

Rappel des positions du Conseil supérieur de l'éducation sur la gouverne en éducation

**Document préparé à la suite du dépôt des projets de loi
sur la gouvernance des cégeps et des universités**

Août 2009



Table des matières

Introduction.....	1
1 Quelques éléments de contexte.....	3
2 L'expression publique du point de vue des acteurs sur la gouvernance en enseignement supérieur.....	7
2.1 Le modèle de gestion.....	7
2.2 Les fonctions de gouvernance.....	8
2.3 La reddition de comptes et la transparence.....	9
3 Les principes réaffirmés par le Conseil supérieur de l'éducation.....	11
3.1 Le caractère distinctif de la mission d'éducation et de sa gestion.....	11
3.2 Le rôle capital de l'État dans le pilotage du système.....	12
3.3 Un partage clair des responsabilités.....	16
3.4 Une reddition de comptes signifiante.....	19
Conclusion.....	23
Bibliographie.....	25

Introduction

Le Conseil supérieur de l'éducation est un lieu privilégié de réflexion qui vise le développement d'une vision globale de l'éducation en vue de favoriser le plein épanouissement des personnes et de proposer des réponses aux besoins de la société en matière d'éducation. Le Conseil poursuit sa mission suivant les valeurs que sont l'amélioration de la qualité de l'éducation, son accessibilité pour tous à la grandeur du territoire, la réussite du plus grand nombre et la recherche du bien commun de même que la justice sociale et le bien-être dans le respect de l'égalité, de l'équité et de la vie démocratique.

À l'occasion du dépôt des projets de loi sur la gouvernance des cégeps et des universités, le Conseil soumet à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport ainsi qu'aux différents acteurs de l'éducation un rappel de ses positions sur la gouverne en éducation. Une relecture des principes prônés par le Conseil dans ses avis et ses rapports sur l'état et les besoins de l'éducation apparaît comme un exercice pertinent pouvant alimenter la réflexion des acteurs du milieu sur ce sujet. Cette relecture s'appuie sur une mise en lumière de la conjoncture entourant le nouveau cadre de gestion pour la fonction publique (Conseil du trésor, 1999) et prend en compte le point de vue des acteurs¹ tel qu'il a été rapporté par les médias d'information ou par voie de communiqués de presse lors du dépôt des projets de loi sur la gouvernance des cégeps et des universités. Le Conseil met aussi à contribution les nombreuses activités d'observation et d'écoute qu'il a menées au fil des ans auprès des divers intervenants du monde de l'éducation. Il n'a pas élaboré un avis particulier sur ce sujet compte tenu du temps imparti entre le dépôt des projets de loi et le début de la commission parlementaire de l'éducation, qui ne lui permet pas de tenir compte des exigences de production d'un tel document, soit l'examen de la documentation, la consultation des divers acteurs touchés, les délibérations démocratiques entre les membres du Conseil puis l'adoption de l'avis et sa transmission à la ministre. En outre, le Conseil tient à préciser qu'il n'a pas fait lui-même l'examen et l'analyse des deux projets de loi, article par article.

Dans les sociétés démocratiques, la crise des dépenses publiques et la lutte contre le déficit des dernières décennies ont amené les gouvernements à réévaluer leurs priorités et à réduire les budgets dans plusieurs secteurs d'activités. En parallèle est apparue une demande des citoyens d'assurer une plus grande transparence et une meilleure gestion des fonds publics. Le souci de l'efficacité, d'une saine gestion, d'une évaluation plus stricte des résultats, de la responsabilisation et de la reddition de comptes à tous les paliers décisionnels dans le système est devenu un principe d'action de toute organisation à caractère public.

1. Une première fois à l'automne 2008, lors du dépôt des projets de loi 107 et 110, et en juin 2009, lors du dépôt des projets de loi 38 et 44.

Dans la première section de ce document, le Conseil présente une description de quelques éléments de contexte qui orientent les relations entre l'État et les citoyens ainsi que les attentes de ces derniers à l'égard de leurs gouvernements et de la gestion des fonds publics.

