

Rapport du Groupe de travail spécial sur la gouvernance

I. Introduction

À l'automne de 2008, le Comité de direction de l'ACPPU a nommé un groupe de travail chargé d'examiner la question de la gouvernance dans les universités canadiennes. Le Conseil de l'ACPPU a annoncé la création de ce groupe à son assemblée de novembre 2008 et a demandé que celui-ci dépose son rapport en 2009. Le groupe de travail se compose des membres suivants : Brenda Austin-Smith (Manitoba), Charles Drainin (Concordia), Doug Lorimer (Wilfrid-Laurier), Emily Carasco (Windsor), Greg Allain (Moncton), Jane Milton (NSCAD), Jim Sacouman (Acadia), Robert Sutherland (Lethbridge), Tom Friedman (Thompson Rivers – FPSE), Penni Stewart (membre d'office) et James Turk (membre d'office).

Le groupe de travail part du principe fondamental qui régit l'éducation postsecondaire au Canada et dans le reste du monde, à savoir que le personnel académique doit jouer un rôle décisif dans la prise des décisions en matière d'enseignement et l'établissement des politiques éducatives pour permettre aux établissements d'enseignement postsecondaire de remplir leur mission.

Comme elle l'avait noté dans son Document de discussion sur la gouvernance publié en 2004¹, l'ACPPU a cherché tout au long de son histoire à atteindre cet objectif au moyen d'un système bicaméral de gouvernance universitaire doté d'un conseil d'administration responsable des questions financières et administratives et d'un sénat² (constitué d'une forte majorité de membres du personnel académique) responsable des questions d'enseignement. Sans cesse confrontée aux limitations des progrès qui peuvent être réalisés dans le sénat, l'ACPPU a tenté pendant plus de 50 ans de corriger le problème en réformant le fonctionnement de cette assemblée.

Notre groupe de travail a conclu que nous devons nous rendre à l'évidence que les sénats universitaires ne sont manifestement pas des organes fiables et cohérents qui puissent garantir aux membres du personnel académique le rôle qui leur revient dans la gouvernance académique de leurs établissements. Nous sommes d'avis que les associations de personnel académique doivent s'en remettre à la négociation collective pour veiller à ce que leur participation à la prise de décisions d'ordre académique fasse partie intégrante de leurs conditions de travail.

¹ ACPPU, *Politique de l'ACPPU sur la gouvernance : le passé et l'avenir*, 2004. Document disponible à l'adresse www.caut.ca/secure-download.asp?file=discussion/governance_fr.pdf&lang=2.

² Même si le terme « sénat » est utilisé dans la plupart des établissements, d'autres termes sont également employés, par exemple, « General Faculties Council » (dans la plupart des universités de l'Alberta), « University Council » (en Saskatchewan) et « Conseil universitaire » (à l'Université Laval). Quelques établissements (telle l'Université de Toronto) possèdent un système monocaméral doté d'un conseil universitaire qui remplit à la fois le rôle de conseil d'administration et de sénat.

II. Le contexte sous-jacent à notre position actuelle : la Commission Duff-Berdahl, le GEIDU et le Document de discussion de l'ACPPU de 2004

Commission Duff-Berdahl

C'est au début des années 1960 que les premiers efforts ont été déployés pour tenter de résoudre les problèmes de gouvernance dans les universités. L'ACPPU avait alors fait équipe avec le prédécesseur de l'AUCC³ pour mettre sur pied la Commission Duff-Berdahl. Celle-ci avait été chargée d'aborder des préoccupations qui sont remarquablement semblables à celles exprimées aujourd'hui :

« ...les allégations, si souvent entendues aujourd'hui, selon lesquelles les universités deviennent si grandes, si complexes et si dépendantes des fonds publics que les savants ne peuvent plus déterminer ni influencer leurs propres politiques, qu'une nouvelle catégorie montante d'administrateurs est en voie d'assumer le contrôle et que le gouffre d'incompréhension et de méprise s'élargit de plus en plus entre le personnel universitaire et le personnel administratif et porte gravement atteinte au fonctionnement de ces deux entités...⁴ » [traduction libre]

Le rapport des commissaires Duff-Berdahl appuyait fortement la gouvernance à système bicaméral - où les établissements sont gérés par un conseil d'administration intervenant très peu dans la planification universitaire. Selon eux, le sénat devait devenir un forum central pour l'enseignement. Même s'il devait avoir l'autorité de présenter des recommandations au conseil d'administration sur toute question intéressant l'université, il devait faire preuve de retenue en exerçant son pouvoir et se concentrer sur les hautes fonctions des politiques d'enseignement et laisser l'administration quotidienne de l'université au recteur et à ses collègues⁵.

