, Routledge.

Bennetot Pruvot, E., A.-L. Claeys-Kulik et T. Estermann (2015). *Designing Strategies for Effective Funding of Universities in Europe*, European University Association, <http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/designing-strategies-for-efficient-funding-of-universities-in-europe.pdf?sfvrsn=4>, consulté le 28 novembre 2018.

Berger, P. et T. Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality : A Treatise in the Sociology ok Knowledge*, New York, Doubleday.

Berman, J. (2018), « Student debt just hit $1.5 trillion », *MarketWatch*, 12 mai, <https://www.marketwatch.com/story/student-debt-just-hit-15-trillion-2018-05-08/print>, consulté le 28 novembre 2018.

Bleiklie, I. et M. Kogan (2007). « Organization and governance in Universities », *Higher Education Policy*, vol. 20, p. 477-493.

Brownlee, J. (2015). *Academia Inc. : How Corporatization Is Transforming Canadian Universities*, Halifax et Winnipeg, Fernwwod.

Brunsson, N. et K. Sahlin-Andersson (2000). « Constructing Organizations : The example of public sector reform », *Organization Studies*, vol. 21, nº 4, p. 721-746.

Caron, J. et M. Umbriaco (2016). *Une classification des universités québécoises fondée sur le système de la Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching*, Montréal, Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université, <https://fqppu.org/wp-content/uploads/2016/05/FQPPU-ClassifiU.pdf>, consulté le 28 novembre 2018.

Clark, B.R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities : Organizational Pathways of Transformation*, Oxford, Pergamon Press.

Clark, B.R. (1983). *The Higher Education System : Academic Organization in Cross-National Perspectives*, Berkeley, University of California Press.

Commission européenne (2011). *Soutenir la croissance de l'emploi : un projet pour la modernisation des systèmes d'enseignement supérieur en Europe*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles.

Diefenbach, T. (2009). « New Public Management in public sector organizations : The dark sides of managerialist "enlightenment" », *Public Administration*, vol. 87, nº 4, p. 892-909.

Dixon, R. et C. Hood (2016). « Ranking academic research performance : A recipe for success ? », *Sociologie du travail*, vol. 58, p. 403-411.

Etzkowitz, H. (2003). « The norms of entrepreneurial science : Cognitive effects of the new university-industry linkages », *Research Policy*, vol. 27, p. 823-833.

Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) (2016). *Le financement de la recherche universitaire au Québec : évolution et enjeux*, Montréal, FQPPU.

Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) (2015). *La condition professorale dans les universités québécoises. Le défi des conciliations. S'épanouir… s'épuiser*, Montréal, FQPPU.

Ferlie, E, C. Musselin et G. Andresani (2008). « The steering of higher education systems : A public management perspective », *Higher Education*, vol. 56, p. 325-348.

Foster, K. et L. Birdsell Bauer (2018). *De l'ombre à la lumière : Les expériences du personnel académique contractuel*, Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU), <https://www.caut.ca/sites/default/files/rapport_pac.pdf>, consulté le 28 novembre 2018.

Gingras, Y. (2018). *Histoire des sciences*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », nº 3495.

Ginsberg, B. (2011). *The Fall of the Faculty. The Rise of the All-Administrative University and Why It Matters*, Oxford, Oxford University Press.

Granger, C. (2015). *La destruction de l'université française*, Paris, La Fabrique.

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.

Hazelkorn, E. (2014). « Reflections on a decade of global rankings : What we've learned and outstanding issues », *European Journal of Education*, vol. 49, nº 1, p. 12-28.

Hicks, D. (2011). « Performance-based university research funding systems », *Research Policy*, vol. 41, nº 2, p. 251-261.

Hood, C. (1991). « A public management for all seasons ? », *Public Administration*, vol. 69, printemps, p. 3-19.

Inge, S. (2018). « UK Universities rely on casual staff "for up to half of teaching" », *Times Higher Education*, 6 mars.

Jarvis, D.S.L. (2014). « Regulating higher education : Quality assurance and neo-liberal managerialism in higher education – A critical introduction », *Policy and Society*, vol. 33, nº 3, p. 155-166.

Lemieux, V. (1994). «La structuration du pouvoir dans les organisations universitaires», *Politiques et management public*, vol. 12, nº 2, p. 135-149.

Marginson, S. (2016). *The Dream is Over. The Crisis of Clark Kerr's California Idea of Higher Education*, Oakland, University of California Press.

Marginson, S. (2014). « University rankings and social science », *European Journal of Education*, vol. 49, nº 1, p. 45-59.

Marginson, S. (2008). « Clark Kerr and The uses of the University », *CSHE Ideas and Issues in Higher Education Seminar*, 15 décembre 2008, <http://melbourne-cshe.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/1706417/ClarkKerr15Dec08.pdf>, consulté le 28 novembre 2018.

Marginson, S. et M. Considine (2000). *The Enterprise University. Power, Governance and Reinvention in Australia*, Cambridge, Cambridge University Press.

Marginson, S. et G. Rhoades (2002). « Beyond national states, markets, and systems of higher education : A glonacal agency heuristic », *Higher Education*, vol. 43, p. 281-309.

Martin, B.R. (2016). « What's happening to our universities ? », *Prometheus*, vol. 34, nº 1, p. 7-24.

Mills, N. (2012). « The corporatization of higher education », *Dissent*, automne, <https://www.dissentmagazine.org/article/the-corporatization-of-higher-education>, consulté le 28 novembre 2018.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) (2018). *Politique québécoise de financement des universités*, <http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/enseignement-superieur/universitaire/Politique-financement-universites.pdf>, consulté le 28 novembre 2018.

Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation et Montréal, Les éditions Agence d'Arc.

Neave, G. (2003). « The Bologna declaration : Some of the historical dilemmas posed by the reconstruction of the community in Europe's systems of higher education », *Educational Policy*, vol. 17, nº 1, p. 141-164.

Nybom, T. (2007). « A rule-governed community of scholars : The Humboldt vision in the history of European University » dans P. Maassen et J.P. Olsen (dir.), *University Dynamics and European Integration*, Dordrecht, Springer, p. 55-79.

Olsen, J.P. (2005). « The institutional dynamics of the European University », *Working Paper* nº 15, Cambridge, Centre for European Studies.

Olssen, M. et M.A. Peters (2005). « Neoliberalism, higher education, and the knowledge economy : From the free market to knowledge capitalism », *Journal of Education Policy*, vol. 20, nº 3, p. 313-345.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (1996). *The Knowledge-Based Economy*, Paris, OECD.

Power, M.A. (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press.

Rauhvargers, A. (2011). *Global University Rankings and their Impact. A report for the European Universities Association (EUA)*, Brussels, EUA.

Reed, M. (2002). « New managerialism, professional power, and organisational governance in UK Universities : A review and assessment » dans A. Amaral, G.A. Jones et B. Karrseth (dir.) (2002), *Governing Higher Education : National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht, Kluwer Academic Publisher, p. 163-185.

Rosanvallon, P. (1981). *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.

Sarrico, C., A. McQueen et S. Samuelson (dir.) (2017). *State of Higher Education 2015-16*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

Sensaker, B. (2015). « Organizational identity as a concept for understanding university dynamics », *Higher Education*, vol. 69, nº 1, p. 103-115.

Shattock, M. (2014a). « Autonomy, self-government and the distribution of authority. International trends in university governance » dans M. Shattock (dir.), *International Trends in University Governance. Autonomy, Self-government and the Distribution of Authority*, New York, Routledge.

Shattock, M. (dir.) (2014b). *International Trends in University Governance. Autonomy, Self-government and the Sistribution of Authority*, Londres, Routledge.

Shattock, M. (2013). « University governance, leadership and management in a decade of diversification and uncertainty », *Higher Education Quarterly*, vol. 67, nº 3, p. 217-233.

Steger, M.F. et R.K. Roy (2010). *Neoliberalism : A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.

Trow, M. (2005). « Reflections on the transition from elite to mass to Universal access : Forms and phases of higher education in modern societies since WWII », *UC Berkeley Working Papers*, <https://escholarship.org/uc/item/96p3s213>, consulté le 28 novembre 2018.

Trow, M. (1996). « Trust, markets and accountability in higher education : A comparative pespective », *UC Berkeley Research and Occasional Papers Series*, <https://escholarship.org/uc/item/6q21h265>, consulté le 28 novembre 2018.

Vinokur, A. (2014). « La normalisation de l'université », dans B. Frydman et A. Van Waeyenberge (dir.), *Gouverner par les standards et les indicateurs : de Hume aux rankings*, Bruxelles, Bruylant, p. 235-262.

4 La nouvelle gestion publique et l'université québécoise
Quelle influence ?[1]

Jean Bernatchez

La nouvelle gestion publique (NGP) n'est pas une pratique de gestion prescrite dans les universités québécoises, mais son influence y est manifeste. La culture de la NGP est prégnante et marque la manière dont les universités sont maintenant gérées. La généralisation de ce mode de gestion met en évidence ses limites et consacre son dépassement : la NGP n'est pas adaptée à l'institution universitaire pensée comme une université de service public. C'est ce que nous démontrerons dans le présent chapitre.

L'université de service public est une conception qui inspire ce que doit être cette institution. Cette conception, et d'autres que celle-là, se traduit dans les « idées d'université » (Corbo et Ouellon, 2002), un terme utilisé pour regrouper autour d'un même espace de sens les principes (le pourquoi) et les modalités (le comment) qui caractérisent l'université à un temps et dans un espace particulier. Les conceptions sont nombreuses, mais elles s'inspirent toutes de quelques grandes idées d'université. Dans la première section, nous présenterons ces grandes idées d'université qui expliquent la tension actuelle observée au Québec entre l'université de service public (Whitehead, 1929) et l'université entrepreneuriale (Clark, 1998).

La NGP est un mode de gestion publique qui remplace graduellement le mode bureaucratique. Le mode bureaucratique s'inspire des règles de droit et repose sur le principe de la hiérarchie des normes. L'autre cas de figure, le mode managérial, établit une distinction entre

1. Le contenu du présent chapitre est une synthèse qui reprend des idées de quelques-unes de nos publications sur le sujet et à sa périphérie, déclinées en bibliographie.

le politique et l'administratif. La première expression de la NGP en réaction au mode bureaucratique s'observe en Grande-Bretagne et aux États-Unis dans les années 1980 avant de s'imposer ailleurs dans le monde, entre autres au Québec. Nous présenterons, dans la deuxième section, le concept de nouvelle gestion publique et nous repérerons, dans l'université québécoise actuelle, ses influences sur les pratiques de gestion.

Notre analyse est inspirée par la science politique. La politique (*politics*) se présente comme le lieu où s'affrontent les acteurs pour l'exercice du pouvoir, le politique (*polity*) fait référence aux personnes qui exercent le pouvoir dans la cité et les politiques (*policies*) sont des programmes d'action mis en œuvre pour créer de l'ordre dans un secteur de la société (Leca, 2012). C'est ce troisième aspect qui nous intéresse (*policies analysis*). Nous utilisons l'approche cognitive et normative d'analyse des politiques qui insiste sur la dimension des idées pour rendre compte de l'action publique. Cette approche repose sur le postulat selon lequel les politiques publiques résultent d'interactions sociales qui donnent lieu à la production d'idées et de représentations communes. Les politiques publiques sont associées à un référentiel, soit une *vision du monde* ou un paradigme sociétal fondé sur des valeurs, des normes, des algorithmes et des métaphores (Muller, 2000) qui conditionnent la réalisation des programmes d'action publique.

Les idées d'université

Les trois mondes de Mittelstraß

L'analogie est un rapport de comparaison par la métaphore qui rend intelligible un phénomène de manière simplifiée et efficace. Le monde est complexe (Morin, 1990) et pour comprendre les phénomènes qui le caractérisent, il est pertinent d'utiliser des métaphores. Elles ne visent pas à nier la complexité du monde, mais plutôt à le rendre compréhensible. Il faut, en outre, en seconde analyse, transcender ces simplifications qui sont des idéaux types au sens wébérien du terme : ils ne visent pas à traduire la réalité, d'autant que les caractéristiques de ces idéaux types ne se retrouvent pas totalement dans les phénomènes observés. Ils permettent plutôt de déterminer des hypothèses de travail sociologique. Les idéaux types se présentent comme une stylisation qui ne décrit pas la réalité empirique, mais reflète un construit mental (Coenen-Huther, 2003). De plus, les analogies ont des vertus pédagogiques, puisqu'elles établissent un rapport entre un objet simple et bien conceptualisé et un objet complexe dont on souhaite rendre compte.

Dans cette perspective, la thèse de Mittelstraß (2001) est intéressante pour rendre compte des idées d'université. Il est possible d'associer ces idées de manière symbolique à autant de personnalités, sans égard aux époques. Dans *Kolumbus-Welt*, le monde de Christophe Colomb, l'humain veut découvrir le monde, selon le modèle de l'université anglaise et libérale. Dans *Leibniz-Welt*, le monde de Gottfried Wilhelm Leibniz, l'humain est l'interprète du monde et il veut le rendre intelligible, selon, cette fois, le modèle de l'université allemande et scientifique. Dans *Leonardo-Welt*, le monde de Léonard de Vinci, l'humain est l'artisan d'un monde qu'il veut maîtriser et transformer, selon le modèle de l'université étatsunienne et utilitariste, archétypique de l'université de classe mondiale (Bernatchez, 2018b). L'université contemporaine est ainsi caractérisée par le phénomène d'instrumentalisation du savoir, maintenant généralement admis.

En effet, le consensus repose sur l'idée que l'université actuelle doit être utile sur le plan économique, social ou culturel. Les savoirs (savoir-faire, savoir-être et savoir-agir) qu'elle développe et qu'elle diffuse doivent permettre de transformer le monde naturel et culturel en fonction de certaines finalités. Les écrits, qui font référence à l'idée d'une université dissociée des contraintes et des possibilités de leurs environnements externes, sont maintenant marginaux. La métaphore de l'université comme tour d'ivoire protégée des contraintes extérieures, inhérente aux modèles de l'université anglaise et de l'université allemande – métaphore qui n'avait pas, à l'origine, la connotation péjorative qui lui est maintenant attribuée – est remise en question avec le modèle de l'université étatsunienne et utilitariste. Ce modèle tend à devenir hégémonique à compter des années 1980 grâce au phénomène de la globalisation (*globalization*) (Levitt, 1983) et à l'essor du néolibéralisme.

Les modèles d'université

Le cardinal John Henry Newman, fondateur de la Catholic University of Ireland en 1851, trace le modèle de l'université anglaise et libérale dans *The Idea of A University* (1852). L'ecclésiastique déconsidère la recherche et le savoir utile à l'exercice d'une profession. L'éducation idéale est pour lui une

> éducation de l'esprit formé par l'étude d'une ou de plusieurs disciplines ardues qu'il a partagées avec d'autres étudiants et avec ses maîtres, pour être apte à juger toute variété de savoir nouveau et par là même tendre vers une authentique appréhension du monde entier et de l'Homme (Chadwick, 1989, p. 82).

Le philosophe et sociologue José Ortega y Gasset actualise cette thèse dans *Mission of the University* (1944). Il soutient que la fonction de l'université est la transmission de la culture. La recherche doit se faire

ailleurs, mais elle peut inspirer l'enseignement (Bernatchez, 2009a). Ce modèle s'inscrit dans la tradition de l'éducation libérale qui inspire les collèges classiques québécois fondés sur l'idée qu'une « culture classique conquérante est définie par opposition à la culture populaire, tissée […] d'inconnaissance et d'irrationalité » (Bienvenue, Hubert et Hudon, 2014, p. 15). Le modèle caractérise aussi l'université québécoise francophone d'avant la Révolution tranquille. Il permet le maintien d'un ordre social dans lequel les élites lettrées dominent une population peu instruite. Cette tradition est aussi présente dans des universités et des collèges anglo-saxons, quoique l'Association of American Colleges and Universities (2018) distingue l'éducation libérale du XX^e^ siècle de celle du XXI^e^ siècle, ainsi définie : « *an approach to learning that empowers individuals and prepares them to deal with complexity, diversity, and change. It provides students with broad knowledge of the wider world* […] *as well as in-depth study in a specific area of interest* ». L'éducation libérale du XXI^e^ siècle se trouve ainsi instrumentalisée et inféodée à l'idée qu'elle est essentielle pour le développement économique dans le contexte du marché mondial, et essentielle aussi pour la formation de citoyens informés (Association of American Colleges and Universities, 2018).

Le philosophe Wilhelm von Humboldt, fondateur de l'Université de Berlin en 1810, dresse le modèle de l'université allemande et scientifique qui implique la combinaison de l'enseignement et de la recherche, leur autonomie par rapport aux contraintes extérieures, la formation par la recherche et la division facultaire. Le concept d'autonomie est central. L'autonomie interne illustre l'indépendance des sciences par rapport à la philosophie dont l'ambition de systématisation porte atteinte à leur particularisme. L'autonomie externe est la quête désintéressée du savoir sans que la société n'exige quoi que ce soit des universités (Renaut, 1995). Le philosophe Karl Jaspers (1960), adhérant à ce modèle, établit un lien entre recherche, formation et culture : « *One cannot be cut from the others without destroying the intellectual substance of the university* » (Allen, 1988, p. 19). Au Québec, ce n'est qu'à compter de la fin du XIX^e^ siècle que la recherche se pratique à l'université, d'abord à l'Université McGill, qui recrute en Europe ses professeurs, puis à compter de 1920 à l'Université Laval et à l'Université de Montréal (Gingras, 2003). Les universités contemporaines se réclament de l'héritage de Humboldt au chapitre de leur organisation – la division facultaire – et de la combinaison de l'enseignement et de la recherche. Elles s'en éloignent sur la question de l'autonomie. L'université actuelle n'est plus formative au sens humboldtien de *bildung*, un concept qui associe étroitement culture et formation (Renaut, 1995). La notion d'utilité est inhérente à l'université contemporaine, contribuant à l'associer au modèle étatsunien et utilitariste (Bernatchez, 2009a).

Ce modèle, hybride des genres anglais et allemand, mais les transgressant au chapitre de l'utilitarisme, se développe progressivement. Il évolue au rythme des conjonctures et des occasions du moment et du lieu. Il s'incarne dans l'expérience des deux derniers siècles aux États-Unis. Un premier mouvement, inspiré par le *Morrill Act* de 1862, permet la création des universités d'État préparant à l'exercice des professions. Un deuxième mouvement se déploie avec le soutien accordé à la recherche universitaire par le gouvernement fédéral à compter de la Seconde Guerre mondiale, notamment grâce aux premières politiques scientifiques et à la création, en 1950, de la National Science Foundation. Le rôle des présidents d'université est déterminant dans la définition du modèle : « *A university needs a purpose, a vision of the end ;* […] *the president must identify it* » (Kerr, 1963, p. 31). Deux de ces présidents traduisent leurs idées d'université dans des ouvrages phares. L'économiste Clark Kerr, président de l'Université de la Californie, présente dans *The Uses of the University* (1963) les caractéristiques de la *multiversity* : industrie du savoir, partage des infrastructures scientifiques, professionnalisation de la formation, activités de consultation des professeurs et commercialisation des résultats de la recherche. Son idéal se définit de manière éclectique :

> *A university anywhere can aim no higher than to be as British as possible for the sake of the undergraduates, as German as possible for the sake of the graduates and the research personnel, as American as possible for the sake of the public at large – and as confused as possible for the sake of the preservation of the whole uneasy balance* (Kerr, 1963, p. 18).

Le juriste Derek Bok, président de l'Université Harvard, propose dans *Beyond the Ivory Tower* (1982) des moyens de concilier l'autonomie de l'université et la liberté universitaire des professeurs, avec les exigences légitimes de l'État et de la société à qui l'université est redevable : innovation technologique, résolution de problèmes sociaux, développement économique et justice sociale (Bernatchez, 2009a).

Les conceptions de l'université

Le modèle d'université étatsunien et utilitariste devient hégémonique disions-nous précédemment, grâce au phénomène de la globalisation (Levitt, 1983) et à l'essor du néolibéralisme. La globalisation se manifeste par l'interdépendance croissante des économies nationales, par l'intensification de la concurrence économique et par la mobilité plus importante des ressources et des personnes à l'intérieur d'un marché mondial mieux intégré. Ce mouvement s'affirme depuis les années 1980 grâce au développement des technologies de l'information et de la communication. Le néolibéralisme est une doctrine inspirée par des

économistes de droite comme Friedrich August von Hayek et Milton Friedman, concurrents intellectuels de John Maynard Keynes associé à la gauche et dont les théories contribuent à structurer l'État-providence de type beveridgien. Dans une perspective critique, Pierre Bourdieu (1998, p. 3) présente le néolibéralisme comme « un programme de destruction des structures collectives capables de faire obstacle à la logique du marché pur ». De manière plus pragmatique, le néolibéralisme se traduit par les principes définis par l'économiste John Williamson autour du Consensus de Washington :

> 1) discipline budgétaire forte, donc peu de déficits ; 2) dépenses publiques avec un bon rendement ; 3) diminution des taux marginaux d'imposition ; 4) libéralisation des taux d'intérêt ; 5) taux de change compétitifs ; 6) libéralisation du commerce extérieur ; 7) ouverture aux investissements étrangers ; 8) privatisation des entreprises publiques ; 9) déréglementation des marchés intérieurs ; 10) protection accrue de la propriété privée (des capitaux, des brevets, des droits d'investir, de vendre et d'acheter) (Guay, 2016).

Cela étant, la globalisation et le néolibéralisme se présentent comme les référentiels globaux, les grandes « visions du monde » qui conditionnent les référentiels sectoriels, soit les « visions du monde » particulières à un secteur de la société. En ce qui a trait au secteur de l'enseignement supérieur, les politiques nationales sont souvent conditionnées par les principes de documents normatifs d'organismes internationaux qui agissent comme sources d'inspiration intellectuelle. Au tournant des années 1980, l'OCDE, dont la mission consiste à « promouvoir les politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde » (Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], 2018), mais qui est taxée d'être le club des 36 pays riches qui en sont membres, s'intéresse à la question dans le contexte de conférences dont celle de 1980 à Paris, regroupant des détenteurs d'enjeux (*stakeholders*) de plusieurs pays réunis autour des moyens de sortir l'université de sa tour d'ivoire. Le compte-rendu de cette conférence dans le journal *Le Monde* fait d'emblée référence à une contribution québécoise[2].

> « L'Université n'est pas en dehors de la société : elle en est partie intégrante », cette remarque de Mme Paule Leduc, présidente du conseil des universités du Québec (Canada), est significative de l'esprit des débats. L'université doit sortir de sa tour d'ivoire, a-t-on souvent répété : ses difficultés plus ou moins directement

2. Rappelons pour l'anecdote que *La condition postmoderne*, ouvrage de Jean-François Lyotard (1979) qui a propulsé le paradigme postmoderne, est le résultat d'une commande du Conseil des universités du Québec publiée à l'origine sous la forme du rapport *Les problèmes du savoir dans les sociétés industrielles les plus développées* (1979).

> liées à la crise de l'économie et de l'emploi, à l'accélération des changements, rendent nécessaire pour les institutions d'enseignement supérieur la redéfinition de leur rôle social. L'objectif de la conférence a donc été de cerner les conditions dans lesquelles l'université peut mieux s'insérer dans le tissu social (Baraf, 1980).

C'est toutefois au cours des années 1990 que l'OCDE formalise sa doctrine avec le document *L'économie fondée sur le savoir* (OCDE, 1996) inspiré des thèses des économistes Dominique Foray et Bengt-Åke Lundvall. Le document sert de référence aux politiques de l'enseignement supérieur lors des décennies suivantes. Peter Scott (2004) dégage l'effet du référentiel de l'économie du savoir sur l'enseignement universitaire. Les changements sont sans précédent. Des disciplines nouvelles apparaissent. Le paradigme de l'apprentissage succède au paradigme de l'enseignement et favorise le mouvement de professionnalisation de la formation universitaire. Le consumérisme transforme les professeurs en experts et les étudiants, en clients. Michael Gibbons et ses collaborateurs (1994) ajoutent à cela le mouvement de contextualisation de la recherche : la recherche contextualisée vise la résolution des problèmes en contexte d'application ; l'évaluation de ses résultats ne concerne plus exclusivement les pairs avec leurs critères de qualité scientifique, mais sollicite aussi des ressources externes dans l'évaluation de l'efficience et de la pertinence sociale, économique et politique de la recherche. La recherche universitaire orientée se développe alors au détriment de la recherche universitaire libre (Bernatchez, 2009a).

L'UNESCO est source d'inspiration des politiques de l'enseignement supérieur, mais son influence s'est amoindrie dans les années 1980, au rythme des réductions budgétaires consécutives au retrait des États-Unis de l'Organisation en 1984 (Anouma, 1996) et de la prise en main, à ce moment, des statistiques et des indicateurs de l'éducation par l'OCDE (Cusso, 2003). En outre, confrontée à la « vision du monde » dominante qui postule l'existence d'une économie du savoir, l'UNESCO propose un référentiel alternatif qui suppose le développement de sociétés du savoir (au pluriel), ce qui engage à la reconnaissance de la diversité culturelle. *Vers des sociétés du savoir* (UNESCO, 2005) rappelle que la coopération (plutôt que la concurrence) est le fondement sur lequel reposent les sociétés du savoir. L'accès universel à la connaissance est un préalable, aussi cela suppose la lutte à la pauvreté, de mettre fin à la fracture numérique entre le Nord et le Sud et de miser sur des modalités de protection de la propriété intellectuelle autres que celles qui supposent une privatisation du savoir. Bref, face au modèle promu par l'OCDE suggérant la voie de la concurrence et de la privatisation du savoir, l'UNESCO réplique en empruntant le chemin de la coopération et de la socialisation des connaissances (Bernatchez, 2014a, 2014b).

Ces deux référentiels illustrent la tension observée actuellement au Québec entre la conception de l'université de service public et celle de l'université entrepreneuriale. L'idée de l'université de service public est évoquée par Alfred North Whitehead dans *The Aims of the Education* (1929). L'université est partie prenante de la société et source de progrès. Il est légitime, selon lui, que la formation et la recherche universitaires soient socialement utiles. La culture générale et la science doivent aller à la rencontre de la société. Il faut que la théorie rejoigne la pratique. Trois types de professeurs coexistent dans l'université de service public : les érudits (*scholars*), les découvreurs et les inventeurs. Cette conception de l'université de service public rejoint plusieurs détenteurs d'enjeux lors du Sommet sur l'enseignement supérieur de 2013, mais le Québec ne dispose pas d'une politique des universités qui soit explicite de sa mission (Bernatchez, 2018b).

En l'absence d'une telle politique s'impose le modèle de l'université entrepreneuriale, une adaptation institutionnelle à un environnement marqué par la globalisation, par l'économie du savoir et par les politiques fondées sur l'innovation (Lessard, 2013). *Innovation* est un mot à la mode, un concept vecteur de la novlangue managériale, une injonction paradoxale puisque le concept impose de faire les choses différemment, mais dans un contexte où la doxa néolibérale commande l'uniformisation des pratiques. Burton Clark (1998) remarque dans certaines universités les caractéristiques de cette culture entrepreneuriale : « Cette vision de la pertinence de l'université, jugée à l'aune de sa contribution au développement économique, constitue un changement radical par rapport au point de vue et aux valeurs défendues naguère par les disciples de Humboldt et Newman » (Gibbons, 1998, p. 2). « L'agilité stratégique remplace la planification stratégique : il s'agit d'une adaptation proactive aux contraintes du marché de l'enseignement supérieur (Martin et Ouellet, 2016) et de la réputation universitaire (Lacroix et Maheu, 2015) » (Bernatchez, 2018b, p. 283).

La nouvelle gestion publique

Les trois légitimités de Max Weber

Les fondements de la légitimité, tels que décrits par Max Weber (1921), constituent une porte d'entrée intéressante pour rendre compte des modèles contemporains d'administrations publiques. Le sociologue soutient la thèse voulant qu'il existe, à travers le temps, trois types de domination légitime. La légitimité traditionnelle impose que l'on obéisse à la personne qui détient le pouvoir en vertu de la tradition et du respect qui lui est dû en raison de sa condition, souvent héréditaire.

C'est le cas des rois et des monarques. La légitimité charismatique repose sur la soumission à l'autorité d'une personne d'une valeur exemplaire, ou à qui on prête des vertus héroïques. C'est le cas des dictateurs du XX^e siècle, Staline, Hitler, Mao ou Castro, par exemple. Il arrive, en outre, que la légitimité charismatique se transforme en légitimité traditionnelle, comme en Corée du Nord où se succèdent au pouvoir Kim Jong-un, fils de Kim Jong-il, lui-même fils de Kim il-sung. La légitimité rationnelle-légale repose sur la croyance et la confiance dans les lois, les règlements et les normes qui investissent les personnes appelées à exercer le pouvoir, le plus souvent selon des principes démocratiques.

Le type le plus achevé de légitimité rationnelle-légale est la direction administrative bureaucratique, ajoute Weber (1921, p. 11-12), le fait de fonctionnaires :

> 1) personnellement libres, [qui] n'obéissent qu'aux devoirs objectifs de leur fonction, 2) dans une hiérarchie […] solidement établie, 3) avec des compétences de la fonction […], 4) en vertu d'un contrat, donc (en principe) sur le fondement d'une sélection ouverte selon 5) la qualification professionnelle […] révélée par l'examen, attestée par le diplôme ; 6) sont payés par des appointements fixes en espèces, la plupart donnant droit à retraite, […] résiliables de la part des patrons, mais toujours résiliables de la part des fonctionnaires […] ; 7) traitent leur fonction comme unique ou principale profession ; 8) voient s'ouvrir à eux une carrière, un avancement selon l'ancienneté, ou selon les prestations de service, ou encore selon les deux, avancement dépendant du jugement de leurs supérieurs ; 9) travaillent […] sans appropriation de leurs emplois ; 10) sont soumis à une discipline stricte et homogène de leur fonction et à un contrôle.

La domination bureaucratique, en définitive, est associée au développement de l'État occidental moderne. Elle revêt un caractère spécifiquement rationnel, absolument impersonnel et justifié par le savoir plutôt que par le pouvoir.

Les modèles d'administration publique

Deux modèles d'administration publique apparaissent au XX^e siècle. Le mode bureaucratique a pour fondement la légitimité rationnelle et la domination légale. Il s'inspire des règles de droit (l'État de droit) et repose sur la hiérarchie des normes. Cette hiérarchie prévoit qu'au sommet de la pyramide se trouve la constitution du pays, puis ensuite se déploient les normes relatives aux lois, aux règlements et aux directives. Les normes administratives, à la base de la pyramide, doivent être conformes à celles des paliers supérieurs (Bernatchez, 2018a). Le pouvoir

d'un administrateur public est ainsi régi par ce principe de la hiérarchie des normes, mais aussi par le principe d'impersonnalité des règles : « Sans haine et sans passion, de là sans amour et sans enthousiasme, sous la pression des simples concepts du devoir, le fonctionnaire remplit sa fonction sans considération de personne ; formellement, de manière égale pour tout le monde » (Weber, 1921, p. 18).

Au début, le terme *bureaucratie* n'est pas péjoratif, mais il le devient à cause des problèmes structurels qu'il engendre (lenteur, immobilisme, négligence des facteurs humains) et qui mènent souvent à la technocratie, cette forme de gouvernement où la place des experts est centrale dans la prise de décision.

L'autre modèle, le mode managérial, a aussi une origine lointaine. Elle remonte à Woodrow Wilson, président des États-Unis, mais auparavant professeur d'université, qui établit une distinction entre le politique et l'administratif. Inspirés par lui, d'autres auteurs étatsuniens définissent des normes d'efficience dans l'administration publique. Cependant, la première expression tangible de la nouvelle gestion publique en réaction au mode bureaucratique s'observe dans la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher et dans les États-Unis de Ronald Reagan avant de s'imposer dans le monde anglo-saxon, entre autres au Québec. Christopher Hood (1991) repère dans ces tendances les traits d'un nouveau mode de gestion qu'il nomme « *new public management* ». Deux principes le caractérisent : la séparation entre la formulation des politiques, sous la responsabilité des élus, et leur mise en œuvre assurée par les gestionnaires ; l'attention portée aux processus avec l'adoption de méthodes inspirées du secteur privé. Le tableau 4.1 présente les caractéristiques de ces deux modes de gestion publique.

Au Québec, la Loi sur l'administration publique de 2000 consacre l'institutionnalisation de la NGP dans tous les ministères et organismes publics (Bernatchez, 2018a). Même si toutes les universités québécoises sont publiques – au sens où elles sont financées par des fonds publics – leur mode de gestion est distinct de celui des organismes publics, ce qui n'exclut pas pour autant l'influence manifeste de la culture de la NGP dans les universités québécoises.

Les déclinaisons de la nouvelle gestion publique à l'université

Parmi les fonctions de la NGP se dessinent, entre autres, la planification stratégique, la gestion axée sur les résultats, la reddition de comptes, la contractualisation, l'externalisation de services et la réduction des déficits (Charbonneau, 2012). Il est possible en outre de distinguer quatre

types de fonctions de la NGP – stratégie, finance, marketing et ressources humaines – associées aux activités qui caractérisent ces fonctions, telles que présentées au tableau 4.2.