Le Conseil joue un rôle de pont entre la population, les décideurs et les acteurs de l'éducation. C'est dans cette perspective qu'est présentée, dans la deuxième section, une synthèse de diverses réactions au sujet des orientations et des dispositions inscrites dans les projets de loi sur la gouvernance des cégeps et des universités. Ces points de vue ont été rapportés dans les médias d'information ou par voie de communiqués de presse à compter de l'automne 2008 jusqu'en juin 2009.

Dans la troisième section, le Conseil rappelle quatre principes qui, de son point de vue, devraient orienter la gouverne en éducation. Ainsi, un bref retour sur les propos déjà tenus par le Conseil sur le rôle et les responsabilités de l'État en éducation permet de réaffirmer que l'éducation est un bien public ayant son caractère propre, de redire le rôle capital de l'État dans le pilotage du système et l'importance d'un partage clair des responsabilités. Le rappel de ces principes est aussi l'occasion de souligner la nécessité d'une reddition de comptes qui soit garante des responsabilités confiées aux différents acteurs et des attentes que la société entretient à leur endroit et qui, de façon continue, permet des réajustements du système pour un meilleur service aux citoyens.

Dans sa fonction de conseiller officiel pour le développement du système d'éducation, le Conseil s'est prononcé à maintes reprises sur le rôle que l'État et ses divers partenaires sont appelés à jouer en éducation. Les valeurs et les principes que le Conseil a partagés avec la ministre et ses prédécesseurs depuis deux décennies montrent que ses responsabilités de conseiller s'exercent dans un horizon temporel à moyen et à long terme.

Dans la perspective des discussions qui auront lieu en commission parlementaire à propos des deux projets de loi sur la gouvernance en enseignement supérieur et des décisions qui seront prises ultérieurement par la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et les parlementaires, le Conseil souhaite donc proposer des éléments de réflexion sur la gouverne en éducation et faire ainsi la liaison entre les divers acteurs qui participent à la réalisation de la mission éducative.

1 Quelques éléments de contexte²

En 1999, le gouvernement du Québec publie un énoncé de politique sur la gestion gouvernementale intitulé *Pour de meilleurs services aux citoyens – Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, lequel traduit sa volonté d'améliorer la qualité des services aux citoyens et d'assurer plus de rigueur dans la gestion des fonds publics. Dans cet énoncé, il affirme clairement que la gestion devra désormais être centrée sur les résultats : « La réforme proposée se résume en quelques mots : mettre en place une gestion axée sur la finalité même de l'administration publique, soit le service aux citoyens. La réforme comporte trois volets : une réforme générale de l'encadrement administratif de la fonction publique, la généralisation progressive de contrats de performance et d'imputabilité spécifiques à chaque unité et le renforcement de la reddition de comptes » (Conseil du trésor, 1999, p. 8). Ainsi étaient jetées les bases du *nouveau management public* (NMP) appliqué à l'administration publique québécoise.

Les objectifs du nouveau management public

Le NMP est une approche qui prône la modernisation de la gestion des administrations publiques dans le but d'améliorer le rapport coût-service. Comparé aux autres théories de gestion, le NMP met davantage l'accent sur les résultats obtenus et la poursuite de l'efficacité dans le choix des moyens afin de tendre vers une meilleure gestion des budgets de l'État. Pour y arriver, on préconise l'introduction de la compétition dans le secteur public telle qu'elle se pratique dans le secteur privé. Le NMP considère les bénéficiaires des services publics comme des clients et les citoyens comme des actionnaires.

Les réformes introduites par le NMP poursuivent généralement quatre objectifs :

- améliorer l'efficacité de l'administration publique. On vise à améliorer la qualité du service ou du produit;
- améliorer l'efficacité dans la gestion des ressources. On vise à améliorer la qualité du processus de production et à maximiser l'utilisation des ressources;
- améliorer l'ouverture et l'accessibilité des services publics. On vise à rendre l'administration publique plus sensible aux besoins des diverses clientèles, à rendre le langage administratif plus intelligible et à simplifier les procédures;
- responsabiliser les administrateurs publics à l'égard des autorités politiques et de la société civile en général. On vise ici à formaliser les mécanismes de reddition de comptes.