Selon Duff-Berdahl, le sénat devait être un organe de délibération et non une assemblée de masse⁶. Il devait être présidé par le recteur, et la majorité des membres devaient être élus par le corps professoral, l'admissibilité se limitant aux professeurs permanents et aux professeurs agrégés. Trois sièges additionnels devaient être réservés aux membres subalternes du corps professoral – les membres permanents du corps professoral sous le rang de professeur agrégé.

Le rapport a exercé une influence à plusieurs égards et suscité des changements dans le fonctionnement des conseils d'administration et des sénats de la plus grande partie des universités canadiennes.

GEIDU

Vingt-cinq ans plus tard, les recommandations de Duff-Berdahl n'avaient pas eu pour effet, de toute évidence, de faire du sénat l'organe par la voie duquel le personnel académique pouvait jouer un rôle décisif dans l'établissement des politiques d'enseignement et la prise des décisions éducatives. C'est

³ La Conférence nationale des universités et des collèges canadiens est devenue en 1965 l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC).

⁴ James Duff and Robert O. Berdahl, *University Government in Canada: Report of a Commission sponsored by the Canadian Association of University Teachers and the Association of Universities and Colleges of Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1966, p. 3.

⁵ *Ibid.*, p. 32.

⁶ *Ibid.*, pp. 28-29.

ainsi que l'ACPPU a entrepris un nouveau processus national d'examen de la gouvernance universitaire en mettant sur pied le Groupe d'étude indépendant sur la direction des universités (GEIDU), composé des trois éminents universitaires Guy Bourgeault, Ken McGovern et Ernst Benjamin.

Après un examen approfondi des enjeux, le GEIDU a conclu, à l'instar de la Commission Duff-Berdahl, que ce n'était pas le modèle qui faisait défaut, mais plutôt sa mise en œuvre. Il a cerné les problèmes et les défis qui devaient être abordés, et a formulé plusieurs recommandations visant à améliorer le fonctionnement du sénat. Le premier problème souligné était le fait que « le sénat était considéré comme un simple organe d'entérinement » :

« On nous a régulièrement indiqué, durant nos audiences, que le contrôle de l'université est passé aux mains d'un groupe de cadres supérieurs de l'administration (recteur, vice-recteur(s), doyen(s) qui dirige en pratique l'université sans avoir vraiment de comptes à rendre à personne. Nous nous sommes fait dire qu'à certains endroits, ces cadres ont formé un comité officiel de gestion qui, dans les faits, a pris la place du conseil d'université et même, fréquemment, du conseil d'administration. On nous a, à maintes reprises, indiqué que le conseil d'université n'était maintenu que pour donner plus de crédibilité aux décisions déjà prises ailleurs. Au fur et à mesure que l'état-major administratif de l'université s'est alourdi, plus de cadres ont revendiqué une place d'office au conseil d'université, avec droit de vote, réduisant ainsi le pouvoir relatif des membres élus. À bien des endroits, le recteur cumule les fonctions de président de la Chambre et de chef du gouvernement, faisant craindre que les décisions de forme émanant de la présidence ne soient motivées davantage par des fins politiques que par les règles de la procédure parlementaire. Dans certains établissements, ce contrôle par l'administration est encore accru par un recours excessif au secret. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que le corps professoral et les étudiants en viennent à considérer qu'en siégeant au conseil d'université et, particulièrement, à ses divers comités, ils ne font que perdre leur temps. Il en découle un cynisme malheureux envers l'autorité en général. Il est déprimant de constater que le rapport Duff-Berdahl faisait déjà beaucoup de ces constatations en 1966⁷. »

Le GEIDU a présenté dix-neuf recommandations qui, selon lui, assureraient le bon fonctionnement du sénat. Il a également recommandé des modifications à apporter au fonctionnement du conseil d'administration.