Tableau 4.1.
Administration publique wébérienne contre nouvelle gestion publique

	Administration publique wébérienne	Nouvelle gestion publique
Objectifs	Respecter les règles	Atteindre les résultats
Organisation	Centralisée	Décentralisée
Partage des responsabilités	Confus	Clair
Exécution des tâches	Spécialisation	Autonomie
Recrutement	Par concours	Par contrats
Promotion	À l'ancienneté et sans favoritisme	Au mérite et à la performance
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Budget	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

Source : Inspiré d'Amar et Berthier (2007).

Tableau 4.2.
Fonctions de la nouvelle gestion publique

Fonction stratégie	Planification stratégique
	Gestion axée sur les résultats
	Reddition de comptes
	Contractualisation visant l'efficience
	Externalisation de certains services
	Généralisation de l'évaluation
	Utilisation des technologies à l'interne (Intranet)
Fonction finance	Équilibre budgétaire
	Comptabilité analytique
Fonction marketing	Marketing public (consultations, enquêtes, sondages)
	Utilisation des technologies à l'externe (Internet)
Fonction ressources humaines	Réduction des effectifs
	Individualisation des rémunérations et des avantages

Source : Inspiré d'Amar et Berthier (2007).

Considérant la fonction stratégique, la planification à l'université existe avant l'instauration de la NGP, mais elle est « informelle, désarticulée et fragmentaire » (Arguin, 1985, p. 1) ; elle est inspirée des principes d'une planification traditionnelle (plutôt que stratégique) qui s'inscrit dans un environnement stable (plutôt que changeant). Le nouveau référentiel de gestion consacre la généralisation de la planification stratégique à l'université, voire l'obligation pour les universités de se doter de plans stratégiques pour avoir accès à des ressources : c'est le cas avec certains programmes de financement public de la recherche qui imposent d'inscrire le projet concerné dans le contexte des choix stratégiques de l'établissement. L'évaluation périodique des programmes, imposée à toutes les universités québécoises depuis le début des années 1990, commande aussi de considérer la pertinence institutionnelle (pertinence par rapport aux choix de développement de l'institution) lors de la création et de l'évaluation des programmes d'études universitaires (Bernatchez, 2009b). Afin de surveiller la mise en œuvre des projets institutionnels et l'atteinte des cibles, des tableaux de bord de gestion et des indicateurs de performance sont créés (souvent dans un contexte d'étalonnage), cela conformément aux modalités de la gestion axée sur les résultats et de la reddition de comptes aux organismes externes. La contractualisation et l'externalisation de certains services et activités sont légion (services alimentaires, de sécurité, de conciergerie et d'entretien, etc.) et concernent aussi le cœur du métier, soit les activités de formation avec la contribution de plus en plus importante des personnes chargées de cours et les activités de recherche avec le recours accru à du personnel technique et professionnel condamné à la précarité. L'évaluation des activités universitaires (de formation, de recherche et de service à la collectivité) s'est généralisée et elle est balisée maintenant par des normes d'assurance-qualité, un concept dévoyé et inféodé à la logique de l'université entrepreneuriale. L'utilisation des technologies de l'information à l'interne (Intranet) comme outils de gestion et de communication est généralisée dans les universités québécoises, avec des plateformes comme Moodle par exemple.

Considérant la fonction finance, les universités du Québec adhèrent graduellement aux modalités de la comptabilité analytique pratiquée dans les entreprises privées, une des techniques de la comptabilité de gestion (qui remplace la comptabilité financière traditionnelle) servant au pilotage d'une organisation. Elle comprend de nombreuses subtilités, mais la comptabilité analytique permet de définir les coûts des différents produits de l'entreprise et de mesurer l'écart entre ces coûts et ce que rapportent ces produits. Par exemple, l'exercice de rationalisation des activités d'enseignement, pratiquée par une université au terme de la période de préinscription, est fondé sur la comparaison entre

ce que rapporte en termes financiers le nombre d'inscrits à cette activité et ce qu'il en coûte pour l'offrir ; les activités qui coûtent plus cher que ce qu'elles rapportent sont parfois sacrifiées sur l'autel de la rationalisation. Or, nombreux sont les spécialistes de la gestion et de la comptabilité qui, comme Bollecker (2013, 2016), croient que cette technique adaptée au contexte industriel stable et prévisible du XX^{e} siècle ne l'est pas au contexte d'une organisation complexe comme l'université, considérant la présence de clivages internes et de demandes institutionnelles contradictoires. L'obligation d'équilibre budgétaire des universités est prescrite par le gouvernement du Québec, principal pourvoyeur, et certaines de ses subventions sont conditionnelles à l'équilibre budgétaire (Gouvernement du Québec, 2018).

En ce qui a trait à la fonction marketing, les dernières années mettent en évidence la concurrence accrue entre les universités québécoises pour le recrutement d'étudiants, cela en raison du financement basé sur les effectifs étudiants. Les stratégies publicitaires des universités se déploient dans ce contexte et elles empruntent le langage et la forme des publicités conventionnelles de vente de produits commerciaux. Des sommes d'argent considérables sont octroyées aux agences publicitaires pour permettre aux universités financées par l'argent public de se concurrencer. L'utilisation des technologies à l'externe (Internet), qui mise dans un premier temps sur la formule Web conventionnelle, se transforme graduellement pour adhérer au principe de l'interactivité et du multiplateforme avec, notamment, l'utilisation des médias sociaux pour promouvoir et vendre l'université, sa réputation et son image.

Finalement, quant à la fonction ressources humaines, un déficit du nombre de professeurs et d'autres employés est observé en raison des compressions budgétaires récentes. Les travaux de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU)

> indiquent qu'il faudrait embaucher quelque 2100 nouveaux professeurs d'université pour rattraper la moyenne canadienne. […] un nombre équivalent de postes en soutien à leurs activités d'enseignement et de recherche-création est requis pour que les effets souhaités de relance soient obtenus (Lafortune, 2015).

L'individualisation des rémunérations et des avantages n'est pas généralisée, considérant les conventions collectives de travail des employés universitaires, mais certains professeurs disposent d'avantages hors conventions en raison des octrois qu'ils obtiennent dans le contexte des chaires de recherche et de leurs activités de consultation.

Conclusion

Dans un ouvrage récent, Pierre Muller (2015), pionnier de l'approche cognitive et normative d'analyse des politiques, rappelle les trois cycles d'action publique qui se sont succédé depuis l'après-guerre : celui de l'État libéral-industriel, celui de l'État-providence et celui de l'État-entreprise. Actuellement, il observe suffisamment d'anomalies dans le modèle de l'État-entreprise pour soupçonner le passage vers un nouveau cycle : accélération du temps social, financiarisation rapide de l'économie, interconnexion plus grande grâce aux technologies de l'information et de la communication, crise écologique, instabilité et insécurité grandissantes du fait de la montée des intégrismes. Des normes caractérisent ce nouveau référentiel global en émergence, mais il est trop tôt, croit-il, pour les repérer. Certains détenteurs d'enjeux militent pour le maintien des dispositifs du cycle précédent, à condition d'amender ceux qui causent les plus importants problèmes. D'autres, conscients de la finitude du monde, remettent en question les principes et les modalités de la *globalization* et du néolibéralisme. Pierre Muller (2015) espère l'avènement d'un nouveau cycle politique d'« efficacité globale ».

Dans le contexte universitaire, la culture de la NGP, si elle est en adéquation avec la conception de l'université entrepreneuriale fondée sur le principe d'« institutions autonomes dans un environnement concurrentiel » – selon le sous-titre de l'ouvrage de Robert Lacroix et de Louis Maheu (2015) sur les grandes universités de recherche, respectivement recteur émérite et professeur émérite de l'Université de Montréal qui militent en faveur de cette conception de l'université –, elle n'est certes pas adaptée à la conception de l'université de service public, laquelle s'inscrit plus résolument dans la logique du référentiel des sociétés du savoir. De plus, l'expérience de la NGP dans les organisations publiques et à l'université révèle des ratés, des « anomalies dans le paradigme » selon le vocabulaire de l'analyse cognitive et normative d'analyse des politiques publiques, des ratés qui confirment que si « ses principes et ses outils [s'enchâssent] peu à peu dans des lois […], on semble assister à son institutionnalisation en même temps qu'à son dépassement » (Charbonneau, 2012, p. 3).

Bibliographie

Allen, M. (1988). *The Goals of Universities,* Milton Keynes, Society for Research into Higher Education and Open University Press.

Amar, A. et L. Berthier (2007). *Le nouveau management public : avantages et limites*, Paris, RECEMAP.

Anouma, R.P. (1996). « Le retrait des États-Unis d'Amérique de l'UNESCO (1984) », *Civilisations,* vol. 43, nº 2, p. 111-160.

Arguin, G. (1985). *La planification stratégique à l'université*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Association of American Colleges & Universities (2018). « Home », <https://www.aacu.org>, consulté le 28 novembre 2018.

Baraf, C. (1980). « Comment l'Université peut-elle sortir de sa tour d'ivoire ? », *Le Monde*, 9 février, <https://www.lemonde.fr/archives/article/1980/02/09/comment-l-universite-peut-elle-sortir-de-sa-tour-d-ivoire_2814011_1819218.html>, consulté le 28 novembre 2018.

Bernatchez, J. (2018a). « L'administration de l'éducation dans le contexte de l'évolution de l'université québécoise », dans C. Barnabé et P. Toussaint (dir.), *L'administration de l'éducation. Une perspective historique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 417-435.

Bernatchez, J. (2018b). « De la République de la science à l'Économie du savoir », dans P. Doray *et al.* (dir.), *L'université du Québec 1968-2018. 50 ans de contributions éducatives et scientifiques au développement du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 277-294.

Bernatchez, J. (2016). « Analyse des enjeux d'éthique liés à la valorisation commerciale de la recherche universitaire », *Éthica*, vol. 20, nº 1, p. 13-46.

Bernatchez, J. (2015). « Le libre accès aux articles scientifiques : référentiels, principes, normes et modalités », *Documentation et bibliothèques*, vol. 61, nº 1, p. 6-14.

Bernatchez, J. (2014a). « Le rapport mondial de l'UNESCO sur les sociétés du savoir : état des lieux au Québec, dix ans plus tard », *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 17, nº 2, p. 21-43.

Bernatchez, J. (2014b). « Les enjeux du modèle des sociétés du savoir tels que vécus au Québec », *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 17, nº 2, p. 13-20.

Bernatchez, J. (2012). « De la république de la science à l'économie du savoir : 50 ans de politiques publiques de la recherche universitaire au Québec », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, vol. 11, p. 55-72.

Bernatchez, J. (2009a). *Référentiels et dynamiques des politiques publiques de l'organisation de la recherche universitaire au Québec*, Thèse de doctorat, Québec, Université Laval.

Bernatchez, J. (2009b). « Principes, modalités et enjeux de l'évaluation des activités des professeurs d'université au Québec », *Questions vives*, vol. 6, nº 12, p. 13-27.

Bienvenue, L., O. Hubert et C. Hudon (2014). *Le collège classique pour garçons. Études historiques sur une institution québécoise disparue*, Montréal, Fides.

Bok, D. (1982). *Beyond the Ivory Tower : Social Responsabilities of the Modern University*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Bollecker, M. (2016). « L'adoption de la comptabilité de gestion à l'université : la présence de clivages internes dans un contexte de demandes institutionnelles contradictoires », *Comptabilité – Contrôle – Audit*, vol. 22, nº 2, p. 109-138.

Bollecker, M. (2013). « Pourquoi le contrôle de gestion à l'université est-il un échec ? », *Politiques et management public*, vol. 30, nº 2, p. 221-239.

Bourdieu, P. (1998). « L'essence du néolibéralisme », *Le Monde diplomatique,* mars, p. 3.

Chadwick, O. (1989). *Newman*, Paris, Les Éditions du Cerf.

Charbonneau, M. (2012). « Nouveau management public », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, <www.dictionnaire.enap.ca>, consulté le 28 novembre 2018.

Clark, B. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*, New York, IAU Press.

Coenen-Huther, J. (2003). « Le type idéal comme instrument de la recherche sociologique », *Revue française de sociologie*, vol. 44, nº 3, p. 531-547.

Corbo, C. et M. Ouellon (2002). *L'idée d'université. Anthologie des débats sur l'enseignement supérieur au Québec de 1770 à 1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

Cusso, R. (2003). « Les statistiques de l'éducation de l'UNESCO : restructuration et changement politique », *Éducation et Sociétés*, vol. 12, nº 2, p. 57-72.

Gibbons, M. (1998). *L'enseignement supérieur au XXIe siècle*, Washington, DC, Banque mondiale.

Gibbons, M. *et al*. (1994). *The New Production of Knowledge : The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Londres/Thousand Oaks, SAGE Publications.

Gingras, Y. (2003). « Enseignement, recherche, innovation. La science en mutation », *Cap-aux-diamants*, nº 72, p. 50-53.

Gouvernement du Québec (2018). *Règles budgétaires et subventions de fonctionnement aux universités du Québec. Année budgétaire 2018-2019*, Québec, Gouvernement du Québec.

Guay, J.-H. (2016). « Néolibéralisme », *Perspective monde*, <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1609>, consulté le 28 novembre 2018.

Hood, C. (1991). « A public management for all seasons ? », *Public Administration*, vol. 69, nº 1, p. 3-19.

Jaspers, K. (1960). « Les deux aspects de la réforme universitaire », dans *Essais philosophiques*, Paris, Payot, p. 5-17.

Kerr, C. (1963). *The Uses of the University*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Lacroix, R. et L. Maheu (2015). *Les grandes universités de recherche. Institutions autonomes dans un environnement concurrentiel*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

Lafortune, J.-M. (2015). « On achève bien les universités ! », *La Presse*, 28 septembre, <https://www.lesoleil.com/opinions/point-de-vue/on-acheve-bien-les-universites-e8d771698c3deec3b0ad9154b6e964cb>, consulté le 28 novembre 2018.

Leca, J. (2012). « L'État entre *politics*, *policies* et *polity*. Ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, nº 1, p. 59-82.

Lessard, C. (2013). *Modèles d'université et conceptions de la qualité : pour une université plurielle et capable d'en témoigner*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation.

Levitt, T. (1983). « The globalization of markets », *Harvard Business Review*, mai, p. 92-102.

Lyotard, J.-F. (1979). *La condition postmoderne*, Paris, Éditions de Minuit.

Martin, É. et M. Ouellet (2016). *La gouvernance des universités dans l'économie du savoir*, Montréal, IRIS.

Mittelstraß, J. (2001). *Konstruktion und Deutung Über Wissenschaft in einer Leonardo- und Leibniz-Welt*, Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin.

Morin, E. (1990). *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF.

Muller, P. (2015). *La société de l'efficacité globale*, Paris, Presses universitaires de France.

Muller, P. (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, nº 2, p. 189-207.

Newman, J.H. (1852). *The Idea of A University*, <http://www.gutenberg.org/ebooks/24526>, consulté le 28 novembre 2018.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2018). Page d'accueil, <http://www.oecd.org/fr>, consulté le 28 novembre 2018.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1996). *L'économie fondée sur le savoir*, Paris, OCDE.

Ortega Y Gasset, J. (1944). *Mission of the University*, Princeton, Princeton University Press.

Renaut, A. (1995). *Les révolutions de l'université. Essai sur la modernisation de la culture*, Paris, Calmann-Lévy.

Scott, P. (2004). *L'éthique dans et pour l'enseignement supérieur*, communication à la Conférence internationale sur les dimensions éthiques et morales de l'enseignement supérieur et la science en Europe, Bucarest, 2-5 septembre.

UNESCO (2005). *Vers des sociétés du savoir*, Paris, UNESCO.

Weber, M. (1921). *La domination légale à dimension administrative bureaucratique*, <http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/domination_legale_direction/domination_legale_dir.html>, consulté le 28 novembre 2018.

Whitehead, A.N. (1929). *The Aims of the Education*, <https://archive.org/stream/AlfredNorthWhiteheadAimsOfEducation1967/Alfred+North+Whitehead-Aims+of+Education+%281967%29_djvu.txt>, consulté le 28 novembre 2018.

PARTIE

2 LA GOUVERNANCE DANS LES UNIVERSITÉS QUÉBÉCOISES

5 Les universités québécoises
Une typologie

Catherine Larouche et Denis Savard

Au début des années 2000, les universités québécoises ont été soumises à des contrats de performance comportant des objectifs mesurés par des indicateurs quantitatifs. Cette opération a été l'occasion de réflexions sur la performance des universités qui a mené à la proposition d'une approche typologique dans leur évaluation. La typologie de Larouche et de ses collaborateurs (2012), qui a été validée par 11 experts québécois de l'enseignement supérieur (Larouche, 2011), a été reconnue par la Société canadienne de l'enseignement supérieur (meilleure thèse au Canada portant sur l'enseignement supérieur en 2012). Cette typologie pourrait aussi servir, selon les experts consultés et les essais menés, dans des opérations d'analyse de situations ou de planification. Ce chapitre traite d'éléments de problématique de l'évaluation de la performance des universités. Il présente la typologie et donne des exemples de son utilité comme modèle d'évaluation et comme outil d'analyse de situations et de planification.

L'évaluation de la performance des universités

Si presque tous les intervenants s'entendent sur la nécessité pour les universités de rendre des comptes (Blackstock *et al*., 2013 ; Carman, 2013 ; Cheung et Tsui, 2010 ; Chouinard, 2013 ; Ewell, 2010 ; Job et Sriraman, 2013 ; Lee, 2013), le rapport du chantier sur une loi-cadre des universités québécoises (Ministère de l'Enseignement supérieur de la Recherche, de la Science et de la Technologie [MERST], 2013) fait état d'un consensus sur la nécessité de simplifier les opérations que cela nécessite et de « faire le ménage » des informations diverses qu'on y retrouve (MERST, 2013). Toutefois, on ne s'entend ni sur les objectifs, ni sur les critères, ni sur les indicateurs à utiliser pour ce faire.

Le défi de la mesure de la performance des universités ne provient pas du fait que les institutions sont incapables d'identifier leurs orientations et leurs objectifs, puis d'en rendre compte, mais plutôt qu'elles embrassent un grand nombre de visées qui peuvent entrer en concurrence, voire en conflit (Birnbaum, 1988), rendant difficile l'appréciation de la performance des universités dans leur ensemble. Alors que les mécanismes de gestion, de pilotage et de reddition de comptes envisagés pour les universités devraient refléter leur caractère complexe et diversifié, les systèmes d'évaluation et d'indicateurs existants demeurent rudimentaires, réducteurs et uniformisants (Savard, Larouche et Héon, 2004 ; Tavenas, 2003). Ces systèmes, qui répondent pour la plupart à des exigences externes, sont davantage axés sur la reddition de comptes et sur la comparaison interinstitutionnelle que sur le diagnostic intra-institutionnel et l'amélioration continue. Les systèmes uniformisés d'indicateurs comme ceux utilisés dans les palmarès d'établissements (p. ex. Maclean's) reposent sur l'hypothèse non réaliste selon laquelle tous les établissements possèdent des missions identiques, des cultures et des objectifs semblables (Federkeil, 2008 ; Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université [FQPPU], 2012 ; Gingras, 2008 ; Tavenas, 2003). Il importe donc d'adopter des systèmes d'indicateurs différenciés qui soient associés à la spécificité et au suivi des orientations stratégiques d'un établissement plutôt qu'à la mesure uniformisée de son rendement pour les seules fins de comparaison (Tavenas, 2003).

La mission fondamentale des universités repose sur la production, la création, la conservation, la transmission et la diffusion des savoirs. Les activités d'enseignement, de recherche et de services aux collectivités constituent le socle commun sur lequel les universités ont édifié leur spécificité. Les universités conjuguent toutefois au pluriel les incarnations de leurs missions (Birnbaum, 1988). Elles constituent, à la fois, des lieux de formation initiale et de formation continue, de culture générale et de formation spécialisée, de recherche fondamentale et de recherche appliquée. Elles contribuent au développement de leur communauté sur de nombreux plans et à des échelles diverses (locale, régionale, nationale, internationale). Elles sont appelées à poursuivre des objectifs en apparence antagoniques (l'accessibilité du plus grand nombre et la formation d'une élite ; l'innovation et la préservation du patrimoine intellectuel, etc.). Le bon fonctionnement de ces établissements repose sur l'agencement incertain et complexe des valeurs, des intérêts, des objectifs et des actions d'une multitude d'acteurs, tant internes qu'externes, couvrant un large spectre de disciplines. Par conséquent, les résultats de leurs actions ne sont pas « linéaires », ce qui leur a valu d'être qualifiés de bureaucratie professionnelle (Mintzberg, 1990), d'anarchie organisée (Cohen et March, 1974) ou d'organisations opérant selon une dynamique de couplage lâche (Orton et Weick, 1990 ; Weick, 1976).

La conjonction de toutes ces perspectives ne peut être captée par un système d'évaluation de la performance simplifié et uniformisé qui ne laisse pas place au pouvoir d'agir et à l'expression de choix stratégiques. Divers auteurs (Coates, 2007 ; Elbaum, 2009 ; Tavenas, 2003 ; Van Vught et Westerheijden, 2010) ont répertorié les difficultés que posent la mise en place et l'utilisation de modèles d'évaluation de la performance des universités comme la disponibilité et la fiabilité des données, le caractère réducteur des indicateurs, leur comparabilité variable en fonction du niveau d'agrégation, la nécessité de prise en compte de la composition disciplinaire et de la situation géographique d'un établissement, la difficulté de mesurer la valeur ajoutée en éducation, l'absence de barèmes reconnus, la fragilité du postulat d'unidimensionnalité des indicateurs quantitatifs, la réification des indicateurs et, enfin, le court terme des opérations d'évaluation par rapport au long terme des effets escomptés. Tavenas (2003) rappelle qu'une propension excessive à la comparaison systématisée sur des critères unifiés peut mener à une uniformisation stérilisante du système d'enseignement supérieur, en plus de détourner des visées qui sont légitimes vers des objets peu signifiants, mais promus dans le système d'évaluation comme critères de qualité. Enfin, les systèmes d'indicateurs proposés ne sont pas neutres, ils relèvent d'une conception précise sous-jacente, non divulguée, des universités ; l'adoption d'un ensemble d'indicateurs revient implicitement à accepter la conception (souvent économique) qui les sous-tend.

On dénombre peu de modèles de mesure de la performance qui soient vraiment adaptés à la situation particulière des universités. Le modèle de la qualité totale, en vogue dans les années 1980, a porté des fruits, mais surtout dans l'amélioration des services connexes à l'enseignement (Kanji, Malek et Tambi, 1999 ; Narasimhan, 1997 ; Maguire et Gibbs, 2013). On reproche à ce modèle de ne pas être centré sur les fonctions éducatives (Birnbaum et Deshotels, 1999 ; Vazzana, Elfrink et Bachmann, 2000). Le tableau de bord prospectif (*balanced scorecard*) de Kaplan et Norton (1998, 2001) constitue un exemple de modèle qui, importé du monde de l'entreprise, suscite une certaine adhésion (Barrett, 1996). Ce modèle, qui comporte quatre axes (innovation et apprentissage, financier, client, processus internes), est décrit comme une approche de gestion capable de cibler l'atteinte de résultats financiers et de créer de la valeur ajoutée. Le tableau de bord prospectif a été adopté par quelques établissements (p. ex. l'Ohio State University) (Steward et Carpenter-Hubin, 2001) valorisant le positionnement stratégique, le recrutement de la clientèle, la satisfaction et la rétention des étudiants. Certains auteurs voient dans ce modèle une avenue prometteuse pour mesurer la performance des universités, quoique d'autres soulignent les désavantages de soumettre les processus d'enseignement et de recherche aux impératifs financiers et à la poursuite de la satisfaction des étudiants (Barrett, 1996).

Adoptant une approche empirique, Nadeau et Lavigne (1992) ont recensé 1447 indicateurs pour juger de la qualité et de l'excellence des universités. Les indicateurs répertoriés appartiennent à l'un des cinq thèmes suivants : les étudiants et l'apprentissage ; les programmes d'études ; l'enseignement et les fonctions professorales ; la gestion et l'administration ; les services institutionnels et l'environnement externe. Le modèle de Nadeau et Lavigne relève d'un schéma classificatoire, difficilement utilisable parce que, d'une part, les indicateurs sont trop nombreux pour en permettre un départage et, d'autre part, ils s'avèrent purement instrumentaux, n'étant pas reliés à une intention ou à une finalité particulière (Larouche, 2011). Enfin, Morin, Savoie et Beaudin (1994, 2001) ont proposé une mesure de la performance des organisations avec indicateurs selon cinq composantes : la valeur des ressources humaines ; l'efficience économique ; la légitimité de l'organisation ; la pérennité de l'organisation ; et l'arène politique. Ce modèle s'avère difficilement transposable au contexte de l'enseignement supérieur puisqu'il est construit sur la base de conceptions des organisations et ne fait aucunement référence aux valeurs et aux principes des conceptions des universités et à leurs fonctions de base que représentent l'enseignement et la recherche.

Une présentation de la typologie

La typologie de Larouche et de ses collaborateurs (2012) est conçue spécifiquement pour rendre compte de la complexité et de la spécificité des universités dans l'évaluation de leur performance. Cette typologie repose sur le postulat qu'au-delà de la mission fondamentale des universités, une pluralité de conceptions coexiste en leur sein qui teinte cette mission. Ces conceptions varient dans le temps, dans l'espace, selon des rythmes d'alternance et de prédominance, et en fonction des instances et des individus. Cette typologie s'inspire principalement des travaux de Mintzberg, Ahlstrand et Lampel (1999), de Morgan (1999) et de Morin, Savoie et Beaudin (1994). La typologie comporte sept types de conception (académique, service public, entrepreneuriale, marché, politique, milieu de vie, apprenante) définis en fonction de sept dimensions (valeurs et principes ; système de gouvernance ; stratégies ; recherche ; enseignement ; modes d'évaluation ; et critères de performance). Elle est décrite succinctement ci-dessous et de façon plus étendue dans le tableau 5.1[1] :

– Dans la conception **académique**, l'université porte et exprime certaines finalités idéales qui transcendent la temporalité et l'espace (Freitag, 2002). Elle concrétise une idée civilisatrice qui vise

1. Le lecteur intéressé par une description complète de la typologie peut se référer à Larouche *et al*. (2012).

la formation des citoyens à un idéal d'humanité, de culture et de vie commune (Freitag, 2002). On y recherche la vérité, on valorise le développement du savoir et la rigueur scientifique. Au sein de cette conception, la liberté universitaire s'avère une valeur fondamentale (Larouche *et al*., 2012).

– Pour la conception **service public**, l'éducation, l'enseignement supérieur et la formation universitaire constituent un bien personnel et social (Ministère de l'Éducation du Québec [MEQ], 2000). On conçoit l'Université au service de tous, comme un bien commun faisant partie du patrimoine collectif (Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université [FQPPU], 1997). L'université voit à la réussite et à la qualification. Elle est ouverte sur la société : elle se montre capable de répondre à ses attentes et de contribuer au progrès de la collectivité dans son ensemble (Larouche *et al*., 2012).
– La conception **entrepreneuriale** vise à exploiter les ressources et les possibilités de développement au-delà des moyens disponibles (Clark, 1998). L'établissement s'adapte à un univers complexe et incertain, mais le fait à ses propres conditions. Cette conception se distingue de la conception de marché dans la mesure où elle repose sur la logique de l'offre, marquée par le goût du risque, la créativité, le développement de productions novatrices, alors que la conception de marché concerne la demande et se traduit par des productions adaptées aux besoins relevés (Larouche *et al*., 2012).
– La conception **marché** décrit une Université vue comme ayant une valeur marchande (Porter, 1993). Elle est soumise aux lois d'un marché autorégulateur. La logique de marché se présente à travers l'idée de capacité à développer l'innovation afin de répondre à une demande déterminée dans un contexte de concurrence régionale, nationale et internationale. L'idée de marché s'articule principalement autour des questions de positionnement concurrentiel et de satisfaction de la clientèle, tant sur le plan de l'enseignement que de la recherche et des services à la collectivité (Larouche *et al*., 2012).
– Les tenants de la conception **politique** recherchent la légitimité auprès des parties prenantes (Morin, Savoie et Beaudin, 1994 ; Quinn et Rohrbaugh, 1983). Il s'agit ici d'obtenir le soutien et la confiance des acteurs de son environnement. Les tenants de la conception politique mettent l'accent sur le changement social en luttant contre les forces dominantes et en cherchant l'équité entre les différentes composantes de la société (Larouche *et al*., 2012).
– La conception **milieu de vie** prône que la pleine réalisation des capacités de la personne transite par la connaissance de soi, la liberté d'agir sur sa propre destinée, la légitimité de la recherche du bonheur, la tolérance des idées diverses et un idéal commun de justice.

Tableau 5.1.
La typologie de Larouche et ses collègues

Conceptions	Valeurs et principes	Système de gouvernance	Stratégies	Enseignement	Recherche	Évaluation de la performance	Critères d'évaluation de la performance
Académique	• Recherche de la vérité et développement du savoir • Liberté universitaire • Fonction critique • Rigueur scientifique • Disciplinarité	• Autonomie institutionnelle • Gestion collégiale	• Recherche de l'excellence • Sélection et élitisme • Méritocratie • Maintien de la tradition • Assurance du capital de réputation	• Disciplinarité • Transmission des connaissances (savoir) • Formation à la culture générale et scientifique à tous les niveaux • Formation à la recherche aux cycles supérieurs	• Recherche libre • Recherche fondamentale et appliquée	• Évaluation par les pairs avec vérification externe • Reconnaissance internationale • Agrément	• Excellence universitaire • Avancement des connaissances • Qualité des programmes • Notoriété en recherche • Rayonnement sur le monde • Prestige et distinctions
Service public	• Réponse aux besoins de la société • Accès à l'université • Démocratisation • Normes explicites	• Démocratisation de l'université • Présence active de l'État et de la société • Coûts assumés principalement par la société	• Plan d'action • Débat démocratique	• Offre de formation en fonction des besoins diversifiés de la société	• Recherche qui répond aux besoins de la société • Valorisation de la diversité des approches et des modes de diffusion • Recherche et développement	• Imputabilité • Reddition de comptes à l'État et à la population • Audit institutionnel	• Accès et réussite du plus grand nombre • Équité • Atteinte des objectifs sociétaux • Services à la collectivité • Développement régional • Intégration citoyenne et professionnelle

Entrepreneuriale	• Autonomie • Innovation • Goût du risque • Pérennité institutionnelle	• Système producteur (offre) • Leader • Équipe de gestion • Équipe de recherche • Diversification des sources de financement	• Vision • Mobilisation des ressources • Changement délibéré	• Développement des compétences et des créneaux lié à la vision	• Recherche et développement • Innovation et transfert technologique • Brevet d'invention • Interdisciplinarité et résolution de problème	• Concrétisation des finalités • Évaluation des forces et des faiblesses, des possibilités et des menaces	• Capacité d'être proactif • Innovation • Capacité de pilotage • Diversité des sources de financement • Partenariat
Marché	• Concurrence • Rentabilité • Niche stratégique	• Système client • Loi de l'offre et de la demande avec prédominance de la demande	• Position stratégique sur le marché • Alliances tactiques • Marketing • *Branding* (pouvoir de la marque)	• Commercialisation de l'enseignement • Enseignement sur mesure • Développement des connaissances techniques et industrielles	• Recherche orientée vers les besoins du marché • Commercialisation de la recherche • Recherche commanditée	• Palmarès • Veille concurrentielle • Profit	• Recrutement de clientèles • Satisfaction de la clientèle • Intégration des étudiants sur le marché du travail et taux de diplomation • Expansion et diversification du marché • Compétitivité • Adaptabilité • Rentabilité

(*suite*)

Tableau 5.1.
La typologie de Larouche et ses collègues (*suite*)

Conceptions	Valeurs et principes	Système de gouvernance	Stratégies	Enseignement	Recherche	Évaluation de la performance	Critères d'évaluation de la performance
Politique	• Processus démocratique • Reconnaissance des intérêts divergents • Respect de la diversité des composantes de la société • Changement social	• Diversification et participation des parties prenantes • Répartition des lieux de pouvoir • Rapport de force	• Processus de négociation • Recherche de compromis • Consultation • Alliances stratégiques	• Participation des parties prenantes à l'élaboration des programmes et des curriculums	• Recherche stratégique • Participation des parties prenantes aux orientations et au développement des projets de recherche	• Responsabilité et reddition de comptes envers les parties prenantes • Opinion publique	• Satisfaction des parties prenantes • Satisfaction des employeurs • Satisfaction des organismes régulateurs • Satisfaction des associations étudiantes, professionnelles et syndicales • Satisfaction des communautés internes et externes
Milieu de vie	• Respect et épanouissement de la personne • Amélioration de la condition humaine • Bien-être au travail • Solidarité intergénérationnelle	• Leadership orienté vers le développement de la personne • Développement durable • Gestion écologique et humaniste	• Processus humain • Soutien au développement de carrière et au ressourcement professionnel	• Développement intégral de la personne • Enseignement personnalisé • Petits groupes • Valorisation des activités parascolaires	• Valorisation de la diversité de la recherche • Recherche orientée vers les humanités • Recherche libre	• Climat d'étude et de travail • Culture organisationnelle • Évaluation institutionnelle	• Mobilisation au travail • Sentiment d'appartenance • Disponibilité des espaces • Santé et sécurité au travail • Climat d'étude et de travail • Développement des ressources humaines • Éthique • Esthétisme

Apprenante	• Multiplication des lieux de savoir et d'information • Communication • Utilisation des TIC • Ouverture	• Gestion participative • Communauté universitaire • Gestion décentralisée et démocratique	• Processus d'apprentissage • Développement organisationnel • Diffusion du savoir • Dissémination du savoir • Communautés de pratique et d'apprentissage • Ouverture (différents schèmes de pensée) • Décloisonnement	• Rencontre des savoirs entre le milieu universitaire et les autres milieux • Processus d'enseignement • Enseignement différencié • Reconnaissance des acquis et valorisation des compétences • Pédagogie par projets • Communauté de pratique • Transdisciplinarité	• Recherche transdisciplinaire • Réseaux de recherche • Consortium de recherche • Implication des partenaires dans la programmation de recherche • Recherche collaborative et recherche-action	• Tableau de bord de gestion • Évaluation mixte impliquant des acteurs externes	• Système d'information adéquat • Mécanisme de réflexion et d'amélioration • Capacité de s'autoévaluer • Développement et extension des réseaux • Apprentissage de l'organisation

Source : Larouche, Savard et Héon (2016, p. 21-22).