2. Cette section s'inspire grandement d'un document commandé à l'École nationale d'administration publique (ENAP), rédigé par M. François Duranleau et portant sur les éléments de contexte de l'intervention de l'État en enseignement supérieur.

Le nouveau management public au sein de l'État québécois

Au Québec, l'approche du NMP s'est implantée graduellement depuis le début des années 80 et s'est maintenue, quel que soit le parti politique au pouvoir. L'énoncé de politique publié en 1999 a conduit, l'année suivante, à l'adoption à l'unanimité de la Loi sur l'administration publique (L.R.Q., chapitre A-6.01). Cette loi crée plusieurs obligations pour les ministères et organismes : rédiger et diffuser une déclaration de services aux citoyens; préparer et déposer à l'Assemblée nationale un plan stratégique pluriannuel; préparer et déposer à l'Assemblée nationale un rapport annuel de gestion.

C'est en 2005 que, pour la première fois, le concept de gouvernance est explicitement utilisé. L'énoncé de politique *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État* (Gouvernement du Québec, 2006) pose un nouveau jalon pour l'implantation par le gouvernement de règles de gouvernance dans des sociétés d'État ou des organismes dotés de conseils d'administration, notamment dans le domaine de la santé ou de l'éducation.

La gouvernance dans les sociétés d'État

L'énoncé de politique *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État* amène principalement la révision de la loi constitutive de six sociétés d'État à caractère financier ou commercial et s'étendra progressivement à dix-sept autres organisations. Les principaux éléments de la modernisation annoncée sont les suivants :

- Les responsabilités respectives du conseil d'administration et de la direction générale seront clairement distinguées.
- Les règles de formation et de fonctionnement du conseil d'administration seront modifiées pour renforcer le conseil et assurer son indépendance.
- Les membres du conseil d'administration seront davantage responsables de leurs décisions.
- Le conseil d'administration devra constituer trois comités composés de membres indépendants : un comité de vérification, un comité de gouvernance et d'éthique et un comité des ressources humaines.
- Le gouvernement renforcera les outils dont il dispose pour contrôler les sociétés d'État : pouvoir de directive, demande de renseignements, examen du plan stratégique et du rapport annuel de gestion.
- Les pouvoirs du Vérificateur général seront renforcés en matière de vérification financière et de vérification d'optimisation.

La gouvernance dans le réseau parapublic en matière de santé et de services sociaux ainsi que d'éducation

En matière de santé et de services sociaux, l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP, 2008) a publié le rapport d'un groupe de travail dans lequel sont formulées des recommandations pour améliorer la gouvernance des organismes du secteur de la santé et des services sociaux. Ces recommandations portent, entre autres, sur la taille et la composition du conseil d'administration et sur la création de comités du Conseil.

En matière d'éducation, un autre groupe de travail mis sur pied par l'IGOPP et ayant pour mandat de formuler des recommandations sur la gouvernance dans les universités a proposé douze principes de gouvernance pour les établissements universitaires du Québec, dont certains avaient aussi trait à la taille et à la composition des conseils d'administration (IGOPP, 2007) et à la création de comités du conseil. En conclusion, ce groupe de travail invitait les établissements universitaires à examiner leurs pratiques à la lumière de ces principes. Par ailleurs, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a tenu le Forum sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires. Le gouvernement a ensuite déposé le projet de loi 88, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives. Le gouvernement introduisait dans ce projet de loi les principaux éléments du plan de modernisation qu'il applique aux commissions scolaires, notamment une participation plus grande des citoyens à la gestion, une explicitation du rôle et des responsabilités des commissaires, la formation de trois comités du conseil des commissaires et une reddition de comptes arrimée au plan stratégique.