Malheureusement, les réformes proposées dans le rapport du GEIDU, comme celles qu'avaient proposées la Commission Duff-Berdahl presque trente ans auparavant, n'ont pas réussi à résoudre les problèmes mentionnés en ce qui concerne le sénat. Dans l'une des rares études exhaustives publiées sur le sénat, Glen Jones fait remarquer que, comparativement aux constatations de sa recherche sur le conseil d'administration,

« ...les membres du sénat ont exprimé moins de satisfaction par rapport à l'ensemble des travaux du sénat et il y avait des signes d'incompatibilité entre le rôle que, selon eux, devait jouer le sénat et le rôle qu'il jouait réellement au sein de la gouvernance universitaire. Moins de la moitié des membres du sénat le considérait comme un organe décisionnel efficace, bien que 64 % aient indiqué qu'il jouait un rôle important comme forum de discussion des enjeux⁸. » [traduction libre]

⁷ Independent Study Group on University Governance, *Governance and Accountability*. Ottawa: CAUT, 1993, p.12.

⁸ JONES, Glen A. *The Structure of University Governance in Canada: A Policy Network Approach*, pp. 213-234 dans

L'échec des sénats va bien au-delà de l'inefficacité du processus décisionnel et du peu de place accordée au personnel académique dans l'établissement des politiques d'enseignement. Le malaise de cette assemblée affaiblit la défense et la promotion des dimensions éducatives de l'institution par rapport aux priorités concurrentes des administrateurs et des installations sur le campus qui servent à des activités autres que scolaires pour les étudiants et la communauté universitaire en général. Ces éléments combinés ont pour effet de porter atteinte à l'autonomie et au rôle professionnels du personnel académique ainsi qu'à l'excellence académique de nos établissements postsecondaires.

Document de discussion de l'ACPPU de 2004

L'ACPPU affirme dans son Document de discussion de 2004 que s'il n'est ni pratique ni désirable d'abandonner le sénat et la « gouvernance partagée », il nous faut à tout prix reconnaître que la négociation collective se révèle le meilleur moyen et le plus fiable de garantir un rôle adéquat au personnel académique dans la prise de décisions universitaires⁹.

Parce que les membres du personnel académique sont les mieux placés pour assurer l'exécution efficace de la recherche et des fonctions éducatives du secteur universitaire, notre environnement de travail et nos conditions de travail sont indissociables des politiques et des objectifs en matière d'enseignement. Les membres du personnel académique disposent du droit de négocier collectivement toutes leurs conditions de travail et, dans le cadre de ce processus, leurs associations protègent et font progresser les dimensions éducatives des établissements d'enseignement postsecondaire.

Comme le constate l'ACPPU dans son document de discussion :

« La négociation collective consiste essentiellement à limiter les pouvoirs unilatéraux de l'employeur. Comme nous l'enseignons dans les cours d'introduction à la négociation collective, l'employeur a tous les droits sauf ceux qui lui sont retirés par les statuts ou les conventions collectives. À l'heure actuelle, le problème majeur dans la gouvernance des institutions postsecondaires est la concentration croissante du pouvoir et du contrôle dans les bureaux de l'administration centrale. Motivés par des appels à l'établissement de modèles de gestion s'apparentant de plus près à ceux du secteur privé, les administrateurs remettent de plus en plus en question les structures traditionnelles de la gouvernance collégiale¹⁰. »

Il nous reste maintenant à mesurer plus clairement comment nous pouvons utiliser la négociation collective pour obtenir des droits de gouvernance. Cela implique de reconnaître la valeur des gains déjà réalisés et d'élaborer un plan pour aider les associations à miser sur les dispositions existantes et à faire des progrès dans de nouveaux domaines.