– Cette interprétation s'appuie sur un partage des traditions, des valeurs et des habitudes propres à la vie de l'organisation (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1999). Cette conception suppose un fort sentiment d'appartenance (Larouche *et al.*, 2012).
– La conception **apprenante** s'inspire du concept d'organisation apprenante (Duke, 1992 ; James, 2000 ; Mead, 1995 ; Ramsden et Martin, 1996). L'organisation apprenante crée, acquiert, transfère des connaissances et modifie sa conduite pour refléter des connaissances et des perspectives nouvelles (Dill, 2003 ; Garvin, 1993 ; Larouche *et al.*, 2012).

Les utilités de la typologie : évaluation, analyse et planification

Quoique la typologie ait été développée en vue de l'évaluation de la performance, son potentiel d'utilisation dans des opérations d'analyse de situations ou de planification avait été relevé lors de sa validation initiale. Dans ce qui suit, nous discutons brièvement de ses utilisations possibles et de recherches sur son applicabilité.

Un modèle d'évaluation de la performance

La typologie a été conçue en vue de réaliser des opérations d'évaluation qui reflètent la particularité et la complexité des universités. Elle propose une démarche qui va des conceptions vers les indicateurs, ce qui la distingue des autres modèles proposés qui fournissent des indicateurs sans référence à la conception implicite dont ils sont la manifestation. La typologie facilite le choix des modes d'évaluation et des indicateurs de performance en les associant à une ou à un ensemble de conceptions établies en matière de valeurs, d'orientations, de stratégies de gestion et de conceptions de l'enseignement et de la recherche. Les choix de conceptions réalisés au sein de l'université favorisent une meilleure adéquation aux caractéristiques et aux visées de l'établissement que les systèmes réducteurs (issus d'une conception unique sous-jacente non déclarée) et uniformisants (s'appliquant indifféremment à tous les établissements). Le renforcement de la capacité des établissements à s'améliorer et à rendre compte de leur performance en fonction d'indicateurs choisis selon leur(s) propre(s) conception(s), leur propre identité, devrait contribuer à une meilleure gouvernance et à contrebalancer divers effets non désirés des systèmes d'évaluation actuellement proposés. La démarche peut s'appliquer tant dans les processus d'amélioration continue à initiative interne dans lesquels l'établissement est, dans la plupart des cas,

autonome, que dans les processus de reddition de comptes à initiative externe dans lesquels les indicateurs à considérer peuvent faire l'objet d'une négociation entre l'établissement et son organisme de tutelle.

Un outil d'analyse

L'enseignement supérieur a changé davantage au cours des trente dernières années que jamais auparavant (Bruckmann, 2015). Les établissements d'enseignement supérieur subissent des changements profonds, confrontés qu'ils sont à l'émergence de la société du savoir, aux développements démographiques, aux effets de la mondialisation, à la compétition accrue, au développement des technologies de l'information et à la fluctuation des conditions économiques (Dobbins, Knill et Vögtle, 2011). Trois courants majeurs orientent ces changements : la promotion de l'idéologie néolibérale, l'émergence d'un quasi-marché en enseignement supérieur et l'implantation de réformes basées sur la nouvelle gestion publique (Amaral et Magalhães, 2007 ; Bruckmann, 2015 ; Reed, 2002 ; Schuetze et Bruneau, 2004).

La montée du néolibéralisme a estompé la délimitation qui existait entre la société et l'économie alors que les activités et les échanges deviennent de plus en plus précis et valorisés en termes économiques (Rigas et Kuchapski, 2016) : les relations entre l'université et l'entreprise font désormais partie de la nouvelle culture universitaire (Chan et Fisher, 2009 ; Rigas et Kuchapski, 2016). L'instauration de palmarès d'établissements oriente les universités vers un vague modèle de compétitivité nationale et mondiale qui ne s'ajuste pas nécessairement dans l'intérêt des communautés qu'elles desservent (Douglass, 2015). La gouvernance des universités a été marquée par l'adoption de réformes inspirées de la nouvelle gestion publique (Amaral, Meek et Larsen, 2003 ; Bleiklie, Høstaker et Vabø, 2000) selon un credo politique qui estime qu'en adoptant des pratiques de gestion du secteur privé, ces institutions seraient plus compétitives (Schuetze et Bruneau, 2004) et efficaces (Bruckmann et Carvalho, 2014 ; Ferlie *et al.*, 1996). Les universités, maintenant dirigées par des instances de gouvernance composées de plusieurs parties prenantes externes (Shattock, 2002), sont soumises à des mesures de contrôle issues de la gestion axée sur les résultats (Dobbins, Knill et Vögtle, 2011 ; Wardale et Lord, 2016). Devant les changements qui s'y produisent, Dobbins, Knill et Vögtle (2011) relèvent un besoin de recherche empirique pour rendre compte de la complexité et de la diversité des établissements et des systèmes d'enseignement supérieur de même que pour documenter et surveiller ces changements.

Nous avons mené des recherches pour vérifier le potentiel d'employabilité de la typologie dans l'analyse des processus et des documents de gestion et de planification. Une étude de cas (Larouche, Savard et Richard, 2016, 2017) menée auprès d'administrateurs (vice-recteurs ou doyens) de l'Université de Moncton montre l'utilité de la typologie pour étudier des processus de gestion. Les cadres interrogés ont en effet affirmé que la typologie peut servir d'outil de réflexion pour développer une vision et des orientations, tant au niveau institutionnel que facultaire, du fait qu'elle lie dans un tout cohérent les valeurs, les styles de gouvernance et les mesures de performance aux objectifs et aux orientations visées, et qu'elle fait ressortir les dimensions importantes et névralgiques pour mieux situer les décisions et l'action ainsi que les objectifs à poursuivre. La typologie facilite la discussion et l'atteinte de consensus en modélisant des réalités avec des mots et des définitions qui favorisent la compréhension mutuelle et l'entente aux plans de la gouvernance, de la gestion et de l'évaluation. La typologie peut aussi servir de modèle d'analyse critique des rapports et des discours relatifs à la gouvernance et à la gestion de l'université. Enfin, il a été mentionné que la typologie peut être utile dans la gestion courante et dans la prise de décisions (Larouche, Savard et Richard, 2016).

Un outil de planification

Une analyse documentaire (Larouche *et al*., 2016) des énoncés de mission, de vision et de valeurs des plans stratégiques de 17 universités québécoises en vigueur en 2014 a été menée selon des critères de clarté/consistance logique, d'exhaustivité et d'utilité (Sauvé, 1992). Cette analyse avait pour but de tester l'applicabilité de la typologie comme outil utilisable dans des opérations d'analyse de documents de planification. Les résultats montrent que les conceptions sont déterminées assez clairement pour être repérables dans les plans stratégiques, que chacune des conceptions recouvre des réalités signifiantes présentes dans les documents analysés, que la typologie permet d'appréhender des contextes complexes et qu'elle s'avère assez sensible pour rendre compte de la diversité des situations (ici, la caractérisation et la différenciation des établissements). La figure 5.1 illustre la diversité des conceptions de la typologie présentes dans les plans stratégiques des universités québécoises. Cet exercice, qui a été mené à des fins de vérification méthodologique (preuve de concept), comporte plusieurs limites (liées à l'analyse de contenu, au nombre d'énoncés considérés, à la distinction entre les intentions et les actions, etc.) quant à la classification qu'il produit ; il doit donc être considéré avec circonspection.

Quoique diversifiés, les profils d'établissements peuvent être regroupés selon leur dominante : académique (McGill, Université de Montréal, Polytechnique, Université Laval et INRS) ; milieu de vie (Bishop, Université de Sherbrooke et UQAC) ; service public (UQAM, UQAT) ; entrepreneuriale (Concordia et ÉTS) ; apprenante (TÉLUQ) ; et partagés entre la conception académique et service public (UQAR, UQO et UQTR) (Larouche *et al.*, 2016). Cette diversité observée converge avec les propos du Conseil supérieur de l'éducation (2008) concernant la mission actualisée des universités québécoises qui évolue selon la particularité des établissements.

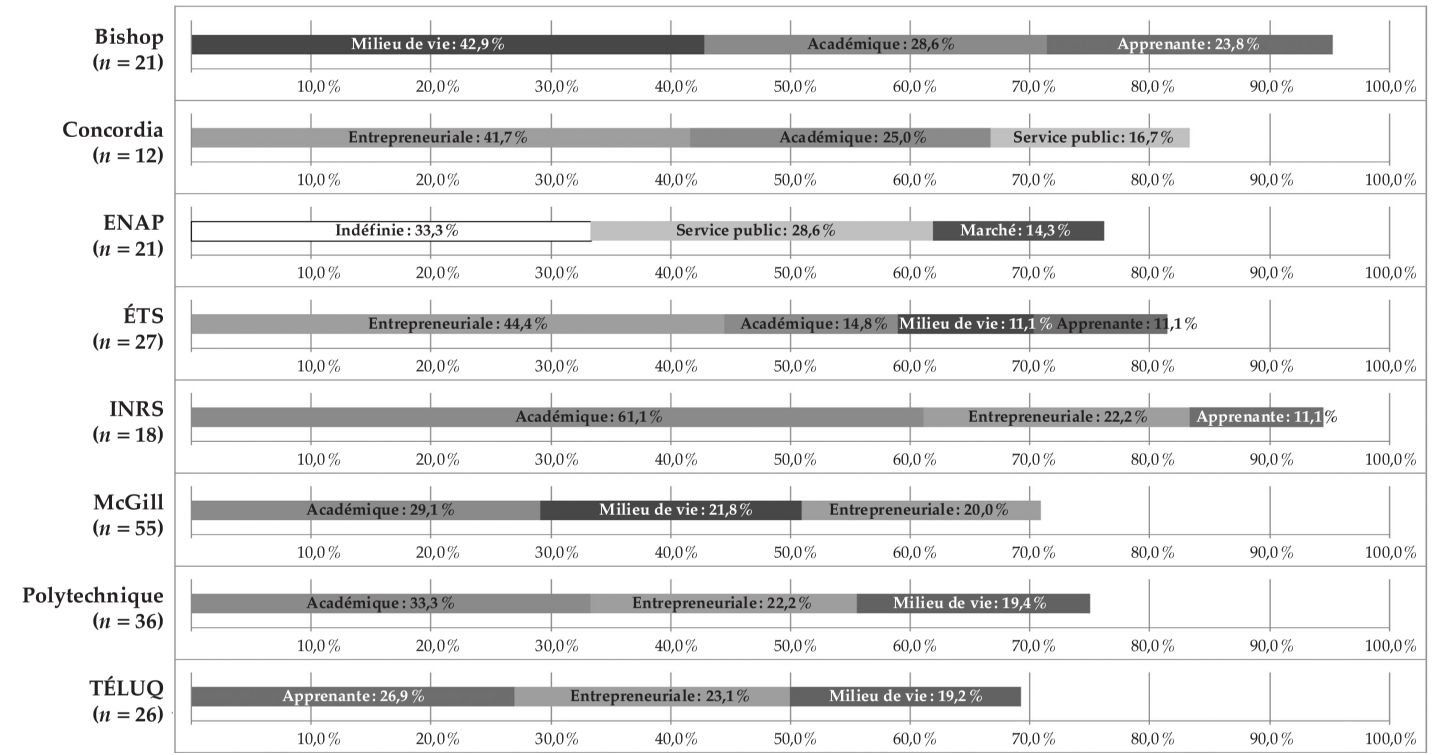
Par ailleurs, une analyse différenciée en fonction des énoncés de mission, de valeurs et de vision des plans stratégiques montre des différences entre ces trois éléments (figure 5. 2). On observe, en ce qui a trait à la mission, que les deux conceptions dominantes sont le service public, qui recueille 24,0 % des mentions, et la conception académique, qui est mentionnée dans 22,6 % des cas. Au chapitre des valeurs, ce sont les conceptions académique (28,8 %) et milieu de vie (24,4 %) qui prédominent. Quant à la vision, elle est partagée entre la conception académique (25,3 %), la conception entrepreneuriale (21,8 %), la conception milieu de vie (19,5 %). La conception service public, première dans la mission, ne s'y retrouve qu'au 4e rang (16,1 %) (Larouche *et al.*, 2016).

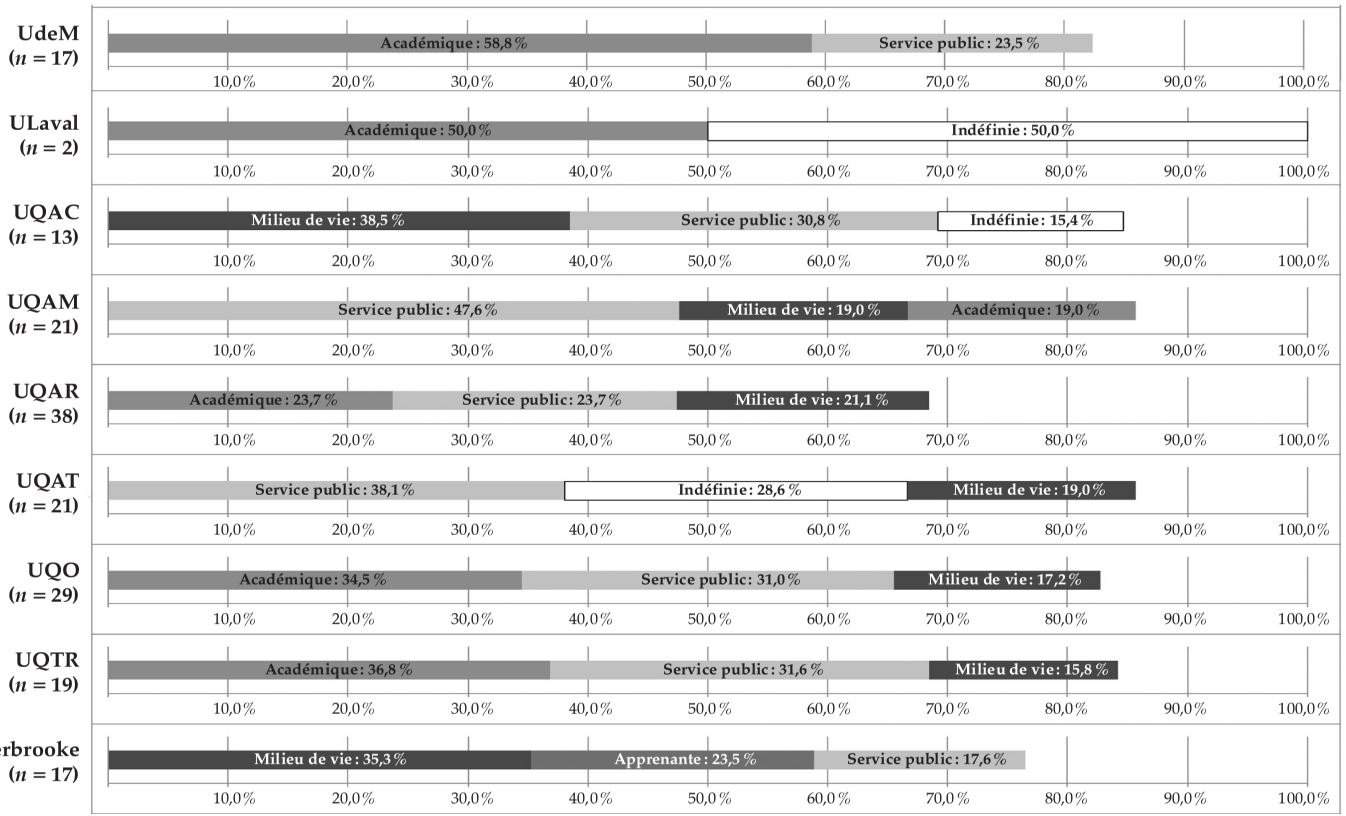
Cette analyse peut poser la question de l'alignement stratégique qui est visé, notamment, dans la mesure de la performance en contexte de gestion axée sur les résultats. L'alignement stratégique requiert une cohérence parfaite des éléments considérés (vision, structure, stratégie, objectifs, etc.) dans la gouvernance, la gestion et l'évaluation d'une organisation, cohérence vue comme condition de bon fonctionnement et d'efficacité (Faye, 2017 ; Fernandez, 2008 ; Kaplan et Norton, 2006).

Cet alignement stratégique désiré devrait-il s'appliquer aux conceptions présentes dans les divers éléments du plan stratégique ? La cohérence recherchée est-elle à ce point désirable ? D'un côté, on peut trouver normal qu'une université ayant une mission de service public agisse selon des valeurs de service public et se projette dans l'avenir selon des visions d'un meilleur service à la société. Des écarts entre la mission, les valeurs et la vision sont de nature à amener des questionnements, des remises en question, voire à provoquer des dysfonctionnements. Une autre façon de voir conduirait à rechercher l'amalgame de conceptions qui correspond le mieux à la complexité de l'établissement dans sa mission, ses valeurs et dans sa vision, son évolution. Dans ce cas, l'alignement stratégique est vu comme moins essentiel.

Figure 5.1.

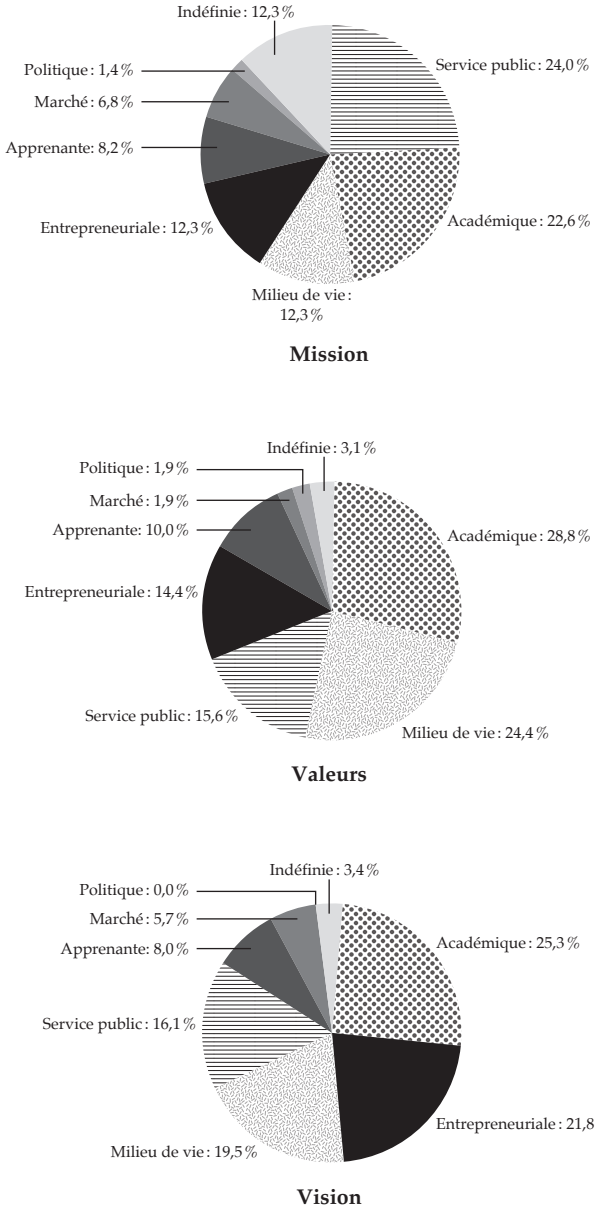
Proportions des mentions correspondant aux trois conceptions dominantes de chaque plan stratégique, par université





Source : Larouche, Savard et Héon (2016, p. 33-34).

Figure 5.2.
Alignement stratégique des énoncés de mission, de vision et de valeurs des plans stratégiques des universités québécoises



Source : Larouche, Savard et Héon (2016, p. 31).

L'idée n'est pas ici de trancher, mais de vérifier l'utilité de la typologie dans l'analyse de telles situations. Par exemple, la conception entrepreneuriale qui est relativement peu présente dans les énoncés de mission (12,3 %) et de valeurs (14,4 %) se pointe au 2e rang dans les expressions de la vision (21,8 %). Cette situation traduit de façon empirique ce que certains décrivent comme la montée en puissance de pratiques entrepreneuriales dans les établissements (Voce, 2014). Ces pratiques entrepreneuriales émergent dans les visions (éléments futurs) alors qu'elles ne font pas encore partie des éléments actuels et synchroniques des plans stratégiques (mission et valeurs). Des analyses longitudinales des plans stratégiques pourraient précisément documenter davantage ce phénomène et, de manière plus générale, éclairer sur l'évolution des conceptions des universités. Une étude récente a permis de documenter l'évolution de la conception de service public dans le réseau des universités du Québec, de leur création à maintenant, à partir des discours des présidents successifs.

Conclusion

Dans le domaine de l'évaluation de la performance, la typologie de Larouche et de ses collègues (2012) a innové en introduisant des éléments de diversification et de prise en compte de la complexité des universités. Le renforcement de la capacité des établissements à s'améliorer et à rendre compte de leur performance en fonction d'indicateurs choisis selon leur(s) conception(s) propre(s) vient contrebalancer divers effets non désirés des systèmes d'évaluation réducteurs ou inadéquats imposés de l'extérieur (dérives éthiques, curriculaires, etc.) (Bayenet, Feola et Tavernier, 2000 ; Demailly, 2000 ; Tavenas, 2003).

Par son adéquation aux visées et aux caractéristiques ciblées des établissements, la typologie s'avère un outil pertinent pour mener des analyses de situations liées aux principes, aux valeurs et à l'identité universitaires et ainsi améliorer les processus de planification. Les études réalisées en ce sens sont prometteuses et les résultats qu'elles produisent plaident en faveur de leur continuation et de leur approfondissement. L'équipe de recherche poursuit actuellement divers travaux sur la spécification de la typologie, son adaptation à l'ensemble de l'enseignement supérieur et son applicabilité dans divers contextes[2].

2. Les résultats présentés dans ce chapitre proviennent des travaux doctoraux de Catherine Larouche (*La validation d'une typologie des conceptions des universités en vue d'évaluer leur performance*) et de projets de recherche subventionnés par le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (*La mesure différenciée de la performance des établissements au collégial et à l'université :* ▶

Bibliographie

Amaral, A. et A. Magalhães (2007). « Higher education research perspectives », dans P.B. Richards (dir.), *Global Issues in Higher Education*, Hauppauge, NY, Nova Science Publishers, p. 173-193.

Amaral, A., M.L. Meek et I.M. Larsen (dir.) (2003). *The Higher Education Managerial Revolution*, Dordrecht, Kluwer Academic Publisher.

Barret, R. (1996). « Quality and the abolition of standard : Arguments against some American prescriptions for the improvement of higher education », *Quality in Higher Education*, vol. 2, nº 3, p. 201-210.

Bayenet, B., C. Feola et M. Tavernier (2000). « La gestion stratégique des universités : politique d'évaluation et évaluation des politiques », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 12, nº 2, p. 67-83.

Birnbaum, R. (1988). *How Colleges Work. The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*, San Francisco, CA, Jossey-Bass.

Birnbaum, R. et J. Deshotels (1999). « Has the academy adopted TQM ? », *Planning for Higher Education*, vol. 28, nº 1, p. 29-37.

Blackstock, D. *et al*. (2013). *Internal Quality Assurance Benchmarking*, ENQA Workshop Report 20, Bruxelles, European Association for Quality Assurance in Higher Education.

Bleiklie, I., R. Høstaker et A. Vabø (2000). *Policy and Practice in Higher Education : Reforming Norwegian Universities*, Londres, R.-U. et Philadelphie, PA, Jessica Kingsley Publishers.

Bruckmann, S. (2015). « Shifting boundaries in Universities governance models : The case of external stakeholders », *Higher Education Research in the 21st Century*, vol. 8, p. 163-186.

Bruckmann, S. et T. Carvalho (2014). « The Reform Process of Portuguese higher education institutions : From collegial to managerial governance », *Tertiary Education and Management*, vol. 20, nº 3, p. 193-206.

Carman, J.G. (2013). « Evaluation in an era of accountability : Unexpected opportunities – A reply to Jill Chouinard », *American Journal of Evaluation*, vol. 34, nº 2, p. 261-265.

Carvalho, T. et S. Bruckmann (2014). « Reforming the Portuguese public sector : A route from health to higher education », dans C. Musselin et P. Teixeira (dir.), *Reforming Higher Education : Public Policy Design and Implementation*, Dordrecht, Springer, p. 83-102.

validation d'une typologie des conceptions de l'enseignement supérieur), le Conseil de recherche en sciences humaines (*Validation d'une typologie des établissements d'enseignement supérieur, et spécification d'indicateurs*), le Programme de coopération intergouvernemental du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (*La typologie des conceptions des universités : partage d'expertise et applicabilité*) (Larouche, 2011) et du Programme de soutien au développement de la recherche et de la création de l'Université du Québec à Chicoutimi (*Typologie des conceptions des universités : le cas de deux universités canadiennes*).

Chan, A. et D. Fisher (2009). « Introduction : The exchange University », dans A. Chan et D. Fisher (dir.), *The Exchange University : Corporatization of Academic Culture*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 1-18.

Cheung, P.P.T. et C.B.S. Tsui (2010). « Quality assurance for all », *Quality in Higher Education*, vol. 16, nº 2, p. 169-171.

Chouinard, J.A. (2013). « The case for participatory evaluation in an era of accountability », *American Journal of Evaluation*, vol. 34, nº 2, p. 237-253.

Clark, B.R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities : Organizational Pathways of Transformation*, Oxford, Pergamon Press.

Coates, H. (2007). « Excellent measures precede measures of excellence », *Journal of Higher Education Policy and Management*, vol. 2, nº 1, p. 87-94.

Cohen, M.D. et J.G. March (1974). *Leadership and Ambiguity : The American College President. A General Report Prepared for the Carnegie Commission on Higher Educatio*, New York, McGraw-Hill.

Conseil supérieur de l'éducation (CSE) (2008). *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités. Avis à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, Sainte-Foy, Le Conseil.

Demailly, L. (dir.) (2000). *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques*, Bruxelles, De Boeck.

Dill, D. (2003). « Le paradoxe de la qualité académique : implications pour les universités et les politiques publiques », *Revue des sciences de l'éducation*, vol. 29, nº 2, p. 337-352.

Dobbins, M., C. Knill et E.M. Vögtle (2011). « An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance », *Higher Education*, vol. 62, nº 5, p. 665-683.

Douglass, J.A. (2015). « What it means to become a flagship university : Seeking a new paradigm », *Higher Education Research in the 21st Century*, vol. 8, p. 187-201.

Duke, C. (1992). *The Learning University : Toward a New Paradigm ?*, Buckingham, Society for Research into Higher Education et Open University Press.

Elbaum, M. (2009). « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales. Quel sens pour l'action publique ? », *Revue de l'OFCE*, nº 111, p. 39-80.

Ewell, P. (2010). « Twenty years of quality assurance in higher education : What's happened and what's different ? », *Quality in Higher Education*, vol. 16, nº 2, p. 173-175.

Faye, P.W. (2017). *Analyse des opinions et des perceptions des enseignants et des directeurs d'établissement sur l'implantation de la gestion axée sur les résultats dans les établissements scolaires québécois*, Thèse de doctorat en administration et évaluation de l'Éducation, Québec, Université Laval.

Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) (2012). *Avis sur la qualité de l'enseignement supérieur en prévision du Sommet sur l'enseignement supérieur*, Montréal, FQPPU.

Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) (1997). *L'Université comme service public*, Communication présentée par le Comité exécutif de la FQPPU au Congrès de la FQPPU, Magog-Orford, Québec.

Federkeil, G. (2008). « Rankings and quality assurance in higher education », *Higher Education in Europe*, vol. 33, nos 2-3, p. 219-231.

Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald et A. Pettigrew (1996). *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.

Fernandez, A. (2008). *Les nouveaux tableaux de bord des managers : le projet Business Intelligence clés en main*, Paris, Eyrolles.

Freitag, M. (2002). « L'université aujourd'hui : les enjeux du maintien de sa mission institutionnelle d'orientation de la société », dans G. Gagné (dir.), *Main basse sur l'éducation*, Montréal, Éditions Nota, p. 237-294.

Garvin, D. (1993). « Building a learning organization », *Harvard Business Revue*, vol. 71, no 4, p. 78-84.

Gingras, Y. (2008). *La fièvre de l'évaluation de la recherche. Du mauvais usage de faux indicateurs*, Note de recherche, Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie, Montréal, Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

James, R. (2000). « L'assurance qualité et le difficile problème de la gestion du savoir organisationnel en milieu universitaire », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 12, no 3, p. 45-64.

Job, J. et B. Sriraman (2013). « A framework for quality assurance in globalization of higher education : A view toward the future », *Interchange : A Quarterly Review of Education*, vol. 43, no 2, p. 75-93.

Kanji, G.K., A. Malek et B.A. Tambi (1999). « Total quality management in UK higher education institutions », *Total Quality Management*, vol. 10, no 1, p. 129-153.

Kaplan, R.S. et D.P. Norton (2006). *Alignment : Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergie*, Boston, Harvard Business School Publishing Corporation.

Kaplan, R.S. et D.P. Norton (2001). *Comment utiliser le tableau de bord prospectif : pour créer une organisation orientée stratégie*, Paris, Éditions d'Organisation.

Kaplan, R.S. et D.P. Norton (1998). *Le tableau de bord prospectif : pilotage stratégique : les 4 axes du succès*, Paris, Éditions d'Organisation.

Larouche, C. (2011). *La validation d'une typologie des conceptions des universités en vue d'évaluer leur performance*, Thèse de doctorat déposée à la Faculté des sciences de l'éducation, Québec, Université Laval.

Larouche, C., D. Savard et L. Héon (2016). *Analyse typologique des plans stratégiques des universités québécoises – Spécificité et alignement stratégique*, Présentation aux États généraux de l'enseignement supérieur, Université Laval, Québec, mai 2017.

Larouche, C., D. Savard, L. Héon et J.-J. Moisset (2016). « Analyse typologique des plans stratégiques des universités québécoises », *The Canadian Journal of Higher Education*, Special Issue : Governance in Higher Education, vol. 46, no 3, p. 18-40.

Larouche, C., D. Savard, L. Héon et J.-J. Moisset (2012). « Typologie des conceptions des universités en vue d'évaluer la performance : rendre compte de la diversité pour en saisir la complexité », *Revue canadienne d'enseignement supérieur*, vol. 42, nº 3, p. 45-64.

Larouche, C., D. Savard et J.-F. Richard (2017). *Applicabilité et utilité de la typologie de Larouche et coll. (2012) comme outil de gouvernance, de planification et de gestion. Phase 2 : Analyse du plan stratégique de l'Université de Moncton*, Rapport de recherche, Document inédit.

Larouche, C., D. Savard et J.-F. Richard (2016). *Applicabilité et utilité de la typologie de Larouche et coll. (2012) comme outil de gouvernance, de planification et de gestion*, Rapport de recherche, Document inédit.

Lee, L.S.S. (2013). *Achieving Quality Assurance and Moving to a World Class University in the 21st Century*, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED543062.pdf>, consulté le 17 janvier 2019.

Maguire, K. et P. Gibbs (2013). « Exploring the notion of quality in quality higher education assessment in a collaborative future », *Quality in Higher Education*, vol. 19, nº 1, p. 41-55.

Mead, P. (1995). « Utilising the University as a learning organization to facilitate quality improvement », *Quality in Higher Education*, vol. 1, nº 2, p. 111-121.

Ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) (2000). *Politique québécoise de financement des universités*, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Enseignement supérieur de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MERST) (2013). *Rapport du chantier sur une loi-cadre des universités*, Québec, Gouvernement du Québec.

Mintzberg, H. (1990). *Le management : voyage au centre des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation.

Mintzberg, H., B. Ahlstrand et J. Lampel (1999). *Safari en pays stratégie : l'exploration des grands courants de la pensée stratégique*, Paris, Village mondial.

Morgan, G. (1999). *Images de l'organisation*, Québec, Presses de l'Université Laval.

Morin, E.M. et A. Savoie (2001). « Représentations de l'efficacité organisationnelle : développements récents », *Revue Psychologia*, nº 27, p. 7-29.

Morin, E.M., A. Savoie et G. Beaudin (1994). *L'efficacité de l'organisation : théories, représentations et mesures*, Montréal, Gaëtan Morin.