La gouvernance en enseignement supérieur : l'encadrement actuel

Pour les ministères et organismes, la Loi sur l'administration publique décrit le contenu des documents qui servent à asseoir la gestion par résultats et à documenter la reddition de comptes : le plan stratégique et le rapport annuel de gestion. Le gouvernement et l'Assemblée nationale disposent également de divers moyens pour suivre l'évolution des établissements d'enseignement supérieur et s'intéresser à leur gestion. Le Conseil en donne ici un aperçu :

- *Commission de l'éducation.* Élément central des institutions parlementaires, la Commission de l'éducation est l'unité de base par laquelle une dizaine de députés, au nom de l'Assemblée nationale, exercent la double fonction de législation et de contrôle. À la demande de l'Assemblée nationale, la Commission étudie les projets de loi, les crédits budgétaires et tout autre dossier qui lui est confié. De sa propre initiative, elle étudie également les règlements et projets de règlement, les orientations, les activités et la gestion des organismes publics ainsi que toute autre matière d'intérêt public (mandats d'initiative).

- À l'ordre universitaire, l'encadrement législatif permet à la ministre et aux parlementaires d'obtenir de l'information par l'intermédiaire d'un rapport d'activités en ce qui a trait aux universités constituantes de l'Université du Québec et d'un rapport de performance en ce qui concerne les autres universités. La ministre dépose ces rapports à l'Assemblée nationale. La Commission de l'éducation examine l'information transmise par les universités au moins une fois l'an et elle doit entendre les dirigeants de chaque établissement universitaire une fois tous les trois ans. Enfin, la Loi sur les investissements universitaires stipule que les universités doivent transmettre chaque année à la ministre leurs projets quinquennaux d'investissements.
- À l'ordre collégial, la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel oblige les établissements produire et à rendre public un plan stratégique comprenant un plan de réussite et à en transmettre une copie à la ministre et à la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC). De plus, la Loi prévoit que les collèges doivent transmettre un rapport annuel faisant état des résultats obtenus au regard des objectifs du plan stratégique, y compris le plan de réussite.
- *Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC)*. Créée en 1993, la CEEC a le mandat d'évaluer, pour tous les établissements auxquels s'applique le régime des études collégiales, la qualité de la mise en œuvre des programmes d'études, les politiques institutionnelles d'évaluation des apprentissages et leur application ainsi que la politique institutionnelle d'évaluation des programmes et son application. La Commission a aussi le pouvoir d'habiliter un collège à décerner le diplôme d'études collégiales (DEC). Enfin, la CEEC a aussi le mandat d'évaluer les plans stratégiques et les plans de réussite des cégeps.

Les jalons qui ont marqué l'implantation du *nouveau management public* laissent voir que, depuis l'an 2000, le gouvernement québécois garde le cap sur la modernisation de l'administration publique.

Le sujet de la gouvernance occupe une place centrale dans l'ensemble des gestes posés par l'État dans différents secteurs d'activités et le milieu de l'éducation n'échappe pas à ce mouvement. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les deux projets de loi sur la gouvernance dans les cégeps et les universités qui ont été déposés à l'Assemblée nationale le 16 juin 2009 et qui ajoutent de nouveaux éléments à l'encadrement déjà existant.

2 L'expression publique du point de vue des acteurs sur la gouvernance en enseignement supérieur

L'un des rôles du Conseil est d'être à l'écoute des acteurs du milieu éducatif. C'est pourquoi, dans le rappel de ses positions sur la gouvernance en éducation, il prend en compte les opinions que différents acteurs ont exprimées sur le sujet au cours des derniers mois. À cette fin, une synthèse a été faite des principaux commentaires et positions formulés dans des articles de journaux ou des communiqués de presse qui ont été diffusés entre l'automne 2008 et le 30 juin 2009 et qui proviennent de quelque 30 intervenants : individus, associations de personnel des cégeps ou universités, associations étudiantes, organismes divers, journalistes. Les idées ainsi recueillies sont exposées ci-dessous par rapport à trois dimensions : le modèle de gestion, les fonctions de gouvernance ainsi que la reddition de comptes et la transparence. Ce sera l'objet de la présente section.