III. Le groupe de travail de 2008

Notre groupe de travail a passé en revue les lois constitutives des universités, les conventions collectives, les règlements régissant les sénats ainsi que les politiques de l'ACPPU. Notre étude illustre comment les conditions de travail et les principes académiques fondamentaux sont indissociables.

AMARAL, Alberto, Glen A. JONES et Berit KARSETH, *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht/Boston/Londres, Kluwer Academic Publishers, 2002.

⁹ ACPPU, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰ *Ibid.*, p. 8.

Prenons la liberté académique par exemple. Il est permis de croire qu'elle représente la valeur fondamentale de la culture et de la pratique universitaires; pourtant, sans l'inclusion de dispositions expresses à ce sujet dans la convention collective, la signification de ce concept demeure vague et l'exercice des droits à la liberté académique peut être facilement compromis par les employeurs. Dans la convention collective conclue par l'association du personnel académique de l'Université York, la liberté académique est définie à l'article 10 :

10.1 The parties agree to continue their practice of upholding, protecting, and promoting academic freedom as essential to the pursuit of truth and the fulfillment of the University's objectives. Academic freedom includes the freedom of an employee to examine, question, teach, and learn; to disseminate his/her opinion(s) on any questions related to his/her teaching, professional activities, and research both inside and outside the classroom; to pursue without interference or reprisal, and consistent with the time constraints imposed by his/her other University duties, his/her research, creative or professional activities, and to freely publish and make public the results thereof; to criticize the University or society at large; and to be free from institutional censorship. Academic freedom does not require neutrality on the part of the individual, nor does it preclude commitment on the part of the individual. Rather, academic freedom makes such commitment possible¹¹.

Mentionnons comme autre exemple le rapport du conseil d'administration et du sénat à la convention collective. Le personnel académique des universités et des collèges n'ignore rien de la centralisation de plus en plus poussée du pouvoir administratif et de la croissance d'une culture de gestion qui marginalise le rôle du personnel académique dans le processus décisionnel. Face à la centralisation, le rôle collégial traditionnel du sénat s'est dégradé. Dans certains établissements, c'est le recteur qui préside le sénat. Dans bon nombre d'entre eux, la composition du sénat s'est modifiée, reflétant l'influence et la présence plus marquées de l'administration. Rares sont les sénats qui jouent un rôle significatif quelconque sur le plan financier et budgétaire. Ils sont de plus en plus nombreux à se retrouver face à un processus de planification scolaire tronqué et à être voués à un simple rôle de destinataire des rapports du recteur et du conseil d'administration.

Afin de rétablir la centralité du personnel académique dans la prise des décisions, il y aurait lieu d'intégrer dans les conventions collectives des dispositions qui définissent clairement le rapport du conseil d'administration et du sénat à la convention. Il est de même tout aussi important de protéger le rôle collégial de nos membres.

À l'Université Wilfrid-Laurier, la convention prévoit que le conseil d'administration tout comme le sénat doivent exercer ces droits, pouvoirs et responsabilités d'une manière juste, raisonnable et conforme aux dispositions de la convention¹².

Dans cette même convention, d'autres clauses portant sur la collégialité prévoient la participation des membres à l'établissement des politiques et procédures universitaires et à la sélection des cadres dirigeants de l'établissement :

11.2.1 The University acknowledges the rights and responsibilities of Members to participate in the formulation and/or recommendation of academic policies and procedures within the University through duly constituted collegial bodies and committees. The involvement and participation of members in the selection of senior

¹¹ *Collective Agreement between The York University Faculty Association and The Board of Governors of York University*, 1^{er} mai 2006 au 30 avril 2009.

¹² *Agreement between Wilfrid Laurier University and Wilfrid Laurier University Faculty Association for Full-time Faculty and Professional Librarians*, 1^{er} juillet 2005 au 30 juin 2008.

administrators is accepted and supported by the University.