Nadeau, G.G. et J.-C. Lavigne (1992). *Critères et indicateurs de qualité et d'excellence dans les collèges et les universités du Canada*, Sainte-Foy, Québec, Université du Québec, Groupe de recherche sur l'enseignement supérieur.

Narasimhan, K. (1997). « Organizational climate at the university of Braunton in 1996 », *Total Quality Management*, vol. 8, nº 2, p. 239-243.

Orton, J.D. et K.E. Weick (1990). « Loosely coupled systems : A reconceptualization », *Academy of Management Review*, vol. 15, nº 2, p. 203.

Porter, M.E. (1993). *L'avantage concurrentiel des nations*, Paris, Inter-Éditions.

Quinn, R.E. et J. Rohrbaugh (1983). « A spatial model of effectiveness criteria : Towards a competing values approach to organizational analysis », *Management Science*, vol. 29, nº 3, p. 363.

Ramsden, P. et E. Martin (1996). « Recognition of good University teaching : Policies from an Australian study », *Studies in Higher Education*, vol. 16, nº 2, p. 129-150.

Reed, M.I. (2002). « New managerialism, professional power and organisational governance in UK Universities : A review and assessment », dans A. Amaral, G.A. Jones et B. Karseth (dir.), *Governing Higher Education : National Perspectives on Institutional Governance*, vol. 2, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, p. 163-185.

Rigas, B. et R. Kuchapski (2016). « "Strengthening" Ontario Universities : A neoliberal reconstruction of higher education », *Canadian Journal of Educational Administration an Policy*, nº 180, p. 47-69, <https://journalhosting.ucalgary.ca/index.php/cjeap/article/view/42897/30753>, consulté le 17 janvier 2019.

Sauvé, L. (1992). *Éléments d'une théorie du design pédagogique en éducation relative à l'environnement : élaboration d'un supramodèle pédagogique*, Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal.

Savard, D., C. Larouche et L. Héon (2004). « L'évaluation et la recherche institutionnelles en éducation », *Bulletin de la Société québécoise d'évaluation de programme*, vol. 17, nº 2, p. 5.

Schuetze, H.-G. et W. Bruneau (2004). « Less State, more market : University reform in Canada and abroad », *The Canadian Journal of Higher Education*, vol. 34, nº 3, p. 1-12, <http://journals.sfu.ca/cjhe/index.php/cjhe/article/view/183464/183417>, consulté le 17 janvier 2019.

Shattock, M. (2002). « Re-balancing modern concepts of University governance », *Higher Education Quarterly*, vol. 56, nº 3, p. 235-244.

Stewart, A.C. et J. Carpenter-Hubin (2001). *The Balanced Scorecard – Beyond Reports and Rankings*, Ohio State Univiersity, <https://oaa.osu.edu/sites/default/files/uploads/irp/balancedscorecard.pdf>, consulté le 17 janvier 2019.

Tavenas, F. (2003). *Assurance qualité : référentiel partagé d'indicateurs et de procédures d'évaluation*, Bruxelles, Association européenne de l'université.

Van Vught, F.A. et D.F. Westerheijden (2010). « Multidimensional ranking : A new transparency tool for higher education and research », *Higher Education Management and Policy*, vol. 22, nº 3, p. 1-26.

Vazzana, G., J. Elfrink et D.P. Bachmann (2000). « A longitudinal study of total quality management processes in business colleges », *Journal of Education for Business*, vol. 76, nº 2, p. 69.

Voce, R. (2014). « Difference is worth fighting for », *Canada's Voce for Academics*, vol. 61, nº 9.

Wardale, D. et L. Lord (2016). « Bridging the gap : The challenges of employing entrepreneurial processes within university settings », *Higher Education Research & Development*, vol. 35, nº 5, p. 1068-1082, doi : 10.1080/07294360.2016.1139549.

Weick, K.E. (1976). « Educational organizations as loosely coupled systems », *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, nº 1, p. 1.

6 La menace à la collégialité et à la bicaméralité

Le cas de la désignation de cadres universitaires à l'Université du Québec en Outaouais (UQO)[1]

Louise Briand et Guy Bellemare

Ce chapitre s'intéresse aux dangers qui guettent la collégialité et la bicaméralité, conçues ici comme deux des valeurs de l'université actuelle, dans le plus large contexte du rapprochement de l'université avec son milieu, rapprochement dont les contours ne sont pas précisés *a priori*[2].

Le texte expose en premier lieu l'évolution des modèles de la production des connaissances et les motifs qui ont présidé au rapprochement de l'université avec son milieu vu comme une source d'influences extérieures ainsi que certains des enjeux que ce rapprochement sous-tend. Le rapprochement avec le milieu sera ensuite analysé dans le contexte particulier de l'Université du Québec et de ses constituantes qui ont vu le jour dans la foulée des travaux de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (1964).

Pour expliciter ces enjeux, nous nous servirons du cas d'un projet de règlement institutionnel relatif au mode de désignation des cadres responsables de l'enseignement et de la recherche à l'Université du Québec en Outaouais (UQO). Le cheminement de ce règlement expose les limites de la collégialité au sein des instances de l'UQO (Commission des études et conseil d'administration). Mais, par-dessus tout, l'adoption

---

1. Les auteurs tiennent à remercier monsieur Étienne Collette, candidat à la maîtrise en relations industrielles à l'UQO, pour son analyse des modèles de production des connaissances dont les grandes lignes sont exposées dans la section intitulée « L'autonomie universitaire et les influences extérieures ».

2. Le rapprochement peut être géographique (implanter l'université dans les régions afin de favoriser l'accès à l'enseignement supérieur à l'ensemble de la population), économique (aligner les orientations de l'université sur les besoins des entreprises), etc.

du règlement par le conseil d'administration souligne les limites de la bicaméralité lorsque les décisions se prennent surtout entre des dirigeants et des administrateurs qui se sentent légitimés d'inscrire une empreinte résolument managériale dans un règlement dont les visées et la portée sont fondamentalement d'enseignement et de recherche.

Pour conclure, le texte présentera des pistes visant à concilier le maintien des valeurs de collégialité et de bicaméralité dans les constituantes de l'Université du Québec.

L'autonomie universitaire et les influences extérieures

De la tour d'ivoire à la triple hélice

L'autonomie universitaire renvoie à un ensemble de concepts qui assurent l'indépendance de l'université face au marché et à l'État dans le choix de ses orientations et de ses décisions. Parmi ces concepts, nous retrouvons « [la] liberté d'établissement des statuts, [l']élection du chancelier, [la] collégialité des décisions relatives à l'administration interne, [le] jugement par les pairs et [le] recrutement par cooptation » (Vinokur, 2008, p. 75). À la liste de concepts énumérés par Vinokur, nous ajoutons celui de la bicaméralité, c'est-à-dire l'idée, implantée depuis le XIX^{e} siècle, qu'une université renferme deux instances qui exercent des pouvoirs complémentaires (le conseil d'administration, d'une part, et la Commission des études ou sénat, d'autre part).

C'est ainsi qu'au fil du temps, les administrations universitaires en sont venues à développer une gestion stratégique qui répond à différentes exigences externes (Mailhot et Schaeffer, 2009) et qui permet d'intégrer des acteurs sociaux issus d'horizons divers. Les universités peuvent se retrouver alors à se concurrencer dans le « marché » de l'enseignement supérieur pour attirer la « clientèle » étudiante par des principes marketing provenant de l'entreprise privée (Granget, 2006).

Divers auteurs ont étudié l'université et les modèles de la production des connaissances. Nous retenons, notamment, les propositions de Cohen et de ses collaborateurs (1972), la poubelle, ainsi que celle de Mintzberg (1982), la bureaucratie professionnelle, qui expriment que les universités sont caractérisées par une logique interne parfois contradictoire ou paradoxale et qu'elles doivent, de plus, s'ouvrir sur leur environnement externe.

D'autres auteurs se sont attardés à comparer la production des connaissances depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au début des années 2000. C'est le cas de Gibbons et de ses collègues (1994 et 1998),

qui ont développé les concepts de « Mode 1 » et de « Mode 2 » de production des connaissances, et de Leydesdorff et Etzkowitz (2000) qui proposent, pour leur part, le modèle de la « triple hélice ». Si les perspectives adoptées par ces auteurs, de même que leurs modèles varient, ils s'accordent néanmoins sur l'idée que l'université contemporaine s'intègre désormais dans un réseau de partenariats et d'initiatives conjointes dans lesquels elle doit interagir avec l'État et l'industrie. Enfin, les modèles proposés par ces auteurs s'inscrivent résolument dans la nouvelle gestion publique en ce qu'ils consacrent davantage d'attention aux besoins des « clients » des universités qu'à ceux des personnes qui fournissent le service (Reed, 2002).

La création d'une université « nouvelle » : l'Université du Québec et ses constituantes

À la lumière des propos qui précèdent, on constate que les influences extérieures sur l'université ne débutent pas avec la création de l'Université du Québec (UQ). Toutefois, il y a lieu de suggérer que la création de l'Université du Québec incarne une ouverture accrue de l'université sur son milieu. En effet, dans cette université « nouvelle » (Ferretti, 1994), des étudiants et des personnes issues de la communauté (des membres « socio-économiques ») participent non seulement au conseil d'administration, mais ils prennent de plus une part active à la vie universitaire puisque des sièges aux comités de programmes leur sont réservés.

C'est dans la Loi sur l'Université du Québec (LUQ)[3] et dans les règlements qui en découlent que se trouvent les dispositions relatives à la répartition de l'exercice du pouvoir, un pouvoir devenu circulaire.

> Le pouvoir, à l'Université du Québec, n'est pas réparti d'après la traditionnelle pyramide. Il l'est plutôt sur une roue. Au centre de celles-ci sont les personnes à qui il revient de prendre certaines décisions d'ensemble. Ces personnes, elles sont certes en petit nombre par rapport à toutes celles qui composent la roue entière. Mais leur autorité, leur pouvoir, leur connaissance des questions, tout cela leur vient de l'ensemble de la roue dont les rayons sont autant de vecteurs d'information. Et la roue de l'Université du Québec […] tournera d'autant mieux, tournera d'autant plus rond, que plus de rayons – de rayons forts, solides, convergent vers son centre… (Université du Québec, *Journal de bord*, cité dans Hébert, 2007, p. 112).

L'ouverture sur le milieu est balisée par l'autonomie universitaire, laquelle est généralement affirmée dans le contrat de travail des professeurs. À l'UQO, par exemple, on peut lire ce qui suit dans la convention

3. <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/U-1.pdf>, consulté le 27 février 2019.

collective de travail entre l'Université du Québec en Outaouais et le Syndicat des professeures et professeurs de l'Université du Québec en Outaouais :

> L'Université est un lieu spécifique que se donne la société afin d'assurer la formation supérieure, la production et la diffusion du savoir, principalement par l'enseignement, la recherche, la création et les services à la collectivité. L'autonomie universitaire par rapport aux gouvernements, aux corporations et aux autres institutions ou groupe[s] d'intérêt est essentielle à l'accomplissement du rôle de l'Université (UQO, 2011).

L'étude du cas de la modification du règlement relatif à la consultation pour les postes de direction d'enseignement et de recherche

Le cas à l'étude

Le cas à l'étude est celui du cheminement et de l'adoption de modifications au Règlement relatif à la consultation pour les postes de vice-recteur à l'enseignement et à la recherche, de vice-recteur adjoint à l'enseignement et à la recherche pour les Laurentides, de doyen des études et de doyen à la recherche (le « Règlement », par la suite) à l'UQO. Ce cheminement débute en décembre 2013 et connaît un dénouement en avril 2015 (UQO, 2015a).

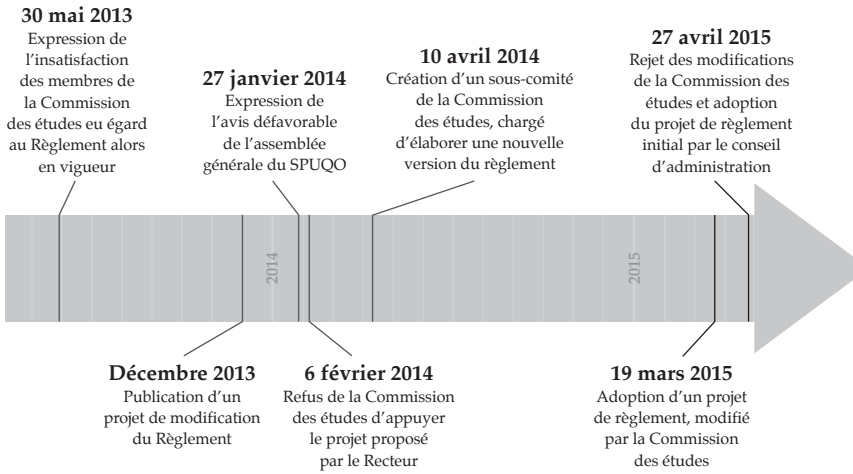
Signalons, d'entrée de jeu, que le Règlement a pour objet de déterminer les procédures applicables pour la consultation relative à la sélection ainsi qu'à l'embauche des titulaires de postes de direction d'enseignement et de recherche (vice-recteur à l'enseignement et à la recherche, vice-recteur adjoint à l'enseignement et à la recherche pour les Laurentides, doyen des études, doyen de la recherche). Le Règlement précise de plus les procédures à mettre en œuvre lors du renouvellement des mandats des titulaires de ces postes.

Notons que la révision de ce règlement, qui s'opère sur plusieurs mois (figure 6.1), s'inscrit dans un contexte général de crise de confiance envers le recteur. La communauté universitaire de l'UQO, qui avait été durement ébranlée par la grève étudiante de 2012 (arrestation d'un professeur notamment), est, au printemps 2013, le théâtre d'une nouvelle secousse. Au printemps 2013, le recteur a été bloqué dans son projet de nommer au poste de vice-recteur à l'enseignement et à la recherche une personne qui ne recevait pas l'appui des professeurs.

> L'exécutif du Syndicat des professeurs de l'UQO (SPUQO) est tombé à bras raccourcis, hier, sur le recteur Vaillancourt, qu'il accuse d'avoir ignoré l'avis de la Commission des études favorable à M. Harrisson en ayant voulu nommer Benoît Pelletier au poste de vice-recteur. Le SPUQO note aussi un manque de transparence dans le processus d'embauche et dénonce ce qu'il juge être une entorse grave aux règlements de la part du recteur (Bélanger, 2013).

Le candidat du recteur s'est finalement désisté, mais la confiance envers le recteur n'a pas été rétablie pour autant.

Figure 6.1.
Cheminement du projet de modification du Règlement



Dans la section qui suit, nous examinons les moments marquants du cheminement du projet de modification du Règlement.

La Commission des études du 30 mai 2013 : le besoin de modifier le Règlement

Les origines de la modification du Règlement trouvent leur source dans les échanges de la séance de la Commission des études du 30 mai 2013. Alors que le recteur expose les étapes du concours visant à combler le poste de vice-recteur à l'enseignement et à la recherche (VRER),

des membres de la Commission des études expriment leur mécontentement sur le Règlement qui régit la consultation et l'embauche des cadres universitaires : le processus manque de transparence et il est considéré anti-collégial.

Au terme d'une discussion tendue et de revirements inattendus[4], le recteur signale que le Règlement nécessite d'être révisé. Il précise avoir entendu les « doléances » exprimées par la communauté professorale :

> Le recteur revient sur le cadre réglementaire qui régit la consultation pour les postes de directions académiques, dont le poste de vice-recteur à l'enseignement et à la recherche, pour rappeler qu'il s'agit d'un règlement qui doit effectivement être révisé de façon prioritaire, mais qui devait impérativement être observé et respecté dans le cadre du processus de dotation actuel, avec ses carences et ses imperfections. Dans ce sens, il confirme à la fois avoir bien entendu tout au long des deux récents concours pour ce poste de vice-recteur à l'enseignement et à la recherche les doléances de la communauté professorale et être disposé à soumettre un nouveau projet de règlement à l'automne prochain sur lequel la Commission des études sera évidemment consultée (UQO, 2013, p. 7).

Les modifications proposées et l'accueil que lui réserve le SPUQO

En décembre 2013, le recteur diffuse un projet de modification du Règlement. Les modifications proposées témoignent d'une volonté de centraliser davantage le pouvoir de nomination entre les mains du recteur, d'une absence totale de transparence, en plus de constituer un affront au principe de la collégialité.

En janvier 2014, le projet de modification reçoit un accueil défavorable de la part de l'assemblée générale du Syndicat des professeures et professeurs de l'Université du Québec en Outaouais (SPUQO) qui ne retrouve pas, dans les modifications proposées, des réponses aux doléances exprimées par leurs représentants lors de la Commission des études du 30 mai 2013. Par conséquent, le projet de modification est rejeté à l'unanimité :

4. Le recteur propose le huis clos pour discuter des deux candidatures au poste de VRER et pour recueillir l'avis de la Commission des études qu'il livrera, ensuite, au comité de sélection conformément au processus en vigueur. La proposition de huis clos est battue (7 voix contre 5) ce qui permettra aux membres de la Commission des études de discuter librement du choix du candidat en dehors de l'instance.

> À la lumière d'une analyse qu'a réalisée le conseil exécutif, il appert que le projet centralise le pouvoir entre les mains du recteur, fait fi de la collégialité et qu'il rend le processus de désignation des cadres académiques plus opaque. Trois départements ont déjà déposé des avis défavorables. Une membre se dit préoccupée pour l'avenir de l'UQO et pour la cogestion. Les membres du Syndicat sont touchés par ces enjeux et il serait intéressant de discuter des préoccupations de tous. Il y a un manque de respect dans l'approche de l'employeur, dans la concentration des pouvoirs et dans les règlements autoritaires. […] Il est résolu de donner un avis défavorable au projet de Règlement relatif à la consultation pour les postes de vice-recteur à l'enseignement et à la recherche, de vice-recteur adjoint à l'enseignement et à la recherche pour les Laurentides, de doyen des études et de doyen à la recherche tel que soumis à la consultation (Syndicat des professeures et professeurs de l'Université du Québec en Outaouais [SPUQO], 2014, p. 5-6).

La Commission des études du 10 avril 2014 : création d'un comité de travail

En dépit de l'avis unanime exprimé par l'assemblée générale du SPUQO, le recteur tente néanmoins de faire accepter son projet de modification par la Commission des études lors de la séance du 6 février 2014. Toutefois, sa proposition n'est pas appuyée et le sujet est reporté à une prochaine réunion.

Lors de la séance de la Commission des études du 10 avril 2014, le recteur revient à la charge avec son projet de modification. Il insiste « sur la nature prioritaire de la révision de ce règlement pour le rendre plus précis et plus conforme à des pratiques consultatives propres à un milieu universitaire » (UQO, 2014, p. 14). Les positions des membres s'avèrent irréconciliables. Au terme de nombreux échanges, le recteur se voit contraint d'accepter la constitution d'un comité de travail qui « aura pour mandat d'élaborer une nouvelle version du Règlement en tenant compte des versions proposées par la direction de l'Université et celle proposée par l'exécutif du SPUQO » (UQO, 2014, p. 15).

En janvier 2015, un nouveau recteur est nommé. Tous les espoirs sont permis. En effet, les travaux du comité de travail ont abouti et des amendements substantiels sont apportés au projet de modification :

> Les principales modifications apportées à cette version du Règlement concernent notamment :
>
> – l'ajout du poste de vice-recteur adjoint à l'enseignement et à la recherche pour les Laurentides ;

- la désignation des membres et la composition du comité de sélection du vice-recteur à l'enseignement et à la recherche (membres nommés par le conseil d'administration suite à la consultation de la Commission des études – ajout d'un chargé de cours);
- la sélection des personnes consultées de manière distincte pour la consultation à l'égard des candidatures soumises pour le poste de vice-recteur à l'enseignement et à la recherche (les cadres supérieurs et les personnes qui occupent un poste de direction d'enseignement ou de recherche s'ajoutent aux membres du corps professoral);
- la présentation, par strate, des résultats du vote de la consultation;
- la divulgation des résultats de la consultation suite à la décision du conseil d'administration;
- la désignation des membres et la composition des comités de sélection formés pour les postes de vice-recteur adjoint à l'enseignement et à la recherche pour les Laurentides et de doyens des études et de la recherche (la Commission des études, ses sous-commissions et comités sont responsables de nommer les membres) (UQO, 2015b, p. 12).

Les modifications sont accueillies favorablement par les membres de la Commission des études qui adoptent le projet de modification à l'unanimité.

Au terme de la discussion sur le Règlement, « des membres remercient le recteur pour son écoute et sa grande ouverture à la transparence » (UQO, 2015b, p. 13).

La séance du conseil d'administration d'avril 2015 : l'entorse à la bicaméralité

Le projet de modification du Règlement, dûment adopté par la Commission des études, est acheminé au conseil d'administration pour adoption.

Le projet de modification soulève une vive contestation de la part de membres socioéconomiques, et ce, malgré la nature directement liée à l'enseignement et à la recherche du Règlement. Ces membres se disent en désaccord avec l'idée d'accorder du pouvoir à la Commission des études relativement à la nomination de « gestionnaires », affirment que le processus de consultation sur le Règlement s'est prolongé indûment et considèrent que la Commission des études aurait dû se limiter à exprimer un avis. Enfin, ils affirment qu'il appartient au conseil d'administration de prendre les décisions en vertu des pouvoirs qui sont conférés au conseil d'administration par la LUQ :

> Les membres discutent du projet présenté. Les préoccupations et commentaires suivants sont notamment émis :
>
> – le malaise d'un membre à l'égard de la composition du comité de mise en candidature et de la nomination des membres. Il est notamment d'avis que la responsabilité d'y nommer des membres relève des gestionnaires et du conseil d'administration. Il n'est pas confortable avec le pouvoir conféré à la Commission des études ; […]
> – la suggestion de demander à la commission de ne transmettre au conseil que des commentaires et non pas un règlement modifié ; […]
> – un membre estime qu'en vertu du rôle et des responsabilités de la Commission des études et du conseil d'administration et à la lumière de la Loi sur l'Université du Québec, c'est le conseil qui détient le rôle primordial dans l'embauche des cadres supérieurs et l'adoption des règlements. Le conseil prend avis de la commission, mais prend la décision définitive (UQO, 2015c, p. 20).

Le 27 avril 2015, le conseil d'administration adopte un nouveau Règlement relatif à la consultation pour les postes de vice-recteur à l'enseignement et à la recherche, de vice-recteur adjoint à l'enseignement et à la recherche pour les Laurentides, de doyen des études et de doyen à la recherche qui correspond, pour l'essentiel, au projet proposé par l'ancien recteur en décembre 2013 et qui fait fi des recommandations de la Commission des études.

Une analyse du cas

La question que soulève le cas du Règlement

Ce cas soulève une question importante : comment se fait-il que les conclusions d'un travail mené par un comité formé de personnes issues des divers groupes de la communauté universitaire (cadres, professeurs, étudiants, personnes chargées de cours), et entérinées par la plus haute instance universitaire d'enseignement et de recherche (la Commission des études), puissent être ignorées et renversées de la sorte par le conseil d'administration ?

Une partie de la réponse se trouve dans les dispositions de la Loi sur l'Université du Québec.

La LUQ ne confère aucun pouvoir décisionnel à la Commission des études. Ainsi, même si « la Commission des études ou de la recherche, qui relève du conseil d'administration, est l'organisme responsable

de l'enseignement et de la recherche dans les établissements du réseau » (Université du Québec, 2006), elle demeure assujettie à la volonté du conseil d'administration, lequel est dominé par la direction.

La LUQ stipule aussi que les droits et les pouvoirs d'une université constituante sont exercés par un conseil d'administration lequel est composé de 16 personnes, soit :

- le recteur (mandat de cinq ans) ;
- deux personnes exerçant une fonction de direction (mandat de cinq ans, renouvelable une fois) ;
- trois professeurs (mandat de trois ans, renouvelable une fois) ;
- deux étudiants de l'université (mandat de deux ans, renouvelable une fois) ;
- une personne chargée de cours (mandat de trois ans, renouvelable une fois) ;
- une personne représentant les collèges d'enseignement général et professionnel de la région principalement desservie par l'université constituante (mandat de trois ans, renouvelable une fois) ;
- cinq personnes nommées pour trois ans par le gouvernement sur la recommandation du ministre, après consultation des groupes les plus représentatifs des milieux sociaux, culturels, des affaires et du travail (mandat de trois ans, renouvelable une fois) ;
- une personne diplômée de l'université (mandat de trois ans, renouvelable une fois).

Par ailleurs, la composition du conseil d'administration implique qu'une part importante du pouvoir décisionnel est exercée par des administrateurs externes (7 personnes sur 16, soit 44 %). Lorsqu'on tient compte que ces administrateurs sont cooptés par le recteur, qui a en plus le loisir de désigner les deux personnes qui exercent une fonction de direction, on constate aisément que le pouvoir d'un recteur peut s'établir à la hauteur de 62 % des votes sur toutes les questions qui sont soumises au conseil d'administration. Une situation qui contraste fortement avec celle qui prévaut à la Commission des études, considérant que les 18 sièges de cette instance sont répartis équitablement entre les divers groupes internes qui composent la communauté universitaire : quatre cadres ; six professeurs ; six étudiants ; deux personnes chargées de cours.

À ce qui précède s'ajoute l'idée que les mandats des membres socio-économiques se sont perpétués au-delà de la période de six ans prévue par la LUQ (deux mandats de trois ans) même si les personnes qui occupent ces postes ont perdu les caractéristiques qui ont originalement conduit à leur nomination. C'est notamment le cas du représentant des collèges qui a été nommé par le Conseil des ministres en 2006 alors qu'il était

directeur général d'un collège en Outaouais. Son mandat est renouvelé par le Conseil des ministres en 2010, même s'il n'occupe plus de poste au sein d'un collège depuis 2009. Par-dessus tout, nous observons que cet administrateur est toujours administrateur en 2018. Cette situation est rendue possible par l'article 36 de la LUQ qui stipule que « les membres du conseil d'administration continuent d'en faire partie jusqu'à la nomination de leurs successeurs nonobstant la fin de la période pour laquelle ils sont nommés ». Il suffit donc qu'un successeur ne soit pas coopté par le recteur, ou nommé par le Conseil des ministres, pour qu'une personne puisse continuer de siéger au conseil d'administration pendant plus d'années que le prévoit la LUQ.

Précisons toutefois que la possibilité de continuer à faire partie du conseil d'administration jusqu'à la nomination d'un successeur s'avère impossible pour les professeurs, les étudiants et les personnes chargées de cours qui perdent qualité dès lors qu'ils ne sont plus à l'emploi de la constituante, ou lorsqu'ils ont terminé leurs études dans le cas des étudiants, et ce, en conformité, avec l'article 34 de la LUQ : « Tout membre visé aux paragraphes b) ou c) de l'article 32 cesse de faire partie du conseil d'administration d'une université constituante dès qu'il perd la qualité nécessaire à sa nomination au sens des règlements adoptés à cette fin par le conseil d'administration. »

Dans le cas des professeurs, la perte de qualité s'entend aussi de toute personne qui prend une année sabbatique.

Ainsi, au cours de la période comprise entre 2005 et 2015, nous observons qu'aucun des administrateurs issus des groupes des professeurs, des étudiants et des personnes chargées de cours n'a siégé plus de six ans. En revanche, des membres socioéconomiques cumulent plus de huit années de participation pour la même période.

En ce qui concerne les personnes « exerçant une fonction de direction », à l'UQO ce sont les titulaires des deux postes de vice-recteurs (enseignement et recherche, et administration et ressources) qui sont systématiquement « cooptés » par le recteur. Ces personnes siègent aussi longtemps qu'ils sont titulaires du poste, sans égard à la durée maximale du mandat prévu par la LUQ (2 mandats de 5 ans) grâce aux dispositions de la LUQ, de l'article 36 plus particulièrement (ci-dessus). À l'UQO, le titulaire d'un des 2 postes de vice-recteur a siégé au conseil d'administration pendant 15 ans.

Bref, le pouvoir conféré au conseil d'administration, instance suprême, est pour l'essentiel exercé par les mêmes personnes pendant plusieurs années et ces personnes sont principalement des membres de la haute direction et des administrateurs cooptés par le rectorat.

D'autres questions que le cas soulève

Comment se fait-il qu'un membre socioéconomique puisse se réclamer du projet de modification d'un règlement universitaire ? Pourquoi un recteur aurait-il le pouvoir de décider seul de la composition de l'équipe de cadres, en particulier en ce qui a trait aux cadres universitaires ? Comment se fait-il que les membres socioéconomiques se trouvent légitimés de faire fi de l'avis de la plus haute instance d'enseignement et de recherche pour la modification d'un règlement qui s'inscrit résolument dans la juridiction de la Commission des études ? Enfin, comment se fait-il que le recteur ne se sente pas lié par l'avis de la Commission des études, que lui-même préside ? Ce sont là autant de questions que pose le cas de ce Règlement.

On pourrait suggérer, assez simplement, que des réponses se trouvent dans le rapprochement qui s'est opéré entre le milieu et l'université. Mais le rapprochement avec le milieu ne contient pas en lui-même les effets observés (perte de collégialité et affaiblissement de la bicaméralité).

L'hypothèse centrale consiste alors à penser que le rapprochement avec le milieu a été détourné de ses objectifs originaux au bénéfice de dirigeants qui utilisent le pouvoir qu'ils ont eux-mêmes accordé à des membres socioéconomiques… qu'ils ont cooptés. Notons que depuis 2015, à l'UQO, on ne peut recenser aucun cas où un membre socioéconomique a voté contre un projet de résolution déposé par l'un ou l'autre des trois membres de la direction qui siègent au conseil d'administration. Ce pouvoir par procuration assure ainsi aux dirigeants des universités les moyens de la hiérarchisation et du contrôle des orientations de l'université. La collégialité et la bicaméralité s'en trouvent affaiblis et elles sont remplacées par l'introduction de pseudo-pratiques dites « de la bonne gouvernance » empruntées aux entreprises privées.

Conclusion ou que faire ?

Le cas de l'adoption du Règlement témoigne de mouvements qui, à l'origine, se complètent (rapprochement avec différents milieux, affirmation de l'autonomie universitaire), mais qui, au gré des années et des intérêts, divergent et même s'affrontent. C'est ainsi que, selon nous, l'autonomie universitaire, plus particulièrement la collégialité et la bicaméralité qu'elle sous-tend, est affaiblie au lieu d'être soutenue par une centralisation des pouvoirs et une sorte d'homogénéisation des membres dits « socioéconomiques » du conseil d'administration.

Le cas illustre que le maintien des valeurs fondamentales que constituent la bicaméralité et la collégialité dans les constituantes du réseau de l'Université du Québec réside dans la volonté des cadres et des membres socioéconomiques qui siègent au conseil d'administration, de les respecter. À cet égard, on se doit de souligner le poids relatif extrêmement important des membres externes, cooptés par le recteur, dans la prise de décision du conseil d'administration. Un recteur qui, de surcroît, n'est pas lui-même élu. Ce rapprochement autorise un conseil d'administration, qui se conçoit désormais comme l'« instance suprême » et qui exerce tous les droits et pouvoirs en vertu de la loi constitutive des universités du réseau de l'Université du Québec, à s'investir dans la désignation des cadres d'enseignement et de recherche et à nourrir la transformation des modes de gestion qui se rapprochent de plus en plus de ceux des entreprises privées, au détriment des valeurs et des modes de fonctionnement de l'université : la collégialité et la bicaméralité, notamment.

Partant de l'idée que l'ouverture avec le milieu ne requiert pas, *a priori*, que les membres socioéconomiques soient administrateurs et encore moins qu'ils détiennent, avec la direction, la balance du pouvoir, il serait avisé de réviser le rôle des membres socioéconomiques afin d'en faire des observateurs avec droit de parole, au lieu de leur accorder un rôle décisionnel. Les sièges laissés vacants pourraient être répartis entre les groupes de la communauté universitaire qui sont déjà représentés (professeurs, personnes chargées de cours et étudiants) et ceux qui ont de tout temps été laissés pour compte, c'est-à-dire le personnel professionnels et de soutien. Mais puisque cette solution peut constituer un déni du rapprochement de l'université avec son milieu, nous proposons plutôt de mener trois interventions afin de contrer l'affaiblissement de la bicaméralité et de la collégialité que le rapprochement suscite.

Une première intervention, qu'on peut qualifier d'administrative, interpelle le ministère du Conseil exécutif (aussi appelé « Secrétariat aux emplois supérieurs »). Nous croyons en effet que le ministère doit assurer une surveillance étroite des mandats des administrateurs afin de vérifier la qualité juridique des administrateurs en poste, la durée réelle de leurs mandats et, plus globalement, assurer le respect de la LUQ. Comme nous l'avons vu dans le cas étudié, il est contraire à l'esprit de la loi qu'un membre de la direction, autre que le recteur, puisse demeurer en poste plus de six ans ou encore que les administrateurs externes ne représentent pas, à tout moment pendant leur mandat, les divers milieux que le législateur a pris le soin d'énumérer dans la loi. À ce qui précède s'ajoute l'élimination par le ministère des délais d'attente des décrets qui peuvent atteindre plusieurs mois et qui empêchent de remplacer rapidement des administrateurs qui ont perdu leur qualité ou de combler un poste devenu vacant à la suite d'une démission.

Une seconde intervention, syndicale cette fois, consiste à mettre en place des moyens qui assureront que la voix collective des professeurs soit portée dans les instances par des représentants qui… les représentent réellement !

Nous suggérons que la bicaméralité est menacée par le pouvoir qui est conféré au recteur de coopter quasi personnellement au sein de certaines élites les membres externes. Le cas du Règlement a en effet montré que la cooptation a permis au recteur d'infirmer des décisions prises par la plus haute instance universitaire d'enseignement et de recherche. Pour corriger la situation, une intervention réglementaire en deux volets s'impose :

1. prévoir un mode de désignation des membres socioéconomiques par les groupes que ces membres sont censés représenter ;
2. confirmer le pouvoir de la Commission des études sur les questions relatives à l'enseignement et à la recherche[5]. L'influence du conseil d'administration serait ainsi circonscrite aux décisions de nature administrative, dans un souci de préserver l'autonomie de l'université ou d'assurer son bon fonctionnement.

Nous reconnaissons que les interventions proposées constituent une démarche importante. Toutefois, cette démarche est, de notre point de vue, essentielle pour que s'actualise véritablement la démocratisation de l'université. Le défaut d'agir nous entraînant immanquablement dans des débats stériles sur la propriété de l'université (à qui l'université ?), sa mission et sa raison d'être (pourquoi et pour qui l'université ?). Nous croyons qu'il y a lieu d'agir pour éviter que l'ancienne tour d'ivoire ne devienne tour de Babel.

5. « Sous réserve des règlements généraux adoptés en vertu du paragraphe f) de l'article 19, le conseil d'administration constitue une commission des études dont la tâche principale est de préparer les règlements internes relatifs à l'enseignement et à la recherche. Ces règlements doivent être soumis à l'approbation du conseil d'administration. La Commission des études peut aussi faire au conseil d'administration des recommandations quant à la coordination de l'enseignement et de la recherche. **Jusqu'à ce que la Commission des études ait été constituée après la création d'une université constituante, le conseil d'administration exerce ses pouvoirs** » (LUQ, art. 41, nous soulignons).

Bibliographie

Bélanger, M. (2013). « Les profs de l'UQO fustigent le recteur », *Le Droit,* Ottawa, 12 juin.

Bélanger, L. et J. Mercier (2006). *Auteurs et textes classiques de la théorie des organisations*, Québec, Presses de l'Université Laval.

Bernatchez, J. (2007). « Le transfert scientifique en contexte d'économie du savoir : préalables théoriques », *Didaxis,* p. 1-20.

Cohen, M.D., J. March et J.P. Olsen (1972). « A garbage can model of organizational choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, nº 1, p. 1-25.

Côme, H. (2013). « La gouvernance des universités », *Gestion et management public*, vol. 2, nº 1, p. 1-5.

Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (1964). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, Québec, Publications du Québec.

Ferretti, L. (1994). *L'université en réseau. Les 25 ans de l'Université du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Gibbons, M. (1998). *Higher Education Relevance in the 21st Century*, Washington, DC, World Bank.

Gibbons, M., C. Limoge, H. Nowotny, S. Schwartzman, S. Peter et T. Martin (1994). *The New Production of Knowledge : The Dynamics of Sciences and Research in Contemporary Societies,* Londres, SAGE Publications.

Godin, B. et M. Trépanier (2000). « Présentation. La science : nouvel environnement, nouvelles pratiques ? », *Sociologie et sociétés*, vol. 32, nº 1, p. 11-15.

Granget, L. (2006). « Modèles et réalités incertaines de l'Université », *Communication et organisation*, nº 30, p. 164-186.

Hébert, C. (2007). *La genèse de l'Université du Québec, 1960-1960*, Mémoire de maîtrise, Montréal, UQAM.

Huault, I. (2009). « James March : ambiguïté et déraison dans les organisations », dans *Les grands auteurs en management*, Caen, Éditions EMS, p. 1-11.

Larsen, I., P. Maassen et B. Stensaker (2009). « Four basic dilemmas in University governance reform », *Higher Education Management and Policy*, OCDE, vol. 21, nº 3, p. 1-18.

Leydesdorff, L. et H. Etzkowitz (2000). « Le "Mode 2" et la globalisation des systèmes d'innovation "nationaux" : le modèle à triple hélice des relations entre université, industrie et gouvernement », *Sociologie et sociétés*, vol. 32, nº 1, p. 135-156.

Mailhot, C. et V. Schaeffer (2009). « Les universités sur le chemin du management stratégique », *Revue française de gestion*, nº 191, p. 33-48.

Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation.

Nieddu, M. (2001). « Modèle de la triple hélice et régulation du changement régional : une étude de cas », *Colloque sur la Dynamique institutionnelle et dynamiques économiques et sociales régionales : le cas de la région Champagne-Ardenne*, Université de Reims, 4-5 mai, p. 1-20.

Piotte, J.-M. (2000). « L'université, les universitaires et la gauche », *Cahiers de recherche sociologique*, nº 34, p. 5-24.

Reed, M.I. (2002). « New managerialism, professional power, and organisational governance in UK Universities : A review and assessment », dans A. Amaral, G.A. Jones et B. Karseth (dir.), *Governing Higher Education : National Perspectives on Institutional Governance*, nº 2, p. 163-185.

Syndicat des professeures et professeurs de l'Université du Québec en Outaouais (SPUQO) (2014). *Procès-verbal du 27 janvier 2014*, Gatineau, SPUQO.

Université du Québec (UQ) (2006). *Règlement général 1 : organisation et dispositions générales en matière d'enseignement et de recherche*, Québec, Université du Québec, <https://www.uquebec.ca/reseau/fr/system/files/documents/Secretariat_general/reglements_generaux/regle_1.pdf>, consulté le 21 janvier 2019.

Université du Québec en Outaouais (UQO) (2015a). *Règlement relatif à la consultation pour les postes de vice-recteur à l'enseignement et à la recherche, de vice-recteur adjoint à l'enseignement et à la recherche pour les Laurentides, de doyen des études et de doyen à la recherche*, Gatineau.

Université du Québec en Outaouais (UQO) (2015b). *Procès-verbal de la Commission des études du 19 mars 2015*, Gatineau, UQO.

Université du Québec en Outaouais (UQO) (2015c). *Procès-verbal du conseil d'administration du 27 avril 2015*, Gatineau, UQO.

Université du Québec en Outaouais (UQO) (2014). *Procès-verbal de la Commission des études du 10 avril 2014*, Gatineau, UQO.

Université du Québec en Outaouais (UQO) (2013). *Procès-verbal de la Commission des études du 30 mai 2013*, Gatineau, UQO.

Université du Québec en Outaouais (UQO) (2011). *Convention collective de travail entre l'Université du Québec en Outaouais et le Syndicat des professeures et professeurs de l'Université du Québec en Outaouais : période du 1er juin 2010 au 30 avril 2015*, Gatineau, UQO.

Vinokur, A. (2014). « La normalisation de l'Université », dans B. Frydman et A. Van Waeyenberge (dir.), *Gouverner par les standards et les indicateurs : de Hume aux rankings*, Bruxelles, Les Éditions Bruyant.

Vinokur, A. (2008). « Vous avez dit "autonomie" ? », *Mouvements*, nº 3, p. 72-81.

7 Quand décentralisation rime avec concentration des pouvoirs

L'UQAM en proie aux outils et à la novlangue[1] de la gouvernance

Jean-Marie Lafortune et Max Roy

Les changements imposés dans l'administration des universités en modifient les fonctions et leur confèrent un nouveau sens : aux fins du développement économique, les universités deviennent des organisations de service. Elles sont aussi des occasions d'affaires. On les veut alors « gouvernées » comme des entreprises, avec des objectifs de productivité. Cela se traduit par une structure hiérarchique et des pratiques particulièrement contraignantes dont l'implantation a profité d'un discours ambiant, façonné par le politique, et qui a été justifiée par une pénurie de ressources. Dans toutes les institutions, les changements importants découlent d'opérations successives et planifiées, que la vigilance critique peut ralentir parfois, mais qui imposent durablement de nouvelles règles et de nouveaux rapports entre les membres de l'institution. Peu à peu s'érige un nouvel ordre de pouvoir qui dépossède la plupart d'entre eux de leur compétence, les privant ainsi de leur capacité d'agir. L'histoire récente de l'UQAM est particulièrement probante à cet égard. Après une brève mise en contexte, nous relaterons deux épisodes récents de remise en question. D'abord, en 2013, l'implantation d'un nouveau système d'information qui, au nom de la poursuite d'une efficacité accrue, mettait en place des processus de décision opaques conçus pour optimiser les rendements. Puis, en 2016, le projet de « décentralisation » du recteur avait pour ambition de sacrifier la démocratie institutionnelle sur l'autel de l'efficience. Ce projet, qui retiendra ici plus d'attention, a provoqué de grands remous. Dans l'un et l'autre des cas, une conception gestionnaire centralisée et opaque, forcément moins collégiale, venait transformer profondément l'université.

1. La novlangue, ou *newspeak* en anglais, est la langue officielle d'Océania destinée à dénaturer la réalité et imposée par le régime totalitaire qu'évoque George Orwell en 1949 dans son roman *1984*.

La place historique des professeurs dans l'administration

Il faut rappeler le mode de fonctionnement historique de l'UQAM pour mesurer l'ampleur et la portée des changements en cours. À leur fondation, l'Université du Québec (1968) et l'UQAM (1969), qui en est la plus grande constituante, adoptent une structure organisationnelle différente des universités traditionnelles. Cette structure singulière assure une autogestion que l'UQAM protège jalousement. Les professeurs et leur syndicat, le Syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal (SPUQ), mis en place en 1971, en sont plus que les gardiens. Ils sont initiateurs, sinon partie prenante, des décisions majeures et des grandes orientations de l'université. En fait, les modalités d'une gestion collégiale de l'université sont inscrites dans leur convention collective qui, plus que de garantir leurs droits individuels, assure leur pleine et nécessaire participation à la création et à l'évolution de l'université publique. Cette convention de travail ne régit pas seulement leurs conditions d'emploi ; elle leur réserve formellement une présence et un rôle dans toutes les instances de l'université. Depuis les départements, qui sont leurs unités de rattachement disciplinaire et professionnel, les professeurs peuvent, par la voix de délégués élus, faire valoir leurs vues et leurs priorités jusqu'au conseil d'administration en passant par la Commission des études et ses sous-commissions. Avec les représentants d'autres syndicats, d'associations étudiantes et d'administrateurs, ils exercent une gestion collégiale de l'université et une responsabilité partagée. Avec le temps, toutefois, cette responsabilité diminue et fait place à la concentration du véritable pouvoir entre les mains de cadres et de gestionnaires. On peut retracer cet effritement dans les états successifs de la convention collective des professeurs et, en amont, dans les positions patronales lors des négociations avec le SPUQ.

Les efforts continus de la direction depuis 20 ans pour imposer son ordre

Depuis 1998, une transformation graduelle du mode de fonctionnement de l'UQAM s'est opérée avec la création des facultés – regroupements d'unités sur une base disciplinaire –, l'avènement des nouvelles instances de pouvoir que sont les décanats, le retrait des doyens de l'unité d'accréditation – officiellement cadres administratifs depuis 2010 –, l'assignation de directeurs administratifs facultaires, de même qu'avec l'étendue des pouvoirs des conseils académiques facultaires. Parallèlement, de nouvelles pratiques de gestion et de nombreux mécanismes de reddition

de comptes ont été mis en place. Voilà autant de changements qui ont entraîné une perte d'influence, d'informations et peut-être bien aussi d'intérêt chez les professeurs[2].

Le rôle pivot du système d'information dans ce renversement de pouvoir

Si la transformation de l'université passe par l'adhésion idéologique à une conception entrepreneuriale, promue par certains agitateurs comme l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), elle s'appuie concrètement sur l'implantation de nouveaux systèmes d'information (SI) qui, en plus de procurer des outils de gestion, induisent une structure clivée des rapports internes entre les acteurs qui inverse leur capacité à définir le projet institutionnel.

L'application des principes de la gouvernance aux universités conduit ainsi moins à une gestion assainie qu'à une rupture avec les principales conceptions de l'université qui l'ont façonnée depuis 50 ans.

D'une part, l'université conçue comme milieu intellectuel, régi par ses propres modes de régulation axés sur la trajectoire d'engagement, l'habileté rhétorique et l'argument d'autorité, situe hiérarchiquement les professeurs-militants (intellectuels autorisés) en haut de l'échelle, puis viennent les étudiants (intellectuels en devenir) et enfin les administrateurs (facilitateurs de l'activité intellectuelle).

D'autre part, l'université conçue comme milieu scientifique, également régi par ses propres modes de régulation axés sur la validité des méthodes et des résultats, offre une variante de la précédente hiérarchie en plaçant les professeurs-chercheurs (scientifiques autorisés) au haut, les étudiants (scientifiques en devenir) au milieu et les administrateurs (facilitateurs de l'activité scientifique) au bas de l'échelle.

Imposant de nouveaux modes de régulation, régi par le paramétrage constant des performances[3], l'« Université inc. » inverse les positions : les administrateurs-gérants de l'activité universitaire occupent le haut de l'échelle, les étudiants-clients le milieu et les professeurs-exécutants le bas. La gouvernance, qui se matérialise en une structure rigide, consacre

2. Le processus de facultarisation a fait l'objet depuis 20 ans de nombreuses critiques de la part du corps professoral, que l'on peut notamment lire dans le bulletin syndical de Lacroix (2018).

3. Du personnel et des étudiants uniquement, car selon le principe tayloriste bien établi, les concepteurs du changement, en l'occurrence les hauts dirigeants, échappent à toute évaluation.

ainsi la rupture entre les directions et les communautés universitaires, qui continuent d'adhérer aux principes régissant les milieux intellectuel et scientifique.

Le SI constitue l'instrument privilégié des dirigeants pour asseoir leur pouvoir. Comme les décisions concernant l'implantation d'un tel système relèvent des instances où ils siègent, ils ont beau jeu dans le choix de cet outil. Or, lorsqu'ils goûtent à un SI conçu pour l'Université inc., qui les place en position de pilotage, ils en deviennent rapidement dépendants.

Le virage ITIL à l'UQAM

Le recours, en 2013, sous l'élan du vice-recteur au système d'information[4], à un système conçu pour accroître les rendements d'entreprise, marque une coupure radicale de la manière de penser l'UQAM et contribue à la dénaturation de son projet institutionnel, qui oscille entre les conceptions de l'université en tant que milieux intellectuel et scientifique.

Le vice-recteur supervise, au cours de son mandat, l'implantation du référentiel ITIL (Information Technology Infrastructure Library) pour assurer une gestion efficace du système d'information. Rédigée à la fin des années 1980 par des experts de l'Office public britannique du Commerce, la bibliothèque ITIL a fait intervenir, à partir de sa version 3, en 2007, des experts issus de plusieurs entreprises de services telles qu'Accenture, Ernst & Young, Hewlett-Packard, Deloitte, BearingPoint, le Groupe CGI ou PriceWaterhouseCoopers. Soucieux de garantir la cohérence globale entre ses diverses composantes, le gouvernement britannique met l'ensemble à jour en 2011 sous l'appellation *ITIL version 2011*.

ITIL recommande des actions aux dirigeants en regard des défis suivants :

- Comment organiser un système d'information ?
- Comment en améliorer l'efficacité ?
- Comment réduire les risques ?
- Comment augmenter la qualité des services informatiques ?

Axé sur une approche par processus clairement définie et contrôlée, ITIL permet d'améliorer la qualité des SI et de l'assistance aux utilisateurs en aménageant un véritable centre de services (*service desk*, extension

4. Entré en fonction le 1er juillet 2013, Louis Martin est professeur au Département d'informatique de l'UQAM depuis 1983. Titulaire de la chaire de logiciel libre – Finance sociale et solidaire, il a agi à titre de consultant auprès de divers organismes gouvernementaux.

du *help desk*) qui centralise et administre l'ensemble de la gestion. Les avantages pour l'entreprise sont une meilleure traçabilité de l'ensemble des actions du département informatique. Ce suivi amélioré permet d'optimiser en permanence les processus des services pour atteindre un niveau de qualité maximum de satisfaction des clients (internes et externes).

Dans la foulée, ce répertoire des bonnes pratiques[5], positionnant des blocs organisationnels et des flux d'informations, est rapidement adopté par le secteur privé à travers le monde[6]. Rien d'étonnant, puisqu'il propose un cadre de développement structuré en processus et centré sur le client. Selon la formule du site officiel, « ITIL peut aider les organisations qui l'utilisent à réussir leur modèle d'affaires, leur transformation et leur croissance[7] ». En d'autres termes, il s'impose comme une norme interne indiscutable de l'entreprise qui y recourt.

L'adoption d'une telle norme finit par avoir un effet structurant, puisqu'elle départage des zones de responsabilité et d'intervention. S'il faut y voir un virage prévisible et limité, c'est un changement plus profond, mais aussi plus contestable, qui sera envisagé avec un plan de restructuration globale de l'université.

Le projet de « décentralisation » au prisme d'une consultation factice

Inscrit depuis des années dans les plans d'action de la direction et les organigrammes administratifs, le processus de transformation de l'UQAM s'est accéléré et a été rendu plus visible avec le projet de parachèvement de la facultarisation à compter de 2010. Celui-ci apparaît en toile de fond au débat provoqué, en 2016, par les déclarations impératives du doyen de l'École des sciences de la gestion (ESG). Dans un ultimatum lancé à la direction de l'UQAM, exigeant pour « sa » faculté une pleine autonomie administrative et financière, le doyen Stéphane Pallage annonçait, de son propre chef, une procédure de sécession de l'ESG. Il réclamait, tout particulièrement, la propriété et la gestion des revenus générés par la faculté.

5. ITIL est à l'origine de la première norme internationale de gestion de services informatiques (ISO 20000).

6. Dont la NASA, Microsoft et HSBC.

7. <https://fr.wikipedia.org/wiki/Information_Technology_Infrastructure_Library>, consulté le 8 février 2019.

C'est par un article du *Devoir*, en février 2016, que la plupart des gens, à l'UQAM et ailleurs, apprennent le projet du doyen de tenir un référendum sur la séparation de l'École des sciences de la gestion. Puisque « ses démarches visant à obtenir davantage d'autonomie au sein de l'UQAM ont échoué […], M. Pallage lance un ultime appel au conseil d'administration de l'UQAM, qui doit débattre de la menace de séparation de l'ESG à sa réunion » (Fortier, 2016) prévue trois jours plus tard.

> Pour ma part, après deux ans et demi de négociations avec l'UQAM, je dois annoncer à regret que le modèle de décentralisation par les revenus avec le versement d'une péréquation et le financement des services centraux utilisés qui avait été demandé par la communauté de l'ESG […] a été refusé par le recteur cette semaine (Fortier, 2016).

Se disant lui-même étonné de ce qu'il a appris par les médias, le recteur se montre ouvert à la discussion, mais il refuse de répondre à l'ultimatum. La situation, pour lui, commande une réflexion approfondie sur la décentralisation à l'UQAM. À cette fin, en avril 2016, le mandat d'une étude est confié à deux « expertes externes » : Louise Dandurand et Hélène P. Tremblay, qui ont déjà été respectivement vice-rectrice à l'UQAM (1997-2001) et vice-rectrice, puis rectrice par intérim, à l'UQAR (1989-1996)[8]. Elles ont pour principal mandat :

> d'identifier des modèles de décentralisation ayant porté leurs fruits en milieu universitaire, d'examiner les propositions des facultés et de l'École, et de cerner les impacts de ces modèles sur les processus de gestion interne, tant sur les plans académique et juridique que sur les plans des ressources humaines, des ressources financières et des ressources matérielles. Les consultantes externes devront formuler des recommandations en vue de retenir un modèle qui soit cohérent avec les valeurs, les orientations et les objectifs du Plan stratégique 2015-2019 (Université du Québec à Montréal, 2016).

Dans leur rapport d'étape présenté en juin 2016, mesdames Dandurand et Tremblay apportent cette précision :

> Même si les objectifs poursuivis n'apparaissent pas au mandat, celui-ci vise assurément à accorder aux facultés et à l'ESG une meilleure emprise sur leurs orientations et leur gestion académique,

8. Il est à noter que Louise Dandurand a aussi été vice-rectrice à la recherche et aux études supérieures à l'Université Concordia (2006-2011), puis présidente de l'Association francophone pour le savoir (ACFAS) jusqu'en 2015. Pour sa part, Hélène P. Tremblay a été sous-ministre adjointe pour l'enseignement supérieur au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2005-2008). Elle a également été coprésidente du Chantier sur la politique de financement des universités, faisant suite au Sommet sur l'enseignement supérieur (2013).

> ce qui n'est concevable qu'avec l'acquisition d'une plus grande autonomie, d'où la nécessité d'une décentralisation des ressources financières et administratives (A-524-D.11[9]).

L'étude est menée rondement, impliquant d'abord des rencontres avec une centaine de personnes, dont des représentants syndicaux et étudiants. « Nous avons décidé, écrivent les consultantes, de nous limiter aux personnes assumant des responsabilités officielles et à l'accès aux documents déjà produits » (Dandurand et Tremblay, 2016). En effet, la plupart des gens rencontrés occupent (ou ont occupé) un poste ou un rôle administratif : recteur, vice-recteur, doyen, vice-doyen, directeur de service, etc.[10].

Le rapport Dandurand-Tremblay est déposé auprès du conseil d'administration le 27 septembre 2016. En séance, la présidente du Conseil, Lise Bissonnette, rappelle alors que

> ce document s'inscrit dans le prolongement du Plan stratégique 2015-2019 de l'université et plus particulièrement dans celui de la deuxième recommandation portant sur l'instauration de pratiques plus efficientes. Il fait également écho à la discussion qui s'est engagée autour de cette question, notamment avec l'École des sciences de la gestion, mais aussi avec toutes les autres composantes qui ont voulu y participer (A-526-4).

Elle « agrée » à la proposition d'un membre professeur demandant de « préciser clairement qu'il s'agit d'un document d'information et de réflexion, et que l'étape d'une réforme n'est pas encore venue » (A-526-4). À cela,

> le recteur ajoute que ce rapport est une occasion de discuter de la question de la décentralisation, laquelle est revenue continuellement au sein de l'institution, tous les trois ou quatre ans depuis sa création, suscitant toujours beaucoup d'intérêt. En ce sens, il souhaite que ce rapport puisse permettre à la communauté de discuter de l'université qu'elle veut (A-526-4).

La menace du doyen Pallage a provoqué une onde de choc ; le rapport Dandurand-Tremblay aura l'effet d'une bombe. Après une critique peu étayée de la situation existante, il propose une transformation majeure dans la gestion de l'UQAM, en plaidant pour une décentralisation administrative et budgétaire complète.

---

9. Les indications de ce genre renvoient aux procès-verbaux des réunions du conseil d'administration (A) ou de la Commission des études (CE) de l'UQAM.

10. Une liste a été proposée par le rectorat. Les personnes consultées proviennent de l'UQAM, à l'exception de six cadres académiques et administratifs d'autres universités québécoises : Laval, Montréal et Sherbrooke.

> [Pour les auteures,] la facultarisation ne peut demeurer inachevée : elle n'entraîne pour l'instant que lourdeurs administratives, confusion dans le partage des rôles, déresponsabilisation des acteurs. L'Université doit s'engager en faveur de changements suffisamment structurants pour modifier la dynamique interne et rallier ses membres autour d'un projet mobilisateur (Dandurand et Tremblay, 2016[11], p. 51).

À maints endroits, le Rapport adopte le vocabulaire et les principes de la nouvelle gestion publique et plaide en faveur d'une plus grande reddition de comptes, de mécanismes de contrôle et d'évaluation et d'une « structure de gestion supérieure ». Sur le plan organisationnel, il prescrit un ordre hiérarchique qui nie ou réduit considérablement le rôle des professeurs et des chercheurs dans la conduite de l'université. Il supprime plusieurs services qu'il confie aux facultés, sans se soucier de leurs coûts, et propose d'augmenter les responsabilités des décanats et des comités de régie facultaires. Sur le plan financier, les consultantes s'en tiennent à comparer deux modèles de gestion, l'un en vigueur à l'Université Laval, l'autre à l'Université de Sherbrooke, finalement retenu. Elles recommandent pour l'UQAM une décentralisation par les revenus. Cette prise de position fait écho au souhait du doyen Pallage de disposer des revenus générés par l'ESG.

La conception de l'université qui se dégage du Rapport est très éloignée, voire à l'opposé, du mode de fonctionnement de l'UQAM. Il propose, en effet, une organisation asymétrique qui concentre les décisions et les ressources dans les facultés, affaiblit le pouvoir de la Commission des études et abolit la Sous-commission des ressources, mais qui renforce le pouvoir de la haute direction. Cela va évidemment à l'encontre des principes d'autogestion, de collégialité et d'autonomie départementale. Une parenté de vues entre les auteures du Rapport et le doyen de l'ESG semblerait suspecte si l'UQAM ne s'était pas déjà engagée dans une restructuration avec la création des facultés et leur rattachement direct au rectorat, de même qu'avec le statut de cadre des doyens et leur participation à des réunions de gestion de la direction (RGD) qui échappent aux instances officielles de l'UQAM.

Le lendemain de la publication du Rapport, le recteur fait un appel d'avis et de commentaires, attendus au plus tard le 3 novembre. Au même moment, les doyens de toutes les facultés et de l'École adressent à leurs membres un message favorable, sinon enthousiaste, vis-à-vis du Rapport et encouragent la participation à la consultation. Le doyen de l'ESG se montre ravi en écrivant : « L'ESG a besoin pour briller dans ce siècle qui s'annonce révolutionnaire de toute l'inventivité de sa communauté. Ce réflexe

11. Désormais désigné par « Rapport ».

d'innovation et de développement sera encouragé et soutenu dans l'environnement décentralisé préconisé dans ce rapport[12]. [13]» Il se dit « convaincu que l'ESG peut réaliser son projet d'autonomie dans l'UQAM si elle s'exprime massivement aujourd'hui[14] ». Son appel sera entendu, puisque la majorité d'avis émis sur le site du rectorat, ouvert à cette fin, proviendra de membres de l'ESG. Très tôt (28 septembre), le Comité de régie puis le Conseil académique (30 septembre) de l'ESG adoptent à l'unanimité des résolutions pour recevoir « très favorablement » le Rapport, appuyer « la recommandation des consultantes d'implanter le modèle de décentralisation budgétaire par les revenus et le principe de décentralisation organisationnelle et académique proposée » et demander « à la direction de l'UQAM d'implanter le modèle de décentralisation par les revenus dès l'exercice budgétaire 2017-2018[15] ». On ne saurait faire plus vite. Vu la complexité des enjeux et les répercussions d'une éventuelle décentralisation, tout semble précipité depuis le mandat confié aux consultantes jusqu'à la réception du Rapport par les doyens. Chez ceux-ci, le désir de changement paraît unanime. Pourtant, leur réaction immédiate contraste avec les résolutions subséquentes de la plupart des assemblées départementales.

À la Commission des études du 11 octobre, qu'il préside lui-même, le recteur « note que l'UQAM discute de décentralisation depuis 1973 ». Il soutient que l'École des sciences de la gestion « a agi parce qu'elle comprenait que l'Université s'engageait dans ce processus » (CE-526-8. Si elle a pour but de calmer le jeu, cette légitimation après coup confirme que la demande d'autonomie de l'ESG a servi de prétexte pour étendre la question à l'ensemble de l'université. C'est devenu la question institutionnelle primordiale, plus importante alors que le renouvellement des conventions collectives de travail (SPUQ et SCCUQ) pour lequel les négociations piétinent. En fait, le Plan stratégique va exactement dans ce sens. On y affirme que l'« instauration de pratiques de gestion plus efficientes » commande d'« actualiser le rôle, les responsabilités et le fonctionnement des instances de l'UQAM » et de « consolider le rôle des Facultés et de l'École, en tant que regroupements des unités de base, comme espaces de gouvernance et leviers de développement décisionnels » (Université du Québec à Montréal, 2015, p. 19 et 33).

12. Le choix des mots *révolutionnaire*, *inventivité*, *innovation* et *développement* traduit sciemment l'adhésion aux dictats de la « nouvelle économie », qui infiltre tout le champ du savoir.

13. <https://wiki-rectorat.uqam.ca/mediawiki/index.php/Blog:Decentralisation/Lettre_de_St%C3%A9phane_Pallage,_doyen,_ESG>, consulté le 26 février 2019.

14. *Ibid*.

15. <https://wiki-rectorat.uqam.ca/mediawiki/images/f/fa/R%C3%A9solution_2016-ESG-CA-1164_%28D%C3%A9centralisation%29.PDF>, consulté le 26 février 2019.

S'il en est question depuis plus de trente ans, selon le recteur, la décentralisation signifie en 2016 un changement du rôle des instances et des facultés. Elle concrétise en l'instituant la *nouvelle gouvernance* de l'UQAM. L'« actualisation » du rôle des instances prévue par le Plan stratégique n'est rien de moins que la réforme annoncée de la Commission des études et que le rapport Dandurand-Tremblay appelle de tous ses vœux[16]. La « consolidation » du rôle des facultés et de l'ESG revient, quant à elle, à une concentration des pouvoirs décisionnels, accroissant, du coup, celui des cadres administratifs que sont devenus les doyens et que pourraient devenir les vice-doyens selon les souhaits de la direction et les recommandations des auteures du Rapport. Le parachèvement du projet de facultarisation poursuit donc un changement amorcé dans la gestion globale de l'université. Il s'agit bien d'une nouvelle forme de commandement, que des pratiques de gestion révélaient déjà depuis un moment.

La mobilisation du corps professoral

Sitôt le Rapport rendu public, le SPUQ entreprend ses propres analyses et exige une prolongation de la période de consultation jusqu'au printemps suivant, demande relayée par la majorité des assemblées départementales. La consultation sera d'abord prolongée jusqu'au 15 décembre puis remise au printemps 2017. Entre-temps, le conseil syndical du SPUQ adopte trois résolutions (deux le 17 novembre 2016 et une le 19 janvier 2017). Deux d'entre elles s'opposent « à toute transformation de la structure organisationnelle de l'UQAM [qui modifierait son mode de gestion participatif et] qui retirerait aux Assemblées départementales, aux comités de programme et à la Commission des études leurs prérogatives » (2017, p. 7). La première résolution exprime aussi le refus du « mode de gestion proposé et la définition de la collégialité telle qu'elle est comprise dans le rapport » (2017, p. 7). La seconde résolution « exige de la direction des compléments d'information, des données et des analyses sur les différents manquements énoncés » (2016, p. 1) dans les attendus de la proposition. Ceux-ci sont nombreux et inquiétants : « absence d'identification des problèmes responsables de la lourdeur administrative de l'UQAM » ; « absence d'informations sur la décentralisation des ressources vers les facultés et de toute donnée sur les coûts impliqués par la mise en œuvre d'une décentralisation budgétaire » ; « silence sur la problématique du nombre et de la taille des facultés, et de l'équilibre à établir entre les composantes de l'université » ; « silence sur les principes de l'éventuelle répartition des ressources entre les facultés » (2016, p. 1), etc.

16. La Commission des études, faut-il le rappeler, est la plus haute instance ayant une fonction universitaire et où s'exerce la collégialité universitaire.

Comme on pouvait s'y attendre, les débats et les résolutions du conseil syndical inspireront plusieurs assemblées départementales qui les reprendront à leur compte.

Durant cette période, le SPUQ publie trois numéros du *Spuq-Info* (Syndicat des professeurs et professeures de l'Universit du Québec à Montréal [SPUQ], 2016a, 2016b, 2017) qui rassemblent divers points de vue sur le sujet, dont certains favorables à la décentralisation, mais la plupart expriment de l'inquiétude devant la faiblesse des références et de l'argumentation dans le Rapport. En plus des réunions du conseil syndical, le SPUQ tient des réunions spéciales pour informer les professeurs, les directeurs de département et les directeurs de programmes, et les inviter à se prononcer sur le Rapport. Pour la plupart, la recommandation des consultantes surprend ; on la juge imprécise, inappropriée sinon inapplicable. Il ne passe pas inaperçu que le Rapport ne fournisse aucune indication sur une nécessaire péréquation interfacultaire, pas plus qu'il n'aborde le coût d'une décentralisation par les revenus. Dans les instances comme dans une majorité de départements, dont certains de l'ESG, on demande des données précises sur les répercussions d'une décentralisation des ressources financières dans les facultés et l'École.

Parallèlement aux résolutions du SPUQ et des assemblées départementales, les avis et les commentaires de professeurs, de chargés de cours, d'étudiants, d'administrateurs et d'autres membres de la communauté s'accumulent sur le site du « wiki-rectorat », destiné à les recueillir. Le 31 janvier 2017, la direction propose une synthèse de cette consultation qui ne satisfait pas les membres du conseil d'administration. Sur proposition du recteur, il est finalement résolu de réviser cette synthèse ainsi que de poursuivre les travaux tout en continuant de recevoir les commentaires et les avis de la communauté universitaire (A-530-9). Lors de cette réunion, un membre professeur souligne que 33 des 39 résolutions d'assemblées départementales (sur une possibilité de 40) adoptées à ce sujet

> indiquent que le Rapport manque de données probantes. En outre, si quatre départements de l'ESG se sont déclarés en faveur des propositions formulées dans le Rapport, les quatre autres se sont seulement montrés ouverts à certains changements. […] La même dichotomie est observée parmi les départements de la Faculté des sciences. […] Il déplore en outre que le Rapport ne présente aucune donnée, notamment sur les revenus et les charges, l'organigramme des facultés et École, ainsi que sur les flux liés aux ressources (A-530-7).