11.2.2 Pursuant to 11.2.1, the composition and procedures of search committees of University officers who are ex-officio members of senate, except for the chair of the Board and the Chancellor, shall be in accordance with the provisions set in...¹³

La liste ci-après présente d'autres sujets communs couverts dans des clauses de conventions collectives qui consacrent les droits du personnel académique :

- non-discrimination
- droits des dirigeants – qui doivent être exercés de manière juste et équitable
- propriété intellectuelle
- gouvernance universitaire :
 - rapport du conseil d'administration et du sénat à la convention collective
 - sélection des cadres dirigeants
 - adoption des politiques universitaires sous réserve du consentement de l'association
- nominations
- équité en matière d'emploi
- permanence et promotions
- charge de travail
- effectifs
- administration des sous-unités universitaires (p. ex., les départements)
- évaluation de l'enseignement et autres formules d'évaluation
- urgence financière
- règlement de griefs et arbitrage

Outre le fait d'être négociée par une association représentant les membres du personnel académique à titre d'agent négociateur exclusif, la convention collective, contrairement aux politiques universitaires, est exécutoire et prévoit une procédure explicite de règlement des griefs et d'arbitrage.

Si les membres du personnel académique doivent compter sur les conventions collectives pour assurer la protection et la promotion de leur autonomie professionnelle et pour participer au débat sur les questions académiques, il nous faut inévitablement négocier les meilleures conventions possibles. Il nous faut aussi tout particulièrement clarifier le rapport du sénat à la convention. Le comité spécial sur la gouvernance avait constaté qu'un bon nombre des conventions en vigueur, notamment certaines de celles qui avaient été conclues initialement dans les années 1970 et 1980, devaient affirmer en des termes plus explicites que la convention en soi définit toutes les conditions de travail du personnel académique et que le sénat et le conseil d'administration sont liés par toutes ses dispositions.

Dans certaines des plus anciennes conventions, les associations de personnel académique acceptaient un libellé qui limitait la portée de leurs propres conventions. En général, ce libellé stipulait que les dispositions de la convention n'auraient pas pour effet d'empiéter sur les pouvoirs du sénat, tel qu'il était énoncé dans la loi constitutive de l'université en question, et que par surcroît, dans le cas où une clause de la convention était ainsi réputée empiéter sur les pouvoirs du sénat, ladite clause serait frappée de nullité.

¹³ *Ibid.*

Malheureusement, ce type de libellé demeure encore un vestige encombrant dans de nombreuses conventions.

IV. Recommandations

Notre groupe de travail recommande que toutes les associations de personnel académique passent en revue leurs conventions collectives et se donnent comme priorité de supprimer tout libellé du même ordre que celui dont il est question plus haut et de le remplacer par un libellé semblable au paragraphe ci-après tiré de la convention collective du personnel académique de l'Université Wilfrid-Laurier :

11.1.2 The Parties acknowledge the rights, powers and responsibilities of the Senate as established by statute, by-law, and practice, except as such rights, powers and responsibilities may have been specifically abridged, delegated, or modified, by the Certification Order or this Agreement. The Senate shall exercise those rights, powers, and responsibilities in a manner which is fair, reasonable and consistent with the provisions of this Agreement¹⁴.

De plus, notre groupe de travail recommande que l'ACPPU mette à jour les exemples des meilleures clauses régissant les quatorze sujets énumérés à la page précédente et qu'elle envoie à toutes ses associations membres un avis leur recommandant de chercher à améliorer les dispositions de conventions collectives dans tous les domaines touchant à l'établissement des politiques éducatives et à la prise des décisions en matière d'enseignement.

V. Conclusion

Notre groupe de travail estime que la mise en œuvre de nos recommandations est assez urgente. Ces dix dernières années, les employeurs se sont montrés plus déterminés à centraliser les prises de décisions dans des structures de gouvernance de plus en plus hiérarchisées et dirigées, et la taille des administrations s'est accrue en conséquence. La sphère d'influence du sénat s'est rétrécie considérablement, mais, dans bien des cas, le libellé des conventions collectives n'a pas comblé le vide. Il nous faut donc renverser cette tendance, ce qui n'est pas une mince tâche. Pour ce faire, nous devons informer et mobiliser les membres sur l'importance des questions de gouvernance et le rôle de plus en plus crucial des conventions collectives dans la protection de nos droits.

Le tout respectueusement soumis,

Greg Allain, président du groupe de travail

Le 12 novembre 2009

¹⁴ *Ibid.*