Parmi d'autres, la résolution unanime de l'Assemblée départementale du Département d'organisation et ressources humaines, qui fait partie de l'ESG, demandait que

> des démarches soient menées par le Rectorat afin de documenter les éléments manquants au rapport (par exemple, les zones d'amélioration et les zones d'efficience de la formule actuelle, les alternatives aux scénarios inclus dans le Rapport basées sur d'autres modèles universitaires ou émergeant des valeurs, forces et problématiques propres à l'UQAM) […] (procès-verbal du 23 novembre 2016).

L'imputabilité ne saurait se substituer à la collégialité

Tout comme le doyen de l'ESG, les auteures du Rapport faisaient la promotion d'une plus grande autonomie des facultés, en déplorant la paralysie du système actuel et en opposant l'imputabilité à la collégialité. Elles écrivaient : « Les politiques, conventions et pratiques administratives sont peu ou pas adaptés aux changements survenus dans l'environnement de l'université. […] Elles ne semblent pas encadrées par une approche systématique d'évaluation » (Rapport, p. 8).

En jugeant inadaptées les conventions collectives de travail, les consultantes endossaient les positions de la direction lors des interminables négociations pour leur renouvellement. Les partisans de la facultarisation, pour leur part, pouvaient se demander pourquoi ne pas souscrire à plus d'autonomie, tandis que les autres, résistants ou opposants, se demandaient ce que cela signifierait. S'agissait-il, comme l'avait entraîné la Loi relative aux libertés et responsabilités des universités pour les établissements universitaires en France (Loi LRU, dite « loi Pécresse »), de laisser à chacun la responsabilité de son financement et de son avenir ? Cela créerait-il une concurrence au sein même de l'université ? Que deviendrait la mission de l'université ? Quel y serait alors le rôle des professeurs ? Qu'adviendrait-il de la liberté universitaire ? En l'absence de réponse, la consultation sera close en mars 2017 et le Rapport mis au rancart. Un tout autre débat s'amorcera avec la course au rectorat qui suivra, puisque tous les candidats au poste, dont deux doyens qui s'y étaient pourtant montrés favorables, se dissocieront du Rapport.

Conclusion

Le rapport sur la décentralisation soulevait plus de questions qu'il n'offrait une solution acceptable à la crise provoquée par le doyen de l'ESG. En fait, il rendait plus problématique le parachèvement de la facultarisation.

À défaut d'appuis de la communauté universitaire, d'une majorité des professeurs essentiellement, dont l'expression a été portée par le SPUQ et les départements, les défenseurs du projet sous-jacent de concentration des pouvoirs dans les mains d'une poignée de cadres et de hauts dirigeants ont dû le suspendre. Ce n'est pas pour autant son abandon, puisque le Plan stratégique institutionnel est resté le même et que se propage, un peu partout, une vision réformée de l'université publique.

En marge de cet épisode, peut-être bientôt anecdotique, l'expérience de l'UQAM démontre que les directions universitaires sont patientes et savent saisir les occasions favorables, souvent provoquées par des mesures d'austérité, pour arracher une part toujours croissance du pouvoir des professeurs et marginaliser la communauté universitaire dans la prise de décisions. En implantant des SI développés pour le secteur des entreprises privées, elles posent les jalons qui contribueront à terme à réaliser leurs desseins à moins que l'opposition à cette dénaturation de la mission universitaire ne se manifeste continûment et qu'elle ne se renouvelle malgré un changement de garde.

La lutte contre l'imposition des principes de la gouvernance, incompatibles avec une institution conçue comme service public, passe non seulement par la contestation d'outils de gestion inadaptés, aux effets insidieux, mais également par le refus de la novlangue qui dissimule des intentions malveillantes en regard de l'université telle qu'on la connaît au Québec depuis un demi-siècle. Cette transformation visée de l'université sert finalement moins l'intérêt général ou supérieur de l'institution que celui d'un groupuscule autoproclamé visionnaire, lui-même instrumentalisé par les forces du marché. L'exercice arbitraire du pouvoir qu'il tente d'imposer, et qui consacre une rupture radicale avec les membres de la communauté universitaire, n'a d'égal que l'action discrétionnaire des ministres responsables de l'enseignement supérieur qui se succèdent depuis 25 ans en l'absence d'un conseil des universités, pavant la voie à l'Université inc., et qui parviennent à tirer unilatéralement les ficelles du jeu d'autant plus aisément que les directions universitaires se sont justement isolées de leur communauté.

L'horizon de cette lutte consiste ainsi à se réapproprier le langage, les outils de gestion et les instances dirigeantes tant des établissements que du réseau universitaire tout entier avant que les faucons de la finance et les agents d'une politique partisane ne les détournent à leur seul avantage. Le contexte continental nord-américain, dans lequel de nombreuses universités sont déjà sous le joug néolibéral, rend sans doute la tâche plus ardue, mais plus nécessaire encore.

Bibliographie

Conseil syndical du SPUQ (2017). *Procès-verbal de la quatrième réunion du Conseil syndical du SPUQ 2016-2017*, <https://spuq.uqam.ca/documents/x_documents/435_consyn_2017.pdf>, consulté le 26 février 2019.

Conseil syndical du SPUQ (2016). *Extrait du procès-verbal. Rapport sur la décentralisation organisationnelle et budgétaire à l'UQAM (2) : demande de compléments d'information*, <https://spuq.uqam.ca/documents/fr/file/RESOVotee_lacunes_rapport.pdf>, consulté le 26 février 2019.

Dandurand, L. et Tremblay, H.P. (2016). *Rapport sur la décentralisation organisationnelle et budgétaire à l'UQAM*, Montréal, Université du Québec à Montréal, septembre, <https://rectorat.uqam.ca/wp-content/uploads/sites/16/2016/12/rapport-decentralisation-27septembre.pdf>, consulté le 21 janvier 2019.

Fortier, M. (2016). « L'École des sciences de la gestion prête à larguer l'UQAM », *Le Devoir*, 20 février, <https://www.ledevoir.com/societe/education/463513/l-ecole-des-sciences-de-la-gestion-prete-a-larguer-l-uqam>, consulté le 8 février 2019.

Lacroix, M. (2018). *Repenser l'université : deux entretiens*, <https://spuq.uqam.ca/documents/x_documents/474_spuq-info_308.pdf>, consulté le 21 janvier 2019.

Orwell, G. (1949). *1984*, Paris, Gallimard.

Syndicat des professeurs de l'UQAM (SPUQ) (2017). « La vraie question de l'avenir à l'UQAM », *Spuq-Info*, nº 302, février.

Syndicat des professeurs de l'UQAM (SPUQ) (2016a). « Numéro spécial : réactions au *Rapport sur la décentralisation organisationnelle et budgétaire à l'UQAM* », *Spuq-Info*, nº 299, octobre.

Syndicat des professeurs de l'UQAM (SPUQ) (2016b). « 2e Numéro spécial : réactions au *Rapport sur la décentralisation organisationnelle et budgétaire à l'UQAM* », *Spuq-Info*, nº 301, décembre.

Université du Québec à Montréal (UQAM) (2016). « Vers la décentralisation. Louise Dandurand et Hélène P. Tremblay viendront appuyer le processus de réflexion sur la décentralisation à l'UQAM », *Actualités UQAM*, <www.actualites.uqam.ca/2016/louise-dandurand-helene-p-tremblay-appuyer-processus-reflexion-decentralisation-uqam>, consulté le 28 novembre 2018.

Université du Québec à Montréal (UQAM) (2015). *Plan stratégique 2015-2019*, Montréal, Université du Québec à Montréal, <https://planstrategique.uqam.ca/fichier/document/PlanStrategique_UQAM_2015-2019.pdf>, consulté le 26 février 2019.

8 La réforme de la Charte de l'Université de Montréal
Chronique d'un projet imposé[1]

Marianne Kempeneers

En août 2017, la direction de l'Université de Montréal déposait un projet de loi privé[2] à l'Assemblée nationale du Québec modifiant la charte de l'université. Ce dépôt était l'ultime étape d'un processus éclair imposé à la communauté universitaire et soigneusement déguisé en consultation « démocratique ». Ce projet de réforme est emblématique des grandes transformations que subit l'institution universitaire depuis une quarantaine d'années dans le contexte de la mondialisation : marchandisation, bureaucratisation, précarisation des statuts et recul de l'autonomie universitaire sont les principales caractéristiques de ce qu'on appelle aussi la « dérégulation universitaire » (Charle et Soulié, 2016). En effet, les changements que la haute direction veut apporter à la charte consistent essentiellement à accroître le poids d'acteurs venus du secteur privé, dits « indépendants », dans les organes décisionnels de l'université et à réduire celui des acteurs internes, à commencer par celui des professeurs.

Le processus est instructif du point de vue de son *modus operandi* et, encore davantage, du point de vue des réactions qu'il a suscitées dès le début dans la communauté universitaire et des résistances qu'il continue de provoquer aujourd'hui. Surtout, ce projet dépasse le cas particulier de l'Université de Montréal, car son dénouement risque de peser lourd sur l'ensemble du réseau universitaire québécois et canadien. Tout indique en effet qu'on a là une sorte de ballon d'essai, un cheval de Troie lâché

1. Le présent texte est issu d'une communication orale présentée au Colloque de la FQPPU le 9 mai 2017 sur « Les transformations des universités ».

2. Projet de loi nº 234, Loi modifiant la Charte de l'Université de Montréal, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-234-41-1.html?appelant=MC>, consulté le 28 novembre 2018.

par le Parti libéral du Québec, qui tente de ramener par la porte arrière un précédent projet, le projet de loi nº 38, resté lettre morte en 2009 à la suite des innombrables critiques dont il avait été l'objet à l'époque.

Une démarche éclair

Quelques repères factuels permettent de prendre la mesure de la rapidité du processus qui s'est déroulé sous l'œil médusé de la communauté. Le 14 décembre 2016, dans son allocution annuelle, le recteur Guy Breton évoquait de façon obscure et sibylline la nécessité de « moderniser » la charte de l'Université (Breton, 2016, p. 6). Le 16 décembre 2016, l'Assemblée universitaire était saisie dans la plus grande urgence d'un projet de réforme de sa charte, lequel avait été adopté trois jours plus tôt par le Conseil de l'université, et ce, en grand secret. Le même jour, on apprenait que le secrétaire général de l'université avait pour mandat de transmettre le projet « dès maintenant » à l'Assemblée nationale et au gouvernement du Québec. Or, à aucune des séances de l'Assemblée universitaire, pas même à la précédente, tenue le 5 décembre 2016, il n'avait été fait mention de ce projet. Le nouveau projet de charte, pourtant loi fondatrice de l'université, surgissait littéralement de nulle part.

S'en sont alors suivies plusieurs séances de l'Assemblée universitaire[3], entre janvier et avril 2017, menées à un train d'enfer, pour discuter du projet en pièces détachées et adopter des amendements. De nombreuses voix tentaient de se faire entendre lors de ces séances, pour faire valoir l'incohérence d'un tel fonctionnement à la pièce qui occultait complètement la logique d'ensemble du texte. Rien n'y fit, un véritable rouleau compresseur était en marche.

Les raisons invoquées

Dans son allocution annuelle du 14 décembre 2016, Guy Breton (2016, p. 7) invoque un ensemble de raisons qui poussent à revoir cet « outil de gouvernance » qu'est la charte, à savoir :

> affirmer notre autonomie académique et notre nature francophone, ouverte sur le monde ; actualiser la place de la recherche dans notre université ; mieux représenter nos divers groupes d'employés dans les corps universitaires ; confirmer l'imputabilité du Conseil de l'Université sur les questions comme le budget,

3. Procès verbaux de l'Assemblée universitaire de 2017 disponibles à cette adresse : <https://secretariatgeneral.umontreal.ca/gouvernance/assemblee-universitaire/proces-verbaux/>, consulté le 28 novembre 2018.

la conformité et le respect des lois ; corriger certaines anomalies comme le fait qu'encore aujourd'hui, l'archevêque de Montréal doive nommer deux membres au Conseil de l'Université ; permettre à nos diplômés de s'impliquer davantage dans notre gouvernance ; simplifier les processus qui sont redondants et qui n'ont de valeur ajoutée pour personne.

En somme, trois ordres de raisons se dégagent de cette liste :

1. Des raisons de bon sens, telles les prérogatives de l'Archevêché devenues obsolètes du fait que la faculté de théologie a été abolie en 2016 et est désormais intégrée à titre d' « Institut d'études religieuses » à la Faculté des arts et des sciences ;
2. Des raisons anodines, du moins à première vue, telles l'affirmation de notre nature francophone ou encore l'actualisation de la place de la recherche universitaire et la meilleure représentation des divers groupes d'employés dans les corps universitaires ;
3. Le nœud de l'affaire : « simplifier les processus redondants » et accroître la place des diplômés dans la gouvernance. C'est à ce troisième ordre de raisons que se rattachent les principaux changements proposés.

Les changements proposés

Sous prétexte, donc, de « simplifier des processus redondants » et de régler des problèmes bien réels de fonctionnement administratif, le projet entend retirer leurs pouvoirs essentiels aux instances internes (assemblée universitaire, décanats, conseils de faculté, assemblées facultaires et départementales) pour les transférer à des représentants externes dits « indépendants » dans les instances centralisées, comme le Conseil de l'université et le comité exécutif.

L'érosion des pouvoirs des instances universitaires

À titre d'exemple, l'Assemblée universitaire perdait, dans le projet initial, le pouvoir d'énoncer les grandes orientations de l'université et de faire les règlements concernant le statut et la discipline des professeurs. Les doyens relèvent désormais du recteur lui-même selon une chaîne de commandement purement verticale, ils ne sont donc plus les *primi inter pares* de leurs facultés respectives. Enfin, les conseils de faculté ne participent plus à la nomination du doyen ni à celle des autres officiers.

Une place accrue aux membres externes, dits « indépendants »

Le projet de réforme commence par créer un nouveau statut, celui de « membre indépendant » lequel est décrit comme étant

> ni membre du personnel enseignant, ni employé, ni étudiant de l'université et qui n'a pas, de manière directe ou indirecte, de relations ou d'intérêts, par exemple de nature financière, commerciale ou professionnelle, susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions eu égard aux intérêts de l'établissement (art. 1).

Sur la base de cette définition, les membres dits « indépendants » occuperont plus de 50 % et jusqu'à 66 % des sièges au Conseil de l'université (art. 8) ; par ailleurs, la majorité du comité exécutif doit être constituée de membres « indépendants » (art. 16). Quant à l'Assemblée universitaire, elle devra compter six nouveaux membres « indépendants » diplômés (art. 19).

Sur la question des diplômés, le projet de charte ne précise pas de quel profil de diplômés il est question. Le contexte et les nominations précédentes laissent penser que les candidatures recherchées proviendront davantage du milieu des affaires que du groupe des diplômés de sociologie ! Il suffit de regarder la composition du conseil d'administration de l'association des diplômés de l'Université de Montréal, et en particulier le profil de son président actuel, Jacques Girard, pour comprendre que si indépendance il y a, ce n'est pas par rapport au milieu de la finance. Outre le fait d'avoir déjà fait partie du rectorat de l'Université de Montréal de 1969 à 1974, monsieur Girard est par ailleurs membre du conseil de Finance Montréal et président de son comité des centres financiers internationaux (site du Secrétariat général de l'Université de Montréal). Parmi les autres membres du conseil d'administration (appelé « Conseil de l'Université »), en tant que « conseillers principaux », on compte des membres de KPMG-SECOR, Industries Lassonde inc. et des spécialistes de l'École des hautes études commerciales (HEC Montréal) en stratégie d'entreprises et marketing.

Trois remarques s'imposent concernant ce statut de membre dit « indépendant » du projet de nouvelle charte :

– La première a trait à l'incohérence de la notion d'indépendance dans le texte du projet. En effet, le même article 1 énonçant la définition de membre indépendant indique par ailleurs que « le chancelier de même que les directeurs des écoles affiliées sont réputés indépendants », ce qui ne manque pas de surprendre, comme si la notion d'indépendance était une notion sur mesure.

– La deuxième est que, derrière cette définition alambiquée, ce dont il est question c'est bien de cette tendance, documentée par une récente étude de l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (Association canadienne des professeures et professeurs d'université [ACPPU], 2016), de l'emprise grandissante du secteur privé sur la gouvernance des universités canadiennes, faisant en sorte que « banquiers, avocats, cadres de compagnies et autres acteurs du monde des affaires représentent désormais 49,1 % des membres des conseils d'administration des 15 universités de recherche [au Canada] » (ACPPU, 2016).
– La troisième remarque concerne la notion de conflit d'intérêts, au cœur de la définition de membre indépendant. La notion renvoie à l'idée de conflit personnel d'intérêt, à savoir que comme personne, je ne suis pas en train de profiter de mon statut de membre du conseil pour « mettre la main dans la caisse » comme disait notre collègue juriste Pierre Trudel en entrevue à Radio-Canada (Trudel, 2017). De ce point de vue, comme Yves Gingras le soulignait dans la même émission, comment soutenir que des professeurs ou d'autres membres de la communauté manqueraient *a priori* d'indépendance, personne d'entre nous n'ayant un intérêt direct dans le compte en banque de l'université. En réalité, derrière cette notion de membres dits « indépendants », on désigne plutôt des membres externes à la communauté universitaire, membres « socioéconomiques » provenant essentiellement du monde des affaires, mais rarement du monde communautaire.

Sur cette question de conflit d'intérêts, on notera que le projet de charte fait usage de définitions polysémiques, et donc de significations malléables en fonction du contexte. En effet, en même temps que l'université tente d'imposer ses membres externes dits « indépendants » par ce projet de réforme de la charte, elle appelle par ailleurs l'ensemble des membres de la communauté à utiliser un formulaire de déclaration de conflits d'intérêts reposant sur une tout autre définition selon laquelle

> un conflit d'intérêts peut survenir lorsque des activités ou des situations placent un individu ou une organisation en présence notamment d'intérêts commerciaux, financiers ou non pécuniaires (par exemple : croyances religieuses, valeurs) tels qu'ils entrent en conflit avec les intérêts inhérents aux devoirs et responsabilités liés à son statut ou sa fonction (Université de Montréal, 2015, p. 1).

On le voit, il ne s'agit plus seulement ici de potentiels conflits d'intérêts personnels immédiats, sonnants et trébuchants, mais bien de « valeurs ». Plusieurs membres de la communauté de l'Université de Montréal, mais aussi les professeurs de la Fédération québécoise

des professeures et professeurs d'université[4] et de l'ACPPU[5], ont d'ailleurs publiquement dénoncé cette approche de type « deux poids deux mesures ». Ces organisations, représentantes de plusieurs dizaines de milliers de professeurs d'université au Québec et au Canada, ont effectivement dénoncé le conflit entre les « valeurs » du milieu des affaires sous-jacentes au projet de charte et les « valeurs » fondamentales de l'université en tant qu'institution publique vouée à l'enseignement, à la recherche et à la connaissance libres, dans une démarche qui nécessite une véritable indépendance de l'influence du milieu des affaires.

Des violations de la convention collective des professeurs

Outre d'éroder les pouvoirs des instances internes de l'institution et de faire une large place aux membres externes dans ses organes décisionnels, les changements du projet initial portent atteinte à différents aspects de la convention collective des professeurs. Le Syndicat général des professeures et professeurs de l'Université de Montréal (SGPUM), fondé en 1975, interviendra d'ailleurs plusieurs fois à ce sujet à la fois devant l'Assemblée nationale du Québec (Commission parlementaire de décembre 2017 à mars 2018) et aussi devant les tribunaux pour défendre des droits acquis par les professeurs depuis des décennies.

Pour le SGPUM, les modifications aux pouvoirs de l'Assemblée universitaire ont un effet direct sur la convention collective, notamment sur des dispositions cruciales et historiques de ce contrat de travail. Au cœur du litige se trouve en particulier l'article DG 1.01, qui prévoit que « toute modification ou toute addition aux règlements de l'Assemblée universitaire, lorsqu'elle touche les professeurs visés par la convention collective doit, avant d'être mise en vigueur, faire l'objet d'un consentement écrit du syndicat ». Ainsi, certains pouvoirs de l'Assemblée universitaire ne peuvent être modifiés ni par le Conseil ni par l'Assemblée universitaire elle-même, sans le consentement écrit des représentants syndicaux des professeurs.

---

4. Intervention du 6 décembre 2017 à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec de la FQPPU, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cce-41-1/journal-debats/CCE-171206-2.html>, consulté le 28 novembre 2018.

5. Intervention du 8 février 2018 à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec de l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU), <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cce-41-1/journal-debats/CCE-180208.html>, consulté le 28 novembre 2018.

De tels éléments, notamment la question de la discipline des professeurs par l'employeur, font partie intégrante des conditions de travail des professeurs, selon le syndicat. Cette imbrication des règlements universitaires et des dispositions de la convention collective maintenait, depuis plusieurs décennies, un équilibre entre le rôle des professeurs et celui de la direction administrative de l'université. Avec la proposition de nouvelle charte déposée par la direction de l'Université de Montréal en août 2017, cet équilibre aurait été rompu. Or, le législateur a finalement donné raison aux prétentions du SGPUM quant à son droit d'association, et il a inscrit *in fine*, le 22 mars 2018[6], dans la loi sanctionnée par l'Assemblée nationale, une disposition qui maintient la nécessité du consentement écrit du syndicat à toute modification au règlement disciplinaire affectant les professeurs[7].

Le retour masqué du projet de loi nº 38 ?

Au fond, tout ce que proposait le projet de charte de la direction de l'Université de Montréal de l'été 2017 se trouvait déjà en germe dans le projet de loi nº 38 de 2009 (Dubé, 2011). On se souviendra que le contexte était rattaché à la crise financière de l'Îlot voyageur de l'Université du Québec à Montréal qui a servi de prétexte à la ministre de l'Éducation, du Loisir et des Sports, Michèle Courchesne, pour avancer son projet de loi intitulé Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance. Ce projet de loi visait à transformer la direction des universités pour les faire correspondre au modèle des sociétés d'État et des entreprises privées. Les critiques publiques de la FQPPU affirmaient clairement à l'époque que ce projet était directement inspiré du rapport Toulouse de l'IGOPP rattaché à HEC Montréal et à l'École de gestion John Molson de Concordia (Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec, 2007).

Au cœur de ce projet de loi, se trouvaient déjà les notions de « saine gouvernance », de « membres indépendants » et de « reddition de comptes » des universités vis-à-vis du gouvernement. Le projet de loi nº 38 avait provoqué, en cette année 2009, une levée de boucliers massive

6. Intervention du 22 mars 2018 à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec de l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU), <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cce-41-1/journal-debats/CCE-180322.html>, consulté le 28 novembre 2018

7. Amendement nº 22 au projet de charte de l'Université de Montréal. Voir le document officiel sur le site de l'Assemblée nationale du Québec, dans la section « Amendements adoptés ».

de la part de l'ensemble des acteurs de la communauté universitaire, à commencer par les syndicats, qui ont unanimement dénoncé les menaces que représentait le projet pour l'autonomie universitaire, pour la démocratie des processus internes, pour la collégialité et la liberté universitaire, bref pour ce qui définit l'université telle qu'on la connaît. Le projet de loi nº 38 est mort au feuilleton parlementaire par la suite, mais nous avons aujourd'hui toutes les raisons de croire que le projet de réforme de la Charte de l'Université de Montréal est un avatar de ce projet de loi, l'Université de Montréal jouant ainsi le rôle de cheval de Troie de membres influents du Parti libéral du Québec.

La réaction de la communauté universitaire

Les réactions au projet de modification de la charte ont été vives et nombreuses dans la communauté de l'Université de Montréal. Ce sont 32 professeurs de la Faculté de droit qui donnent le ton, dès janvier 2017, avec une résolution critique adoptée à l'unanimité et une publication dans le quotidien *La Presse* (Leclair *et al.*, 2017). Dans leur foulée, l'assemblée des professeurs du département d'anthroplogie estime que les propositions de réforme de la Charte, telles que déposées, « mettent en question les principes fondateurs de gouvernance de l'Université, en tant que communauté académique et institution sociale, la collégialité en son sein, son autonomie intellectuelle et institutionnelle, celle de ses professeurs et de ses Facultés[8] ».

Plusieurs autres départements et facultés vont à leur tour se positionner par des résolutions et des déclarations publiques. À l'instar des professeurs de droit, on dénonce la conception sous-jacente à l'idée de gouvernance promue par le projet de réforme, conception selon laquelle, en dépossédant la communauté universitaire du pouvoir qu'elle a de se penser elle-même, on ramènera l'efficacité dans l'institution (Leclair *et al.*, 2017). On dénonce également un processus vicié à sa base et ne respectant pas la Charte actuelle, l'absence de diagnostic clair, ainsi que l'incohérence de la méthode de travail.

C'est ce qui amène ensuite les professeurs membres de l'Assemblée universitaire à boycotter les séances consacrées à la Charte. En effet, ceux-ci ne parviennent pas à faire valoir le fait que la méthode même de travail n'a aucun sens, la composition de l'Assemblée universitaire faisant en sorte que les amendements sur lesquels ils tentent de se prononcer sont perdus systématiquement.

8. <http://www.sgpum.com/plusieurs-departements-adoptent-des-resolutions-contre-le-projet-de-charte-du-recteur/>, consulté le 8 février 2019.

Dans ce contexte, le SGPUM réclamait qu'une entente soit négociée sur toute modification à la Charte pouvant avoir un effet sur les conditions de travail des professeurs, incluant la liberté universitaire et la gouvernance collégiale.

Un an plus tard, bilan et perspectives

Sur le fond et sur la nature des changements souhaités par le Conseil de l'université, les enjeux principaux de 2018 ont, en réalité, peu changé en dix années. La nouvelle « gouvernance » universitaire poursuit son projet de « transformation institutionnelle », c'est-à-dire comme nous l'évoquions d'entrée de jeu, de dérégulation universitaire : marchandisation, bureaucratisation, précarisation des statuts et recul de l'autonomie universitaire.

Ce dont il est question, ce sont des éléments qui étaient déjà dans le projet de loi nº 38, dans le rapport Toulouse et qui étaient déjà à l'ordre du jour il y a 50 ans (Rouillard, 2006). Ces travaux viennent rappeler que la préoccupation de la communauté universitaire pour un modèle de fonctionnement démocratique et collégial existe depuis au moins les années 1960, comme en témoigne la refonte de la Charte de 1967[9]. Ainsi, on en revient toujours à ces enjeux névralgiques que sont la liberté universitaire, la gestion collégiale et le rôle des professeurs dans l'institution universitaire.

La forme qu'a prise le processus en 2017-2018 mérite cependant réflexion, en particulier du point de vue des façons d'y résister. Comment contrer ce qu'on peut assimiler à une véritable « captation des publics » (Cochoy, 2004, p. 12), une notion qui renvoie aux moyens par lesquels

> un contexte réglé, dominé par les procédures de gestion ou d'administration tente d'avoir prise sur ces collectifs moins connus, plus fuyants, plus fluides, que l'on désigne sous les noms de citoyens, d'usagers, d'électeurs, d'acheteurs, de consommateurs ou de clients. [Ainsi,] la captation des publics consiste à mettre en œuvre des dispositifs qui s'efforcent de tirer parti des dispositions que l'on prête aux personnes pour dévier leur trajectoire, les soustraire à l'espace extérieur, les placer sous contrôle.

Il nous apparaît que l'Assemblée universitaire, en tant que collectif, s'est trouvée « captée » par un processus qui, d'une part, tirait parti de la bonne foi des individus pour les faire dévier de leurs propres intérêts comme de ceux de la communauté (par exemple les votes qui ont été pris sur tous ces amendements qui enlèvent des pouvoirs

9. Voir la Charte de l'Université de Montréal de 1967 au <http://www.archiv.umontreal.ca/histoire/chartes.html> (consulté le 28 novembre 2018).

à l'Assemblée universitaire, aux décanats et aux doyens eux-mêmes) ; et qui, d'autre part, plaçait sous contrôle la fraction dissidente de l'assemblée, à savoir les professeurs et leurs représentants. Cette stratégie de captation trouve ses racines dans une rhétorique ancienne, note Bruno Latour, évoquant le contrôle subtil des mouvements de ceux qui font des objections (Latour, 2012).

La « captation » de l'Assemblée universitaire se dégage clairement de l'analyse des procès-verbaux de 2017 et de 2018 de cette instance. Ces documents, mis en perspective par des échanges avec les collègues impliqués dans ces débats, montrent qu'effectivement, le Conseil de l'Université de Montréal (CUM) a réussi en grande partie à imposer ses vues en matière de « nouvelle gouvernance centralisée ». La collégialité réelle, celle qui depuis au moins 50 ans faisait la part belle à la participation des professeurs et de leurs représentants au fonctionnement de l'Université et à leur participation directe à la détermination des grandes orientations de l'institution, est maintenant une chose du passé à l'Université de Montréal. La nouvelle charte promulguée par le CUM est entrée en vigueur en septembre 2018, et les nouveaux statuts amendés également, malgré le fait que le SGPUM avait réussi, à l'aide des ordonnances des tribunaux, à conserver la discipline des professeurs comme un enjeu de négociation de sa convention collective. Le gouvernement du Québec avait en effet fait droit aux demandes des représentants syndicaux en mars 2018 après les audiences de la Commission parlementaire de la culture et de l'éducation au sujet du projet de loi privé n° 234[10].

Mais cette victoire est de portée limitée, car de nouveaux instruments de centralisation de l'Université ont été fournis au Conseil et au rectorat, notamment la chaîne de commandement instaurée entre le recteur et les doyens (Charte, art. 17), l'opacité du nouveau processus de nomination du recteur (Statuts, art. 25.01 [Université de Montréal, 2018]), des moyens qui ne manqueront pas de renforcer le credo managérial de l'« université-entreprise ».

Cette perspective renforce encore cette conception de l'université selon laquelle les étudiants sont des « clients » et les professeurs désormais des « employés comme les autres », des « prestataires de services », en somme, et non plus des « collègues ». Il faudra du temps pour que la communauté prenne la pleine mesure de ces transformations, car le contrôle de ceux qui font des objections (Latour, 2012) a pris la forme, durant l'automne 2018, d'une rhétorique accusatrice, de la part de la direction, envers les représentants élus des professeurs.

10. Voir l'article 23 de la loi n °234 RE au <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2018PL234F.PDF>, consulté le 26 février 2019.

Une étude sociologique récente a bien mis en lumière comment le discours managérial, en martelant des évidences à première vue inoffensives, finit par entraver la capacité réflexive, étioler les imaginaires et, en quelque sorte, écraser les intelligences individuelles et collectives.

> Saturés de discours gestionnaires, d'intentions rationalisatrices et ne disposant que d'une langue desséchée pour penser les situations, nombre d'acteurs voient leurs capacités de symbolisation largement amputées, ils ne peuvent donc résister à la vision du monde qui leur est proposée (Vandevelde-Rougale, 2017, p. 12).

Bien que ce langage managérial soit désormais bien ancré dans les pratiques de gestion et de communication des directions universitaires, la pensée critique et les imaginaires nous semblent encore bien en vie dans la communauté universitaire, heureusement. En tant que professeurs, chercheurs, intellectuels, il nous faut résister à la « raison managériale », à l'engourdissement où nous plonge son langage et aux divers dispositifs de captation. Il importe de remettre le cap sur l'essentiel, sur la mission universitaire, qui consiste à transmettre le savoir et la recherche, de considérer la gouvernance universitaire comme étant au service de cette mission et non l'inverse. Nous sommes des enseignants et des chercheurs, mais nous sommes aussi, dans notre description de tâches, tenus de participer au fonctionnement de l'institution. La direction de l'Université de Montréal tente par tous les moyens de renvoyer les professeurs au seul rang de salariés corvéables à demande, dans un rapport de subordination qui est incompatible tant avec les libertés universitaires qu'avec la gouvernance collégiale.

Se réapproprier l'université de demain, la « réinstitutionnaliser » par la production de règles communes du vivre-ensemble et travailler de concert à sa mission fondamentale, tels sont les buts à poursuivre. Cela suppose de remettre de l'avant les mécanismes démocratiques et les principes de collégialité tels que la surveillance des principes de composition des instances. Cela suppose aussi de se réapproprier le sens des mots, à commencer par ceux d'« autonomie », d'« indépendance » et de « liberté universitaire », autant de notions galvaudées par les événements récents. La véritable autonomie de l'université n'est envisageable que si elle est portée par un projet commun.

Bibliographie

Assemblée nationale du Québec, Projet de loi nº 234 (Privé). *Loi modifiant la Charte de l'Université de Montréal*, présenté par M. Marc Tanguay, député de Lafontaine.

Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU) (2016). *Qui siège à votre conseil d'administration ?*, <https://www.caut.ca/fr/bulletin/2016/09/qui-si%C3%A8ge-%C3%A0-votre-conseil-d%E2%80%99administration>, consulté le 28 novembre 2018.

Breton, G. (2016). *Déclaration annuelle du recteur*, 14 décembre, <https://recteur.umontreal.ca/fileadmin/recteur/pdf/discours-allocutions/guy.breton/Allocution_Declaration-annuelle-recteur-2016_20161214.pdf>, consulté le 28 novembre 2018.

Charle, C. et C. Soulié (dir.) (2015). *La dérégulation universitaire. La construction étatisée des « marchés » des études supérieures dans le monde*, Paris et Québec, Syllepse/M Éditeur.

Cochoy, F. (dir.) (2004). *La captation des publics. C'est pour mieux te séduire, mon client…*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, coll. « Socio-Logiques ».

Dubé, S. (2011). *Étude des débats menant à l'adoption du projet de loi nº 38 sur la gouvernance des universités québécoises*, Mémoire de maîtrise, Université de Montréal, <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/4946>, consulté le 28 novembre 2018.

Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec (Toulouse) (2007). *Rapport*, Montréal, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, <https://igopp.org/recommandations-de-ligopp-sur-la-gouvernance-des-universites/>, consulté le 28 novembre 2018.

Latour, B. (2012). *Enquête sur les modes d'existence. Une anthropologie des Modernes*, Paris, La Découverte, coll. « Hors collection Sciences Humaines ».

Leclair J. *et al*. (2017). « L'idée d'université mise en péril », *La Presse*, 26 janvier, <http://plus.lapresse.ca/screens/136cbb4f-de31-4d67-8d4a-e4dec9164352__7C___0.html>, consulté le 28 novembre 2018.

Rouillard, J. (2006). *Apprivoiser le syndicalisme en milieu universitaire. Histoire du Syndicat général des professeurs et professeures de l'Université de Montréal*, Montréal, Boréal.

Trudel, P. (2017). *À quoi doit servir l'Université ?*, Radio-Canada Première, Faut pas croire tout ce qu'on dit, M. Lacombe, 6 mai, <http://ici.radio-canada.ca/emissions/faut_pas_croire_tout_ce_qu_on_dit/2016-2017/chronique.asp?idChronique=434239>, consulté le 28 novembre 2018.

Université de Montréal (2018). *Statuts de l'Université de Montréal*, <https://secretariatgeneral.umontreal.ca/public/secretariatgeneral/documents/Documents_officiels/statuts.pdf>, consulté le 26 février 2019.

Université de Montréal (2015). *Déclaration d'intérêts*, <https://interets.umontreal.ca/documents/formulaire_declaration_interets.pdf>, consulté le 26 février 2019.

Vandevelde-Rougale, A. (2017). *La novlangue managériale. Emprise et résistance*, Toulouse, Érès.

9 Les visions des administrateurs universitaires

Un recensement pour une recherche[1]

Michel Umbriaco, Émanuelle Maltais, Éric Bauce et Jean Bernatchez

Créée formellement il y a plus de 900 ans en Occident, l'université est un type d'organisation qui recouvre des réalités fort différentes d'un pays à l'autre, sans parler d'une époque à l'autre. Seulement au Québec, au cours des 50 dernières années, plusieurs groupes, depuis le rapport Parent (1965), ont proposé des visions et des définitions, contrastées, de ce qu'est ou devrait être l'université. Et ce, même si, lorsque le nom de cette organisation est évoqué un peu partout en Occident, on semble se référer à un mythe culturel commun.

Lorsqu'on aborde l'administration universitaire, comme l'ont souligné March et Olsen (1979), ses mécanismes de gestion sont, au mieux, du domaine de l'ambiguïté. Alors, devant le peu de données disponibles sur l'administration des universités, nous avons trouvé intéressant, voire fondamental, de vérifier quelles visions de l'université et, par voie de conséquence, de leurs rôles, portent les administrateurs des universités québécoises.

C'est dans ce contexte que s'inscrit cette recherche qui veut analyser les visions que les administrateurs, en poste au Québec, ont de l'Université, des universités ainsi que de leur propre rôle.

---

1. Dans le cadre de cette recherche, les administrateurs universitaires se composent des recteurs, des vice-recteurs, des secrétaires généraux et des présidents de conseil d'administration. Les auteurs expriment toute leur gratitude aux réviseurs ainsi qu'au comité de direction de l'ouvrage collectif qui contient ce chapitre pour leurs conseils judicieux qui ont permis d'y apporter de nombreuses améliorations.

Le contexte de la recherche

Une première enquête sur les membres des équipes de direction des universités québécoises a été réalisée en 1993, durant laquelle 79 des 81 administrateurs alors en poste ont été rencontrés (Umbriaco, 1999). Une étude ultérieure, menée en 2004 auprès de 12 recteurs, a permis de corroborer les propos entendus quelques années plus tôt[2]. Un des principaux enseignements de ces études – et une de nos principales motivations à entreprendre une nouvelle recherche – est que les visions et opinions exprimées en 1993 et en 2004 se sont révélées être des prédicteurs relativement fiables de ce qui s'est passé par la suite dans les universités. Cette étude nous permettra de surcroît de comparer les conceptions contemporaines des universités à celles qui avaient cours il y a 15 et 25 ans.

Comme première étape de cette nouvelle enquête, nous avons recensé les administrateurs en poste en 2016. Face aux nombreux changements de poste que l'on constatait ou qui s'annonçaient à cette époque, nous avons repris ce dénombrement au début de 2018. Comme nous le verrons, la comparaison de ces deux recensements nous permet déjà de faire quelques constatations et de proposer des pistes de réflexion pour la suite[3].

Ce chapitre vise à documenter les assises d'un programme de recherche sur l'administration universitaire au Québec, que nous souhaitons réaliser en collaboration avec des intervenants intéressés, afin d'établir une base de faits pouvant être utile au débat public sur l'université québécoise du proche avenir. Le présent chapitre est donc une invitation au dialogue avec tous ceux que ce sujet intéresse afin de mettre la table pour la suite de notre programme de recherche.

Soulignons enfin que parmi l'ensemble des cadres universitaires, le choix a été fait de rencontrer les recteurs et les vice-recteurs parce qu'« en principe », selon les chartes universitaires (Université du Québec [UQ], 1975), ainsi que dans la culture populaire, ce sont eux qui ont la charge de l'institution universitaire. En explorant leurs visions, nous devrions pouvoir exposer ou esquisser une image, mosaïque ou multiple sans doute, des établissements universitaires du Québec.

---

2. Au Québec, avant Umbriaco (1999), seule la recherche de Bertrand (1988) s'était intéressée aux profils des recteurs.

3. Une version préliminaire du présent chapitre a été distribuée lors d'une communication au 84e Congrès de l'ACFAS, en mai 2016, au Colloque de la FQPPU intitulée : *De l'administration à la gouvernance des universités : progrès ou recul ?* (Umbriaco et Maltais, 2016).

Les transformations de l'administration universitaire : dégager des tendances

En 1993, il était encore possible d'affirmer que parmi l'ensemble des cadres universitaires, les recteurs et les vice-recteurs, ou leurs équivalents[4], étaient ceux qui (selon les chartes universitaires et dans la culture populaire) avaient la charge exclusive de l'institution[5], c'est-à-dire qu'ils étaient « les dépositaires de la tradition et de l'avenir des universités » (Umbriaco, 1999).

À cette époque, on commençait à peine à évoquer – seulement deux administrateurs l'ont fait – l'importance potentielle du rôle des présidents de conseil d'administration et des secrétaires généraux dans la direction des universités, en extrapolant ce qui se passait alors à Polytechnique Montréal[6].

Depuis lors, nous devons constater[7] que les dynamiques de changement inspirées par des idées du courant de la nouvelle gestion publique ont modifié radicalement les rôles des conseils d'administration d'université et de leurs présidents (Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec [CREPUQ], 2013 ; Bissonnette et Porter, 2013). Nous reviendrons plus loin sur la situation particulière des secrétaires généraux. À titre d'exemple de cette nouvelle tendance, on peut évoquer le débat sur la désaffiliation de l'École des sciences de la gestion de l'UQAM où les doyens et le recteur s'en sont remis à la présidente du conseil d'administration pour dénouer l'impasse (Radio-Canada, 2016) ; ou encore la démission de cette même présidente, qui a fait la une des journaux (Fortier, 2018 ; Teisceira-Lessard, 2018).

---

4. « Équivalents » parce que les titres peuvent varier d'une université à l'autre ; ainsi les titres de recteur, de principal, de vice-chancelier ou de directeur général sont des équivalents pour le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le BCI (Bureau de coopération interuniversitaire, qui a pris le relais de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec) et Universités Canada. On retrouvera à l'annexe 9.1 la liste des divers titres des administrateurs universitaires ainsi que leur regroupement en cinq catégories.
5. Nous considérons comme « universités » les institutions universitaires reconnues comme telles en 2018 par la législation du Québec. On peut consulter l'annexe 9.2 pour une liste complète.
6. En 1993, le président du conseil d'administration de Polytechnique travaillait à mi-temps dans l'établissement pour s'assurer, en collaboration avec le directeur général, du maintien de bonnes relations avec l'Ordre des ingénieurs et l'ensemble des intervenants extérieurs.
7. Nous ne reprendrons pas ici l'historique des idées qui marquent cette période, mais nous y reviendrons dans des publications ultérieures.

Il faut souligner ici que ces modifications importantes des locus dits « de gouvernance » et « de pouvoir » dans les universités reposent en bonne partie sur trois documents de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques [IGOPP], 2007a, 2007b, 2007c). La plupart des conclusions et des recommandations contenues dans ces documents sont devenues, par choix ou par défaut, le nouveau « plan de match » du gouvernement québécois[8] et de la grande majorité des administrations universitaires de la province[9].

À la section suivante, nous présenterons des données contemporaines sur les administrateurs universitaires québécois en inscrivant celles-ci dans une trame temporelle qui nous permettra de faire apparaître l'évolution en cours de la composition du personnel de direction des universités et de dégager des tendances à son propos. Cet éclairage permettra, nous le souhaitons, de relativiser des contemporanéités trop immédiates et de dégager des tendances quant aux transformations dans l'administration universitaire.

Les transformations des équipes de direction universitaires

Comme point de départ de l'étude des transformations des équipes de direction, nous avons comparé les listes de postes d'administrateurs universitaires québécois que nous avons dressées en 1993 (Umbriaco, 1999), à celles de février 2016 et de février 2018, constituées en consultant les sites Web de l'ensemble des universités québécoises. Nous avons complété et vérifié certaines informations directement avec des membres du personnel de ces universités, ce qui nous a permis de constituer les listes de postes présentées dans les tableaux suivants. Lors des étapes ultérieures des recherches de l'équipe, nous raffinerons et mettrons à jour ces données.

Le concept d'équipe de direction

Le concept même d'équipe de direction universitaire est récent (Bensimon, 1991 ; Bensimon et Neumann, 1993) et peu documenté dans la littérature scientifique, que ce soit aux États-Unis (Casteen III, 2013) ou en Europe.

---

8. Comme on pouvait le constater lors du Sommet sur l'enseignement supérieur de février 2013 et en lisant les nombreux rapports, avis et documents préparatoires du Sommet.

9. Le cas très médiatisé des modifications à la Charte de l'Université de Montréal, qui fait l'objet d'un chapitre du présent ouvrage, est révélateur à cet égard.

En 1993, cette notion se résumait, au Québec, à l'équipe constituée du recteur et de ses vice-recteurs. En 2018, cette notion d'équipe s'est considérablement élargie[10], ramifiée et même complexifiée. L'équipe de direction inclut désormais tous les postes de premier niveau (recteur, vice-recteurs en titre et secrétaire général) auxquels s'ajoute une série de cadres supérieurs (vice-recteurs adjoints, vice-recteurs associés, etc., qui dépendent directement d'un vice-recteur en titre) ou de cadres de deuxième niveau (par exemple le directeur des communications ou le chef de cabinet) qui dépendent souvent du recteur.

Afin d'établir des comparaisons avec d'autres recherches, nous nous en tiendrons, dans notre présente recherche et dans la suite du chapitre, aux dirigeants de premier niveau, incluant les secrétaires généraux et les présidents de conseil d'administration[11].

Une recherche subséquente pourrait viser à documenter les liens entre l'ensemble des cadres d'une université, ou les relations d'un vice-recteur en titre avec ses trois ou quatre vice-recteurs adjoints ; mais nous sommes là dans l'analyse de sous-secteurs de l'université et pas de l'organisation dans son ensemble. Ces thématiques pourront toutefois être abordées lors des entrevues.

Les postes de direction de premier niveau en 2018

Comme on peut le constater en consultant le tableau 9.1, alors que le Québec compte en 2018 une université de moins qu'en 1993[12], le nombre de postes d'administrateurs de premier niveau a augmenté durant cette période malgré une diminution du nombre de postes de secrétaire général.

---

10. Selon le chapitre E-14.1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/E-14.1.pdf>, consulté le 27 février 2019), « sont membres du personnel de direction supérieure : 1) le recteur, le vice-recteur, le vice-recteur adjoint ou associé ; le principal, le vice-principal, le vice-principal adjoint ou associé ; le président, le vice-président, le vice-président adjoint ou associé ; ou toute personne qui occupe une fonction de rang équivalent, 2) le doyen d'une faculté ou toute personne qui occupe une fonction de rang équivalent et 3) le secrétaire général ».

11. Nous avons donc exclu de cette recherche les vice-recteurs adjoints ou associés, les vice-principaux adjoints ou associés et les vice-présidents adjoints ou associés de même que les doyens, les registraires, les directeurs de département, les directeurs de services et les autres gestionnaires.

12. L'Institut Armand Frappier a été intégré comme centre au sein de l'INRS en 1999.

Tableau 9.1.
Comparaison du nombre de postes de direction de premier niveau dans les universités québécoises en 1993 et en 2018, en y incluant les secrétaires généraux et les présidents de conseil d'administration

	1993		2018		Écart	Variation (%)
Universités (*n*)	**20**		**19**		**–1**	**–5**
Postes (*n*)	**1993**	**Poids relatif (%)**	**2018**	**Poids relatif (%)**	**Écart (nombre de postes)**	**Variation (%)**
Recteur	20	24	19	20	–1	–5
Vice-recteur enseignement et recherche	26	32	32	33	+6	19
Vice-recteur administratif	36	44	46	47	+10	22
Sous-total 1	82		97		+15	15
Secrétaire général	17	48	11	38	–6	–55
Président de CA	18	52	18	62	0	0
Sous-total 2	35		29		–6	–21
Total	117		126		+9	7

Source : Données tirées d'Umbriaco (1999) et des divers sites des universités.

Si on considère les secrétaires généraux comme étant membres de l'équipe de direction de premier niveau, on peut illustrer la situation de la manière suivante (tableau 9.2).

Les équipes de direction s'étant élargies, l'influence des recteurs pourrait avoir diminué en proportion inverse. On peut faire l'hypothèse que c'est en partie pour contrer cette tendance qu'auraient été créés des postes de soutien autour des recteurs, ce que nous exposerons plus loin.

En ce qui concerne les postes administratifs (vice-recteur administratif et secrétaire général), même si leur nombre absolu s'est accru de 10 postes, leur poids relatif reste stable à 53 %, ce qui s'explique par la fusion de postes de secrétaires généraux et de vice-recteurs administratifs.

L'ajout de cinq postes de vice-recteurs enseignement et recherche et l'augmentation de leur poids relatif de 26 % à 29 % sont des éléments intéressants qui s'expliquent par la création de postes de vice-recteurs, particulièrement en recherche et en gestion des études supérieures.

Tableau 9.2.
Comparaison du nombre de postes de direction de premier niveau dans les universités québécoises en 1993 et en 2018, en y incluant les secrétaires généraux

	1993		2018		Écart	Variation (%)
Universités (*n*)	**20**		**19**		–1	–5
Postes (*n*)	**1993**	**Poids relatif (%)**	**2018**	**Poids relatif (%)**	**Écart (nombre de postes)**	**Variation (%)**
Recteur	20	20	19	17,5	–1	–5
Vice-recteur enseignement et recherche	26	26	32	29,5	6	19
Vice-recteur administratif	36	36	46	43	10	28
Secrétaire général	17	17	11	10	–6	–55
Total	99		108		9	8

Source : Données tirées d'Umbriaco (1999) et des divers sites des universités.

Nous posons l'hypothèse que l'accroissement du nombre de postes peut avoir modifié l'équilibre relatif des champs de préoccupation au sein des équipes de direction. La formation, l'expérience antérieure, l'âge, le genre et le cheminement de carrière sont aussi parmi les principaux vecteurs d'analyse que nous prévoyons approfondir à cet égard. Par ailleurs, dans les publications scientifiques, au Canada et aux États-Unis, on survalorise le rôle du recteur et on s'intéresse très peu au rôle de l'équipe de direction (American Council on Education, 2017). Nous tenterons de pallier cette lacune pour le Québec dans le cadre de cette recherche.

De 2016 à 2018 : stabilité ou transition ?

De février 2016 à février 2018, on constate un accroissement de seulement 3 % du nombre de postes. Cette légère hausse dissimule toutefois deux tendances opposées : la forte hausse du nombre de vice-recteurs administratifs (+21 %) et la baisse (–6 %) de celui des vice-recteurs, comme on peut le constater dans le tableau 9.3.

Tableau 9.3.
Comparaison du nombre de postes de direction de premier niveau dans les universités québécoises en 2016 et en 2018, en y incluant les secrétaires généraux et les présidents de conseil d'administration

	2016		2018		Écart	Variation (%)
Universités (*n*)	**19**		**19**		**0**	**0**
Postes (*n*)	**2016**	**Poids relatif (%)**	**2018**	**Poids relatif (%)**	**Écart (nombre de postes)**	**Variation (%)**
Recteur	19	21	19	20	0	0
Vice-recteur enseignement et recherche	34	37	32	33	–2	–6
Vice-recteur administratif	38	42	46	47	8	21
Sous-total 1	91	100	97	100	6	7
Secrétaire général	13	11	11	8	–2	–15
Président de CA	18	15	18	14	0	0
Sous-total 2	31	25	29	23	–2	–6
Total	122	100	126	100	4	3

Source : Données tirées des divers sites des universités.

Bien que dans l'ensemble, ces modifications puissent sembler marginales, il faut aussi tenir compte des gens qui ont quitté leur poste. Des départs massifs ont en effet entraîné un taux de roulement de plus 45% de l'ensemble des postes en seulement 24 mois. Bien que plusieurs de ces départs résultent d'une fin de mandat, ou d'une prise de retraite, ce taux demeure préoccupant. En effet, dans les écrits à ce sujet, par exemple Guthrie (2001) et le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (2018), on estime que le taux de roulement ne devrait pas dépasser les 4% ou 5% par année, sinon on s'expose à une diminution de la performance ainsi qu'à des pertes financières et de productivité (Heppell, 2011).

Ce taux de roulement élevé semble indiquer que le réseau d'enseignement universitaire québécois vient de connaître une période de changement, sinon de transition, que certains observateurs qualifient même de « changement de la garde ». Il sera nécessaire de raffiner nos analyses du taux de roulement de chacune des institutions (tableau 9.4).

Tableau 9.4.
Taux de roulement ou de renouvellement des cadres de premier niveau des universités québécoises de février 2016 à février 2018

Universités	Postes stables entre 2016 et 2018	Effectif total 2016	Effectif total 2018	Taux de roulement (2 ans) (%)
Bishop's	5	5	5	0,0
Concordia	6	7	8	25,0
ENAP	3	5	5	40,0
ÉTS	2	6	7	71,4
INRS	3	5	5	40,0
HEC	10	11	12	16,7
Laval	2	8	8	75,0
McGill	5	10	9	44,4
Polytechnique	4	6	7	42,9
UdeM	6	8	9	33,3
UQAC	0	5	5	100,0
UQAM	3	7	6	50,0
UQAR	4	6	6	33,3
UQAT	2	5	5	60,0
UQO	3	5	5	40,0
UQSS	3	4	4	25,0
UQTR	4	7	7	42,9
UdeS	1	7	8	87,5
TÉLUQ	3	5	5	40,0
Total	69	122	126	45,2

Les administratrices et les administrateurs universitaires : partage des postes entre les femmes et les hommes

De 1993 à 2018, la proportion de femmes occupant un poste de cadre de premier niveau universitaire au Québec est passée 15 % à 37 %. Comme on peut le constater dans le tableau 9.5.

Tableau 9.5.
Répartition des postes d'administrateurs universitaires québécois de premier niveau selon le genre en 1993, 1998 et 2018

	1993				1998				2018			
Postes (*n*)		H	F	% de F		H	F	% de F		H	F	% de F
Recteur	20	19	1	5	19	16	3	16	19	14	5	26
Vice-recteur enseignement et recherche	25	19	6	24	25	20	5	20	32	17	15	47
Vice-recteur administratif	36	31	5	14	32	28	4	13	46	32	14	30
Secrétaire général									11	5	6	55
Total	81	69	12	15	76	64	12	16	108	68	40	37

Source : Données tirées d'Umbriaco (1999) et des divers sites des universités.

Dans un contexte où prévalent des valeurs de parité et de mixité égalitaire (Hémond, 2015 ; Navarro, 2015), on constate une progression continue du nombre d'administratrices même si la parité n'a pas encore été atteinte. Si la tendance et les pressions actuelles se maintiennent, il faudra attendre encore plusieurs années pour constater une véritable égalité homme/femme dans la détention de postes d'administrateurs[13].

Bien qu'on retrouve des données exclusivement sur les postes de rectrices, au Canada et aux États-Unis, nous pouvons citer, à titre de comparaison, les données suivantes (tableau 9.6).

13. Si l'on extrapole les tendances actuelles (taux et dynamique de remplacement, âge des professeurs, bassin potentiel de recrutement, accélération de l'accroissement des choix, etc.), cette égalité pourrait advenir, au mieux, dans une vingtaine d'années ! C'est ce genre de projections linéaires qui a tendance à horripiler ceux et celles qui voudraient que la situation s'améliore à plus court terme.

Tableau 9.6.
Pourcentage des postes de recteurs occupés par des femmes au Québec, au Canada et aux États-Unis en 2018 et 2016

Rectrices	2018	2016
Québec	26 %	
Canada	26 %	
États-Unis		30 %

Source : Données tirées d'Universités Canada (2018) et du American Council on Education (2017).

L'augmentation des étudiants, des administrateurs et des professeurs : qu'en est-il ?

Pendant que l'on constatait, entre 1993 et 2018, une augmentation de 8 % du nombre de postes d'administrateurs de premier niveau au Québec[14], le nombre d'inscriptions étudiantes explosait tandis que le nombre de professeurs traînait de l'arrière, comme l'indique le tableau 9.7.

Tableau 9.7.
Augmentation du nombre d'étudiants en équivalent temps plein (EETP), de 1993 à 2017, et de professeurs, de 1993 à 2014, dans les universités québécoises

	1993-1994	2013-2014*	2016-2017*	Écart	Variation
Professeurs	8 954	9 815		861	10 %
EETP	144 816		239 443	94 627	65 %

* Dernières données vérifiables disponibles.
Source : Données tirées de multiples sources gouvernementales (comme le GDEU du ministère de l'Éducation) ainsi que de divers rapports déposés, en 2015, à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée Nationale, ainsi que de sources comme les publications le CREPUQ et du CFU de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université.

En ce qui concerne les étudiants en équivalent temps plein (EETP), pour contrer les affirmations de certains esprits chagrins qui veulent restreindre l'accessibilité aux études universitaires, spécifions que le Québec présente encore, avec 18 %, un « faible taux de participation aux études universitaires » (Weingarten *et al.*, 2016, p. 27) à peine plus élevé que celui de la Saskatchewan, qui est le plus bas au Canada. Faut-il vraiment le préciser, nous sommes loin du taux de l'Ontario, qui atteint 26 % ?

14. Comme on l'a constaté au tableau 9.2) de ce chapitre.

Pour ce qui est des professeurs, l'augmentation du ratio professeur/étudiants a déjà engendré un accroissement de leur charge de travail et l'ajout de postes d'enseignement précaires. Nous devrons donc suivre de près l'évolution de cette tendance.

Il nous est apparu intéressant, pour comprendre l'évolution de lasituation de chaque université québécoise, de s'interroger sur de possibles corrélations entre le nombre d'étudiants, de professeurs et d'administrateurs de premier niveau. Les premières constatations ne permettent pas de conclure clairement ni de produire d'explications satisfaisantes. Cependant, nous avons remarqué que, toutes proportions gardées – et hormis HEC Montréal (voir le tableau 9.4) –, les universités dotées d'une faculté de médecine comptaient un nombre légèrement plus élevé d'administrateurs de premier niveau que les autres universités.

Le cas particulier des secrétaires généraux

Les fonctions de secrétaire général, ou plus génériquement de secrétariat général, se justifient, selon les chartes, les lettres patentes ou les lois constitutives, par la nécessité d'assurer le bon fonctionnement des conseils d'administration, des sénats ou des commissions des études, ou de ce qui en tient lieu, ainsi que de divers comités et commissions qui dépendent de ces instances.

Cependant, leur statut, leur rôle et leur place dans l'équipe de direction ont gagné en importance au cours des années. En 1993, il y avait trois niveaux, ou classes, d'administrateurs : au premier niveau, on retrouvait le chef d'établissement, au deuxième, l'ensemble des vice-recteurs et enfin, au troisième niveau, les secrétaires généraux (UQ, 1975). Aujourd'hui, cette distinction n'a plus cours ; avec l'accroissement des rôles et des pouvoirs des conseils d'administration ainsi que de leur président, le secrétaire général se situe au cœur même de l'équipe de direction, souvent en conjuguant son rôle à celui d'un vice-recteur administratif.

D'ailleurs, en 1993, on dénombrait deux institutions (l'UQAR et l'UQTR) où le poste et le titre de secrétaire général incombaient à un poste plus large de vice-recteur administratif. En 2018, ce sont maintenant huit administrations universitaires, soit plus de 40 % d'entre elles (UB, HEC, UdeS, UQAC, INRS, ENAP, UQAR et TÉLUQ) qui ont jumelé le poste du secrétaire général à celui de vice-recteur administratif. Cette tendance se maintiendra-t-elle ?

Sur la base d'une interprétation préliminaire, ces fusions de postes découleraient de modifications dans l'équilibre des pouvoirs, mais seraient aussi dues aux restrictions budgétaires ainsi qu'aux obligations légales de réduction des frais administratifs[15].

L'accroissement des postes de deuxième niveau ou de soutien dit « exécutif »

En 1993-1994, seuls quelques recteurs avaient un adjoint et quelquefois un service de relations publiques ou de communications qui dépendaient directement d'eux.

En 2018, à partir de l'analyse des organigrammes publiés dans les sites institutionnels, nous avons repéré au moins 71 postes de cadres de deuxième niveau qui dépendaient directement d'un recteur ou d'un vice-recteur en titre. Comme nous avons pu le constater, ces postes avaient une variété d'appellations dont celle de « direction des communications » qui, dans plusieurs universités, fait dorénavant partie intégrante de l'équipe de direction.

Comme l'illustre le tableau 9.8, les équipes de direction des universités québécoises se composaient, en 2018, de 179 postes, excluant les présidents de conseil d'administration.

Deux constatations ressortent de ce tableau. La première est que 61 % des personnes, qui occupaient un poste de deuxième niveau au sein des équipes de direction en 2018, étaient des femmes, alors que celles-ci n'occupaient que 37 % des postes de premier niveau.

Deuxièmement, l'accroissement de ces postes de deuxième niveau varie d'un établissement à l'autre. On constate ainsi que le nombre moyen de postes de soutien à l'« exécutif » dans les établissements du réseau de l'Université du Québec est de 3,1 contre 4,4 dans les autres établissements. Cela pourrait-il s'expliquer par la taille des établissements, par des différences de lois constitutives ou encore par le rôle du siège social du réseau de l'UQ ? Ce sont autant de questions auxquelles nous tenterons d'apporter des éléments de réponse.

15. Ces thèmes seront également approfondis et mis en contexte dans les prochaines étapes de la recherche.

Tableau 9.8.
Nombre et répartition par genre des équipes de direction élargies des universités québécoises, 1993 et 2018

	1993				2018			
Postes (*n*)		**H**	**F**	**% de F**		**H**	**F**	**% de F**
Recteur	20	19	1	5	19	14	5	26
Vice-recteur enseignement et recherche	25	19	6	24	32	17	15	47
Vice-recteur administratif	36	31	5	14	46	32	14	30
Secrétaire général					11	5	6	55
Sous-total	81	69	12	15	108	68	40	37
Cadres de 2e niveau	6	5	1	16	71	28	43	61
Total	87	74	13	15	179	96	83	46

Source : Données tirées d'organigrames de divers sites institutionnels.

Dans une prochaine publication, qui portera sur la dynamique de transformation des universités québécoises, nous nous attarderons à l'accroissement des postes de soutien aux recteurs et aux autres cadres de premier niveau. Pour ce faire, nous ferons une recension plus exhaustive de ces postes, en tentant de dégager les vecteurs qui expliqueraient cette progression somme toute remarquable.

Conclusion

Comme nous l'avons affirmé, devant la pauvreté des données sur l'administration des universités, il semble prioritaire de se pencher d'abord sur l'évolution des visions québécoises de l'université promues par ses administrateurs. Pour interviewer ceux-ci, nous devons d'abord les identifier. Les données sommaires présentées dans ce chapitre constituent les balises du travail de recherche que nous réaliserons au cours des trois prochaines années.

En guise de conclusion, nous formulons ci-dessous quelques questions ou hypothèses de travail.

Selon la première, on assisterait à une transformation à la fois quantitative et qualitative de la haute administration universitaire québécoise. L'accroissement du nombre d'administrateurs devrait, en théorie,

contribuer à la bureaucratisation sinon à la centralisation des pouvoirs des universités. Ces transformations semblent actualiser les prescriptions du rapport Toulouse (IGOPP, 2007b, 2007c) et déplacer ainsi les locus de pouvoirs traditionnels.

De 2016 à 2018, on constate un taux de roulement élevé des cadres de premier niveau des universités québécoises qui pourrait sembler problématique à première vue. Ce renouvellement rapide des cadres de premier niveau marque-t-il une rupture ou une continuité dans la vision que ceux-ci promeuvent ? Nous nous pencherons sur cette question qui présente un grand intérêt autant à l'échelle du réseau universitaire que pour chaque établissement qui en fait partie.

Les administrateurs en poste de 2018 ont tous été formés dans une université dite « de masse » et non dans une institution élitiste comme ce fut le cas de leurs prédécesseurs rencontrés en 1993. Cela aura-t-il une incidence sur leur vision de l'université et, plus particulièrement, de l'histoire universitaire marquée par un « âge d'or » mythique et de moins en moins connu ?

L'accroissement des nombres de postes au sein des équipes de direction des universités est venu ébranler l'équilibre relatif des champs de préoccupations qui y prédominait. Rééquilibrer cette répartition des pouvoirs devient un exercice complexe qu'il sera intéressant d'étudier. Sous cet angle, l'accroissement relatif du nombre d'administrateurs dit « administratifs » par rapport à ceux d'enseignement et recherche devrait changer la nature, les rôles, ainsi que l'équilibre des forces au sein des équipes de direction. Cela pourrait confirmer les hypothèses de DeCelles (1993) sur les trois espaces culturels (complexes et même démultipliés) des universités, soit les espaces scientifique, didactique et administratif. Alors que dans les publications canadiennes et américaines, on survalorise le rôle du recteur ou du vice-chancelier (*vice-chancellor*) et qu'on s'intéresse assez peu au rôle de l'équipe de direction, une des forces de nos recherches sera justement d'examiner cette interaction.

En ce qui concerne la répartition des postes par genre, une mise à jour des données sur les bassins potentiels de recrutement, soit l'évolution des nombres d'étudiantes graduées ainsi que de professeures nous apparaît nécessaire. Par la suite, il sera également opportun de cerner les intentions des administrateurs universitaires quant à la parité entre les genres au sein des équipes de direction.

Voilà donc les tout premiers positionnements de nos recherches à venir.

Annexe 9.1.
Cinq groupes de répartition des administrateurs

Nous avons regroupé et réparti les différents administrateurs dans les cinq groupes suivants :

Celui des **recteurs (R)** qui regroupe les postes de :

recteur, principal, vice-chancelier ou directeur général d'établissement

Celui des **vice-recteurs d'enseignement et de recherche (VRE)** qui regroupe les postes de :

vice-recteur, vice-principal ou directeur

- à l'enseignement ou à la recherche ou en relations internationales
- académiques
- aux études
- des programmes
- des études de premier cycle
- des études supérieures et de la recherche
- de la santé et des affaires médicales
- des études avancées et de la recherche scientifique

Celui des **vice-recteurs administratifs (VRF)** qui regroupe les postes de :

vice-recteur, vice-principal ou directeur

- à l'administration ou aux finances
- à la planification ou aux ressources
- à l'avancement
- à l'innovation ou à l'entrepreneuriat
- aux personnels et aux étudiants
- à la qualité de la formation ou à l'appui à la réussite
- aux services
- aux ressources humaines
- du Centre de développement technologique
- aux affaires publiques
- aux affaires administratives
- aux communications
- aux affaires ou aux activités internationales
- à la francophonie
- à la philanthropie
- au développement
- des infrastructures
- des services aux organisations
- des relations avec l'industrie ou des partenariats

Celui des **présidents de conseil d'administration (P)** qui regroupe les postes de :

président et chancelier

Celui des **secrétaires généraux (SG)** qui regroupe les postes de :

secrétaires généraux

Annexe 9.2.
Liste des administrations universitaires québécoises

Voici la liste alphabétique des administrations universitaires québécoises en 1993 et en 2018 ainsi que les acronymes habituellement employés dans cette recherche pour les désigner :

- École des hautes études commerciales (HEC)
- Polytechnique
- Université Bishop's (UB)
- Université Concordia
- Université de Montréal (UdeM)
- Université de Sherbrooke (UdeS)
- Université Laval (Laval)
- Université McGill (McGill)
- ***Université du Québec (UQ)***
  - Université du Québec – Siège social (UQSS)
  - École nationale d'administration publique (ENAP)
  - École de technologie supérieure (ÉTS)
  - Institut national de la recherche scientifique (INRS)
    - Institut Armand Frappier (IAF)[16]
  - Télé-université ou Université TÉLUQ (TÉLUQ)
  - Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)
  - Université du Québec à Montréal (UQAM)
  - Université du Québec à Rimouski (UQAR)
  - Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR)
  - Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT)
  - Université du Québec en Outaouais (UQO)

16. Intégré comme centre au sein de l'INRS en 1999.

Bibliographie

American Council on Education (2017). *American College President Study 2017,* 8e édition, York, PA.

Bensimon, E.M. (1991). « How college presidents use their administrative groups : "Real" and "illusory" teams », *Journal of Higher Education Management*, vol. 7, nº 1, p. 35-51.

Bensimon, E.M. et A. Neumann (1993). *Redesigning Collegiate Leadership : Teams and Teamwork in Higher Education*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Bertrand, D. (1988). « Profil des chefs d'établissements universitaires du Québec », *Revue des sciences de l'éducation*, vol. XIV, nº 3, p. 311-325.

Bissonnette, L. et J.R. Porter (2013). *L'université québécoise : préserver les fondements, engager des refondations – Rapport du chantier sur une loi-cadre des universités*, Québec, Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

Casteen III, J.T. (2013). « Governance and institutional transformation : Some lessons yet to be learned », *Liberal Education Summer 2013*, vol. 99, nº 3, Washington, DC, Association of American Colleges & Universities.

Concordia University (2015). *Report on the 2014-2015. Statement of Salaries, Board of Governors*, September 16.

Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) (2013). *Contributions des présidentes et présidents des conseils d'administration des universités québécoises à la rencontre thématique préparatoire au Sommet sur l'enseignement supérieur portant sur la gouvernance et le financement des universités,* 18 janvier 2013, Montréal, CREPUQ.

DeCelles, P. (dir.) (1993). *Recueil de textes et notes pour la session de formation des administrateurs*, Sainte-Foy, ENAP.

Fortier, M. (2018). « La présidente du CA de l'UQAM, Lise Bissonnette, démissionne », *Le Devoir,* 31 janvier, <https://www.ledevoir.com/societe/education/518893/la-presidente-de-l-uqam-se-vide-le-coeur>, consulté le 28 novembre 2018.

Guthrie, J.P. (2001). « High-involvement work practices. Turnover, and productivity : Evidence form New Zealand », *Academy of Management Journal*, vol. 44, nº 1, p. 180-190.

Hémond, É. (2015). « La mixité égalitaire, un objectif, une solution. Le Québec doit se doter, à l'aide d'une loi-cadre, d'une vision égalitaire impérative », *Le Devoir,* 25 avril 2015, Montréal.

Heppell, N. (2011). *Le roulement du personnel et la performance organisationnelle : l'effet modérateur des pratiques de gestion des ressources humaines*, Mémoire de maîtrise en relations industrielles, Université de Montréal.

Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) (2007a). *Structures de gouvernance des universités québécoises. Document de travail remis au Groupe de travail sur la gouvernance des universités par Michel Lespérance*, Montréal.

Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) (2007b). *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires remis au Groupe de travail sur la gouvernance des universités par Jean-Marie Toulouse*, juin, Montréal.

Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) (2007c). *Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*, septembre, Montréal.

March, J.G. et J.P. Olsen (1979). *Ambiguity and Choice in Organizations*, 2e éd., Bergen, Universitetsforlaget.

Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (2018). « Ressources humaines », <https://www.economie.gouv.qc.ca/objectifs/ameliorer/ressources-humaines/page/guides-et-outils-21670/ ?no_cache=1&tx_igaffichagepages_pi1%5Bmode%5D=single&tx_igaffichagepages_pi1%5BbackPid%5D=30&tx_igaffichagepages_pi1%5BcurrentCat%5D=&cHash=06bfc0e33f2390cfb88d1d0494d50e97>, consulté le 28 novembre 2018.

Navarro, P. (2015). *Femmes et pouvoir : les changements nécessaires. Plaidoyer pour la parité*, Montréal, Léméac.

Radio-Canada (2016). *Menace de désaffiliation : le conseil d'administration de l'UQAM refuse de s'en mêler*, 24 février, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/766991/lise-bissonnette-uqam-esg-science-gestion-universite>, consulté le 27 février 2019.

Rapport Parent (1965). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec*, 2e éd., Gouvernement du Québec.

Teisceira-Lessard, P. (2018). « UQAM : Lise Bissonnette démissionne en blâmant le gouvernement », *La Presse*, 31 janvier, <http://www.lapresse.ca/actualites/education/201801/31/01-5152105-uqam-lise-bissonnette-demissionne-en-blamant-le-gouvernement.php>, consulté le 28 novembre 2018.

Umbriaco, M. (1999). *Visions de l'université par les recteurs et les vice-recteurs du Québec en 1994*, Thèse de doctorat, Québec, Université Laval.

Umbriaco, M. et É. Maltais (2016). *Les administrateurs universitaires au Québec. Une liste de postes pour un positionnement de recherche*, Québec, ERAU.

Université du Québec (UQ) (1975). *Manuels de l'organisation*, Sainte-Foy, Université du Québec, 7 volumes à pagination variable au cours des années.

Universités Canada (2018). *Célébrer les dirigeantes et les chercheuses universitaires*, <https://www.univcan.ca/fr/priorites/equite-diversite-et-inclusion/celebrer-les-dirigeantes-et-les-chercheuses-universitaires/>, consulté le 28 novembre 2018.

Weingarten, H.P., M. Hicks, L. Jonker, C. Smith et H. Arnold (2016). *Incidence du rendement de l'enseignement postsecondaire au Canada en 2015*, Toronto, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur.

Webographie de sites universitaires

Bishop's University (1er février 2016 et 1er février 2018), *Governance* : <http://www3.ubishops.ca/administration-governance/committees/index.html>, consulté le 17 janvier 2019.

Concordia University (1er février 2016 et 1er février 2018), *Administration and Governance* : <https://www.concordia.ca/about/administration-governance.html>, consulté le 17 janvier 2019.

École nationale d'administration publique (1er février 2016 et 1er février 2018), Directions et services : <http://enap.ca/enap/3236/Directions_et_services.enap>, consulté le 17 janvier 2019.

École polytechnique de Montréal (1er février 2016 et 1er février 2018), Organigramme général : <http://www.polymtl.ca/renseignements-generaux/direction-et-gouvernance/direction-generale/equipe-de-la-haute-direction>, consulté le 17 janvier 2019.

ÉTS (1er février 2016 et 1er février 2018), Directions : <https://www.etsmtl.ca/A-propos/Direction/Directions>, consulté le 17 janvier 2019.

HEC Montréal (1er février 2016), Comité de direction : <http://www.hec.ca/decouvrez/gouvernance/comite_direction/comite_direction.html>, consulté le 17 janvier 2019.

Institut national de la recherche scientifique (1er février 2016 et 1er février 2018), Rectorat, vice-rectorats, directions et services : <http://www.inrs.ca/universite/directions-services/rectorat>, consulté le 17 janvier 2019.

McGill University (1er février 2016 et 1er février 2018), *Administration and Governance* : <https://www.mcgill.ca/orgchart/fr>, consulté le 17 janvier 2019.

TÉLUQ (1er février 2016 et 1er février 2018), Équipe de direction : <http://www.teluq.ca/site/universite/direction.php>, consulté le 17 janvier 2019.

Université de Montréal (1er février 2016 et 1er février 2018), Équipe de direction, Organigramme : <http://recteur.umontreal.ca/equipe-de-direction/organigramme/>, consulté le 17 janvier 2019.

Université de Sherbrooke (1er février 2016 et 1er février 2018), Équipe de direction : <https://www.usherbrooke.ca/accueil/fr/direction/equipe-de-direction/>, consulté le 17 janvier 2019.

Université du Québec à Chicoutimi (UQAC) (1er février 2016 et 1er février 2018), Direction et services : <http://www.uqac.ca/direction_services/liste_complete.php>, consulté le 17 janvier 2019.

Université du Québec à Montréal (UQAM) (1er février 2016 et 1er février 2018), Direction et services : <http://www.uqam.ca/services/>, consulté le 17 janvier 2019.

Université du Québec à Rimouski (UQAR) (1er février 2016 et 1er février 2018), Unités administratives : <https://www.uqar.ca/universite/a-propos-de-l-uqar/direction-et-organigramme>, consulté le 17 janvier 2019.

Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR) (1er février 2016 et 1er février 2018), Direction : <https://oraprdnt.uqtr.uquebec.ca/vrsg/Instance/Image/Organi.pdf>, consulté le 17 janvier 2019.

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT) (1er février 2016 et 1er février 2018), Organigramme : <http://www.uqat.ca/telechargements/2016/organigramme-institutionnel.pdf>, consulté le 17 janvier 2019 ; Direction : <http://www.uqat.ca/services/service/fiche.asp?RefEntite=186&RefPav=RN>, consulté le 17 janvier 2019.

Université du Québec en Outaouais (UQO) (1er février 2016 et 1er février 2018), Direction et services : <http://uqo.c a/direction-services>, consulté le 17 janvier 2019.

Université du Québec – Siège social (1er février 2016 et 1er février 2018), Directions du siège social : <http://www.uquebec.ca/siegesocial/directions.cfm>, consulté le 17 janvier 2019.

Université Laval (1er février 2016 et 1er février 2018), Organigramme : <https://www.ulaval.ca/notre-universite/direction-et-gouvernance/organigramme.html>, consulté le 17 janvier 2019.

Conclusion

La gouvernance des universités, progrès ou recul ?

Louis Demers, Jean Bernatchez et Michel Umbriaco

De l'administration à la gouvernance des universités : un bilan

Chacun à leur manière, les chapitres qui composent cet ouvrage éclairent comment une conception entrepreneuriale de l'université et de sa gouvernance, inspirée du néolibéralisme et de la nouvelle gestion publique, est à l'œuvre au Québec et ailleurs dans le monde depuis quelques décennies déjà.

L'introduction de l'ouvrage et les chapitres de sa première partie ont mis en lumière le faisceau des transformations qui travaillent les universités depuis la crise des finances publiques du début des années 1980 et l'avènement de gouvernements promouvant la réduction du rôle de l'État.

En introduction, Demers, Bernatchez et Umbriaco montrent comment l'emploi généralisé du terme *gouvernance*, à partir du milieu des années 1980, participe de cette modification des rapports de pouvoir entre l'université et son environnement et, au sein de l'université, entre ses dirigeants, ses professeurs et les autres membres de la communauté universitaire.

Dans le chapitre 1, Vincent Carpentier illustre éloquemment comment, sur le socle de l'université médiévale, l'enseignement supérieur est progressivement conçu comme un bien public à partir de la première moitié du XX^{e} siècle, pour le devenir brièvement, après la Seconde Guerre mondiale. Cette conception est en effet remise en cause à la suite de la crise pétrolière de 1973-1974. Au terme de son survol séculaire du financement des systèmes d'enseignement supérieur et des logiques, des espaces et des contours de ceux-ci, Carpentier souligne l'importance de réactiver l'effort public de financement des universités.

Sur une échelle temporelle plus courte, Louis Demers propose, dans les chapitres 2 et 3, une lecture en trois temps de l'université et de sa gouvernance. L'université de recherche moderne, d'abord élitiste du XIX^e siècle jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, se transforme rapidement en université de masse avec l'arrivée en force des enfants du baby-boom à partir des années 1960. Cette massification des universités se poursuit après les années 1980, mais dans un contexte complètement différent. La confiance mise jusque-là dans les universités et les institutions publiques en général fait progressivement place à une méfiance qui se manifeste par l'imposition de mécanismes de régulation de plus en plus serrés.

Dans le chapitre 4, Jean Bernatchez étaye cette interprétation en concentrant son attention sur la manière dont le recours aux principes et aux pratiques de la nouvelle gestion publique a concouru à promouvoir une conception entrepreneuriale de l'université contemporaine et de sa gouverne, inadaptée à l'université de service public. Il entrevoit toutefois des « anomalies » dans ce paradigme qui pourraient ouvrir la voie à son dépassement.

Les chapitres de la seconde partie de l'ouvrage traitent de la gouvernance des universités au Québec. Ils présentent autant de manifestations des changements en cours dans la manière dont les universités québécoises sont dirigées et gérées, dans tous les cas au profit de leurs dirigeants et au détriment de la communauté universitaire et de ses modes collégiaux d'orientation et de coordination.

Au chapitre 5, Catherine Larouche et Denis Savard exploitent une typologie des universités pour classifier les énoncés de mission, de valeur et de vision formulés dans les documents de planification stratégique de 17 universités québécoises. Cet exercice révèle notamment que les conceptions « académiques » – celle de l'université moderne de recherche proposée par Wilhelm von Humboldt – et de service public prédominent dans les énoncés de mission. En revanche, la conception entrepreneuriale occupe le second rang, derrière la conception « académique », dans les énoncés de vision. Les auteurs s'interrogent sur la possibilité que cette observation témoigne de la montée en puissance de la conception entrepreneuriale dans les universités québécoises.

Les chapitres 6, 7 et 8 présentent trois illustrations concrètes de cette dérive entrepreneuriale dans les universités québécoises. Le premier cas, décrit par Louise Briand et Guy Bellemare au chapitre 6, est celui de l'Université du Québec en Outaouais. Les auteurs y font valoir que la collégialité et la bicaméralité – en l'occurrence, le partage des pouvoirs entre la Commission des études et le conseil d'administration – ont été mises à mal à l'UQO. La prépondérance de membres externes sur le conseil d'administration et la balance du pouvoir qu'ils détiennent lorsqu'ils

se coalisent avec les dirigeants qui y siègent permet de passer outre aux décisions de la Commission des études dans des domaines qui relèvent pourtant de ses champs de compétence. Les auteurs proposent une série d'interventions, administratives, syndicales et réglementaires, qui permettraient notamment d'éviter la cooptation des membres externes du Conseil par la direction de l'université.

Le cas du projet avorté de décentralisation à l'UQAM, décrit par Jean-Marie Lafortune et Max Roy au chapitre 7, illustre éloquemment la volonté des dirigeants universitaires d'accaparer une part accrue des pouvoirs de gouverne et de gestion. Plus éloquemment encore, il montre comment une communauté universitaire mobilisée autour des principes de collégialité et de service public peut faire barrage à une telle centralisation. Les auteurs évoquent également les risques inhérents à l'introduction de systèmes d'information conçus pour l'entreprise privée dans des milieux intellectuels et scientifiques comme les universités.

Dans le chapitre 8, Marianne Kempeneers fait le récit des événements qui ont jalonné la tentative, de la direction de l'Université de Montréal, d'imposer une réforme de la charte de l'institution. Ce véritable coup de force, inscrit dans les articles d'un projet de loi privé soumis à l'Assemblée nationale du Québec, faisait notamment fi des clauses de la convention collective liant l'université au Syndicat général des professeurs et professeurs de l'Université de Montréal. Une mobilisation sans précédent, tant du corps professoral de l'Université de Montréal que du mouvement syndical québécois et canadien, a convaincu les législateurs d'atténuer considérablement la portée de la réforme désirée par la direction de l'université.

Comme pour la décentralisation à l'UQAM, les motifs justifiant un changement si radical à la constitution de l'Université de Montréal n'étaient que peu ou pas étayés. Dans les deux cas, les opposants ont fait valoir que la centralisation et la hiérarchisation des rapports au sein de l'université, sous-jacentes à ces réformes, s'attaquaient à une conception de l'université qui leur tenait à cœur et au sein de laquelle ses artisans ont une réelle voix au chapitre.

Le dernier chapitre de l'ouvrage, rédigé par Michel Umbriaco, Émanuelle Maltais, Éric Bauce et Jean Bernatchez, met de l'avant une autre dimension caractéristique de la transformation des universités en entreprises, soit l'accroissement du nombre de leurs postes de direction. De 1993 à 2008, le nombre d'universités québécoises est passé de 20 à 19, avec l'intégration de l'Institut Armand-Frappier à l'INRS. Pendant cette période, le nombre de cadres de premier niveau (recteurs, vice-recteurs et secrétaires généraux) a relativement peu augmenté (+9 %). Par contre,

celui des cadres de deuxième niveau, constitués notamment de vice-recteurs adjoints, a explosé. Le nombre total de cadres des universités québécoises aurait ainsi plus que doublé en 15 ans, passant de 88 à 179.

À la défense d'une université au service du bien commun

Au cours des cinq dernières décennies, la place des universités dans la société s'est accrue. Elles accueillent davantage d'étudiants et produisent davantage de recherches, dont une proportion importante a des visées avant tout utilitaires. Elles ont été parallèlement soumises à des restrictions budgétaires et à un régime de gouvernance qui accentue la concurrence et la reddition de comptes envers des parties prenantes extérieures à l'université.

Dans ce nouveau contexte, il devient de plus en plus normal que les dirigeants des universités agissent comme des chefs d'entreprise, que les professeurs privilégient la recherche au détriment de l'enseignement et des services à la collectivité et que les étudiants se comportent en clients qui valorisent davantage le diplôme qu'ils obtiennent que la formation qui leur a permis de l'obtenir (Molesworth, Nixon et Scullion, 2009).

Le processus aura atteint son terme lorsqu'une majorité de professeurs aura internalisé cet *ethos* entrepreneurial, que les dirigeants des universités seront convaincus qu'ils peuvent, en toute légitimité, imposer leurs vues aux employés de « leur » organisation, que les étudiants ne viendront à l'université que pour y obtenir un diplôme monnayable sur le marché du travail, que la recherche conduite à l'université n'aura d'intérêt que si elle est utile à court terme et qu'elle nourrit la conception d'innovations techniques.

Nous reconnaissons l'importance de la contribution de l'université au développement économique. Il est néanmoins essentiel de prendre conscience qu'à force de vouloir faire de l'université un moteur de l'économie du savoir, elle risque d'y perdre sa raison d'être séculaire : celle de former les esprits et de produire des connaissances rigoureuses. Comme le signalait déjà Rocher en 1990, cette imbrication de l'université dans l'économie soulève des enjeux éthiques majeurs : « L'université doit remplir pleinement cette fonction économique tout en gardant à son endroit une attitude de réserve, une distance, plus encore un esprit critique » (Rocher, 1990, p. 11).

Dans cet esprit, Rocher proposait une redéfinition des universités en trois points. Premièrement, l'université se doit de former des spécialistes critiques. Deuxièmement, elle doit avoir une préoccupation éthique. Le savoir produit et diffusé à l'université n'est pas neutre.

Troisièmement, l'université doit se donner une définition politique de son rôle, tant vis-à-vis de la société qu'en son sein même, là « où chaque étudiant et chaque professeur est un citoyen d'une république du savoir » (Rocher, 1990, p. 22).

Une telle conception, que nous partageons, justifie que l'on se porte à la défense d'une université au service du bien commun et du maintien des lieux collectifs de décision en son sein. La transformation des universités en entreprises n'est ni achevée ni inéluctable. Il est possible – et nécessaire – de s'y opposer.

Si des pratiques inspirées du secteur privé ont bel et bien commencé à s'implanter dans les universités et à y laisser leur marque, notamment dans les rapports de pouvoir en leur sein, les professeurs sont toujours en mesure de préserver l'essentiel de ce qui distingue l'université des formes d'organisation plus facilement normalisables (Marini et Reale, 2015), soit le caractère irrémédiablement ouvert et indéterminé des activités d'enseignement, d'encadrement et de recherche.

Les professeurs doivent donc chercher à maintenir l'emprise la plus large possible sur ce cœur des activités universitaires, l'*academic heartland* où ils peuvent collectivement influer sur le cours des choses et défendre leur conception de l'université. Ils doivent en outre, de concert avec les autres membres de la communauté universitaire, jouer un rôle actif dans les instances de gouverne et de gestion de l'université et, au besoin, prendre collectivement la parole sur la place publique pour faire contrepoids à cette logique néolibérale qui fait de la formation et de la recherche universitaires des services dont la pertinence se mesure avant tout à l'aune de leur utilité économique. Cela implique que les professeurs aient pleinement pris conscience des règles du jeu de la compétition qu'on leur demande de jouer et du prix individuel et collectif à payer pour « briller parmi les meilleurs ».

Le passage de l'administration à la gouvernance des universités témoigne d'une transformation profonde de l'idée d'université et de son rôle dans la société. Cette transformation est elle-même indissociable de changements plus vastes, qui affectent le partage des pouvoirs et des richesses à l'échelle des pays et des continents. Les acteurs universitaires ne font pas que subir cette mutation. Ils y contribuent, mais peuvent aussi s'y opposer. La réponse à la question de départ de l'ouvrage – de l'administration à la gouvernance des universités : progrès ou recul ? – tient donc à l'université – et à la société – que nous voulons, pour nous et pour ceux qui nous suivront.

Bibliographie

Marini, G. et E. Reale (2015). « How does collegiality survive managerially led universities ? Evidence from a European survey », *European Journal of Higher Education*, vol. 6, nº 2, p. 11-127.

Molesworth, M., E. Nixon et R. Scullion (2009). « Having, being and higher education : The marketisation of the university and the transformation of the student into consumer », *Teaching in Higher Education*, vol. 14, nº 3, p. 277-287.

Rocher, G. (1990). « Re-définition du rôle de l'université », dans F. Dumont et Y. Martin (dir.), *L'éducation 25 ans plus tard et après ?*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 181-198.

Notices biographiques

Éric Bauce

Éric Bauce est professeur titulaire à l'Université Laval. Au cours de sa carrière, il a produit plus de 300 contributions scientifiques dans le domaine de l'écophysiologie et a reçu plusieurs reconnaissances nationales et internationales, dont un doctorat *honoris causa* de l'Université de Bordeaux pour sa carrière scientifique et le prix canadien Clean 16 en développement durable dans la catégorie Leader en éducation. Durant les vingt dernières années, il a combiné à ses activités de recherche des fonctions d'administrateur universitaire, notamment à titre de vice-doyen à la recherche puis de vice-recteur exécutif et au développement.

Guy Bellemare

Guy Bellemare est professeur titulaire de relations industrielles au Département de relations industrielles de l'Université du Québec en Outaouais. Il poursuit des recherches sur les innovations sociales dans le travail, particulièrement dans les administrations publiques, les entreprises parapubliques, les entreprises de l'économie sociale et les entreprises privées de services. Ses recherches portent aussi sur les pratiques de surveillance, en plus de travailler au renouvellement des théories en relations industrielles. Il est éditeur de la revue électronique REMEST (*Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*) et responsable de la collection Gestion des ressources humaines et relations industrielles aux Presses de l'Université du Québec.

Jean Bernatchez

Jean Bernatchez est professeur-chercheur à l'Université du Québec à Rimouski. Il est politologue et détient un doctorat en administration et politique scolaires. Il est directeur des programmes de cycles supérieurs en éducation. Ses recherches portent sur l'analyse des politiques publiques de l'éducation, sur la gestion et la gouvernance scolaires, sur l'épistémologie et la méthodologie.

Louise Briand

Louise Briand est professeure titulaire au Département des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais. Ses recherches se concentrent sur les mutations du contrôle de gestion (structures organisationnelles, mesures de la performance, reddition des comptes, etc.) et visent à établir les dynamiques de pouvoir et de domination que ces transformations sous-tendent. Au cours des dix dernières années, Louise Briand a développé une analyse critique du financement et de la gestion universitaires afin de contrer le déploiement de l'université entrepreneuriale et ainsi contribuer à la défense de l'institution universitaire.

Vincent Carpentier

Vincent Carpentier est *Reader* en Histoire de l'éducation à l'Institut d'éducation de la University College London. Ses recherches comparatives sur les relations historiques entre les systèmes éducatifs, les cycles économiques et le changement social se situent à l'interface de l'histoire de l'éducation et de l'économie politique. Ses recherches actuelles, dont plusieurs projets de recherche au Centre for Global Higher Education, explorent les liens et les tensions à long terme entre le financement, l'équité et la qualité dans l'enseignement supérieur.

Louis Demers

Louis Demers a été professeur à la Télé-université avant d'intégrer l'École nationale d'administration publique (ENAP) où il est professeur titulaire. À l'ENAP, il a notamment été directeur des programmes de 3e cycle et membre de la Commission des études. Il siège actuellement au conseil d'administration de l'École. Il est également membre du comité de direction de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université. Ses travaux de recherche actuels portent sur la gouverne des universités ainsi que sur les services de longue durée et les lieux d'habitation collectifs pour aînés.

Marianne Kempeneers

Marianne Kempeneers est professeure titulaire au Département de sociologie de l'Université de Montréal. Elle a été membre du comité de direction du SGPUM de 2008 à 2017. Ses recherches et enseignements portent sur les transformations contemporaines du travail et de la famille et, plus particulièrement, sur l'évolution des solidarités publiques et privées de la fin du XIX^{e} siècle à nos jours.

Jean-Marie Lafortune

Jean-Marie Lafortune enseigne au Département de communication sociale et publique de l'Université du Québec à Montréal. Il a également été membre du Comité de direction du syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal (SPUQ) de 2009 à 2013, où il a agi comme 3^{e} vice-président, 1er vice-président et président. Jean-Marie Lafortune fut également président du Comité de liaison de l'intersyndicale de l'Université du Québec (CLIUQ) en 2012-2013 avant de devenir président de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) de 2015 à 2019.

Catherine Larouche

Professeure en administration scolaire à l'Université du Québec à Chicoutimi, Catherine Larouche est avocate et titulaire d'un doctorat en administration et politiques de l'éducation de l'Université Laval. Elle est coresponsable de la communauté de recherche et d'entraide en éducation, chercheuse régulière au Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire et codirectrice de la revue *Enseignement et recherche en administration de l'éducation*. Ses intérêts de recherche concernent l'analyse du droit, de la gouvernance et de l'évaluation institutionnelle en éducation.

Émanuelle Maltais

Politologue diplômée de l'Université Laval, Émanuelle Maltais termine actuellement une maîtrise en éducation dans le domaine des politiques de l'enseignement supérieur à l'Université du Québec à Rimouski, sous la direction de Jean Bernatchez. Elle est membre de l'équipe de recherche sur les administrations universitaires depuis février 2015 et auxiliaire de recherche au sein du comité sur le financement des universités depuis août 2014.

Max Roy

Max Roy est professeur à l'Université du Québec à Montréal où il a assumé, notamment, la direction du Département d'études littéraires de 2002 à 2007. Auteur de publications à propos de l'enseignement, de la formation des lecteurs et de la littérature québécoise, il est aussi engagé dans la défense de l'université et du corps professoral. Il a été président de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) de 2009 à 2015.

Denis Savard

Professeur titulaire en évaluation institutionnelle à l'Université Laval, Denis Savard est coresponsable de la communauté de recherche et d'entraide en éducation (CREÉ) et chercheur régulier au Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (CRIRES). Ses intérêts de recherche touchent la performance des systèmes d'éducation et des établissements d'enseignement ainsi que la qualité des programmes d'études.

Michel Umbriaco

Michel Umbriaco est un des fondateurs de l'Université TÉLUQ et y est associé, depuis plus de 45 ans, à plusieurs titres pédagogiques et administratifs. Professeur titulaire responsable de cours de cycles supérieurs en gestion de l'éducation, il est détenteur de plusieurs reconnaissances professionnelles. Il est l'auteur de documents concernant l'éducation, la gestion et le financement des universités ainsi que le développement par la formation.

Collection **Enseignement supérieur**

Construire l'expertise pédagogique et curriculaire en enseignement supérieur
Connaissances, compétences et expériences
Sous la direction de Patrick Pelletier et Alain Huot
2017, 314 pages

L'envers du décor
Massification de l'enseignement supérieur et justice sociale
Sous la direction de Pierre Canisius Kamanzi, Gaële Goastellec et France Picard
2017, 214 pages

L'accessibilité aux études postsecondaires
Un projet inachevé
Sous la direction de Pierre Chenard, Pierre Doray, Edmond-Louis Dussault et Martin Ringuette
2013, 450 pages

Les universités nouvelles
Enjeux et perspectives
Sous la direction de Lyse Roy et Yves Gingras
2012, 342 pages

L'institutionnalisation du management public au Québec
Caroline Dufour
2011, 160 pages

Permanence et mutations de l'université
Textes présentés par Normand Baillargeon et suivis d'un entretien inédit
Noam Chomsky
2011, 172 pages

Propriété intellectuelle et université
Entre la libre circulation des idées et la privatisation des savoirs
Marc Couture, Marcel Dubé et Pierrick Malissard
2010, 402 pages

La naissance de l'UQAM
Témoignages, acteurs et contextes
Denis Bertrand, Robert Comeau et Pierre-Yves Paradis
2009, 210 pages

Impatient d'être soi-même
Les étudiants montréalais, 1895-1960
Karine Hébert
2008, 306 pages

Former à distance
La Télé-université et l'accès à l'enseignement supérieur
Patrick Guillemet
2007, 366 pages

Les transformations des universités du XIII^e^ au XXI^e^ siècle
Sous la direction de Yves Gingras et Lyse Roy
2006, 270 pages

La persistance aux études supérieures
Le cas du doctorat, édition revue et augmentée
Louise Bourdages
2001, 190 pages

L'université possible
Un regard personnel et perspectif porté sur l'université québécoise
Denis Rhéaume
2000, 196 pages

L'État québécois et les universités
Acteurs et enjeux
Sous la direction de Paul Beaulieu et Denis Bertrand
1999, 290 pages

Vers un modèle de direction de recherche doctorale en sciences humaines
Chantal Royer
1998, 106 pages

L'évolution de la population étudiante à l'université
Facteurs explicatifs et enjeux
Sous la direction de Pierre Chenard
1997, 168 pages

La persistance au doctorat
Une histoire de sens
Louise Bourdages
1996, 172 pages

Les stratégies d'apprentissage à l'université
Albert Boulet, Lorraine Savoie-Zajc et Jacques Chevrier
1996, 216 pages

La carrière de l'élite scientifique universitaire du Québec
Le cas du secteur biomédical
Paul Beaulieu
1996, 146 pages

Le travail professoral remesuré
Unité et diversité
Denis Bertrand, Roland Foucher, Réal Jacob, Bruno Fabi et Paul Beaulieu
1994, 446 pages

Le travail professoral reconstruit
Au-delà de la modulation
Denis Bertrand
1993, 198 pages

La qualité de l'enseignement supérieur au Québec
Sous la direction de Romain Rousseau et Claire V. de la Durantaye
1992, 128 pages

Le travail professoral démystifié
Du rapport Angers au rapport Archambault
Denis Bertrand
1991, 166 pages

Collection **Enseignement supérieur**

Dirigée par Yves Gingras

Dans un contexte d'internationalisation et de concurrence, que deviennent les universités québécoises ? Demeurent-elles un lieu de réflexion critique sur la société ou voient-elles leur rôle restreint à celui de moteur de l'économie du savoir ? Sont-elles dirigées dans un esprit collégial ou entrepreneurial ?

Voilà autant de questions auxquelles répond le présent collectif en proposant d'abord une vue d'ensemble des phénomènes qui ont pavé la voie à l'avènement de la gouvernance des universités, pour ensuite décrire des manifestations concrètes de ces phénomènes dans les établissements québécois.

En explorant les jalons de son histoire, tant occidentale que québécoise, les auteurs arrivent à caractériser les contours de l'université d'aujourd'hui, qui devient de plus en plus entrepreneuriale et, conséquemment, de moins en moins collégiale et libre. Trois études de cas concernant des établissements québécois – Université du Québec en Outaouais, Université du Québec à Montréal et Université de Montréal – viennent étayer leurs interprétations. Sont également présentées les premières données d'une recherche visant à analyser les perceptions des administrateurs universitaires en poste au Québec sur les universités et sur leur propre rôle.

Cet ouvrage, qui s'adresse à tous les acteurs du monde universitaire, tente donc, ultimement, de répondre à la question suivante : la gouvernance des universités… progrès ou recul ?

Ont collaboré à cet ouvrage

Éric Bauce
Guy Bellemare
Jean Bernatchez
Louise Briand
Vincent Carpentier
Louis Demers
Marianne Kempeneers
Jean-Marie Lafortune
Catherine Larouche
Émanuelle Maltais
Max Roy
Denis Savard
Michel Umbriaco

LOUIS DEMERS est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique. Ses travaux de recherche portent sur la gouvernance des universités ainsi que sur les services de longue durée et les lieux d'habitation collectifs pour aînés.

JEAN BERNATCHEZ, professeur-chercheur à l'Université du Québec à Rimouski, mène des recherches sur l'analyse des politiques publiques de l'éducation, sur la gestion et la gouvernance scolaires, ainsi que sur l'épistémologie et la méthodologie.

MICHEL UMBRIACO est l'un des fondateurs de l'Université TÉLUQ, où il est actuellement professeur titulaire. Il est l'auteur de publications concernant l'éducation, le développement par la formation ainsi que la gestion et le financement des universités.

PUQ.CA