2.1 Le modèle de gestion

Le choix du modèle de gestion. Plusieurs acteurs déplorent le modèle de gestion introduit par les deux projets de loi. On fait valoir que les cégeps et les universités ne sont pas des entreprises privées et que leur gouvernance ne devrait pas être calquée sur ce modèle. Ce sont des établissements d'enseignement publics dont le but n'est pas de faire des profits, mais plutôt de produire et de transmettre des connaissances. On estime que les deux projets de loi imposent une culture de performance et de rentabilité financière qui sied difficilement à des institutions publiques et que l'on cède leur gestion et leur contrôle à des administrateurs externes du secteur privé. On est en désaccord avec le fait de transposer un modèle du milieu des affaires sans tenir compte des finalités et de la culture de l'enseignement collégial et universitaire. On fait valoir que le milieu de l'enseignement, de la formation, de la recherche et de la création ne peut ni fonctionner ni rendre des comptes à la manière des entreprises offrant des produits de consommation. Les établissements d'enseignement entretiennent avec l'État, les étudiants et les citoyens des liens qui sont différents des relations que les entreprises ont avec leurs actionnaires.

La collégialité. Plusieurs intervenants sont d'avis qu'en renforçant le pouvoir de quelques administrateurs et en imposant une gouvernance plus centralisée, les deux projets de loi contreviennent à une longue tradition où prévaut un mode de gestion participative. On croit qu'il faille renforcer la collégialité et non la restreindre, car elle assure la légitimité et la transparence du processus décisionnel, elle accroît le sentiment d'appartenance à l'organisation et elle prévient certaines dérives administratives et financières. Certains acteurs universitaires sont d'avis que, si la gouvernance doit faire l'objet d'une réforme, celle-ci devrait s'inscrire dans la collégialité.

La diversité des établissements et la montée de la concurrence. On déplore que les deux projets de loi imposent un modèle unique à des établissements de tailles, de cultures et de traditions différentes. Une personne est d'avis que la logique de gouvernance qui s'installe à la faveur des deux projets de loi renforcera la concurrence entre les universités, sans égard à leur mission de service public.

L'autonomie institutionnelle. À l'ordre universitaire, certains acteurs sont d'avis que le projet de loi sur la gouvernance des universités portera atteinte à l'autonomie universitaire, à la liberté académique des universités et à leur mission de service à la collectivité. On est d'avis que l'autonomie institutionnelle doit être réaffirmée ainsi que le rôle inaliénable de service public des universités, c'est-à-dire un rôle orienté vers la collectivité et non vers des groupes particuliers ou des intérêts privés. Plus encore, on estime que la bonne gouvernance devrait être modulée en fonction des valeurs, des traditions et de la culture de chaque université et qu'elle devrait être fondée sur l'autonomie et la responsabilité des établissements. On redoute l'imposition d'une loi et d'un modèle unique de gouvernance.

2.2 Les fonctions de gouvernance

La composition du conseil d'administration (CA). Au sujet de la composition du CA, plusieurs acteurs universitaires déplorent que les projets de loi accordent une place majoritaire aux membres venant de l'extérieur des établissements et, au collégial, que le nombre de membres issus de l'interne soit diminué. Selon eux, les membres externes dépendraient totalement de l'information transmise par les recteurs et directions générales et saisiraient mal la réalité collégiale ou universitaire, alors que les membres internes seraient mieux placés pour débattre de questions aussi essentielles que le respect de la mission et des valeurs de l'établissement. On fait aussi valoir que les membres issus de l'interne auraient une meilleure connaissance des dossiers. De plus, au collégial, on déplore l'absence de la direction des études au sein du CA et la diminution du nombre de personnes représentant les diverses catégories de personnel du collège.

La notion d'indépendance. La notion d'indépendance véhiculée dans les projets de loi au sujet de la qualification des membres du CA pose problème aux yeux de plusieurs. On évoque le fait que les membres issus de l'interne seraient jugés moins crédibles, moins neutres et moins impartiaux que les membres de l'extérieur. Plusieurs intervenants sont d'avis que les projets de loi cèdent le contrôle d'établissements d'enseignement publics à des administrateurs du secteur privé. La place majoritaire qui leur est accordée au sein du CA de même que la culture de performance et de rentabilité financière qui est véhiculée appartiendraient plus au secteur privé qu'au secteur public. On craint le manque de représentativité et de diversité que les nouvelles dispositions pourraient générer. On souhaite que les membres externes soient de différentes origines : milieu des affaires, milieu social, milieu communautaire, milieu culturel.

Quelques acteurs expriment leur accord au sujet de la composition du CA des universités et de la notion d'indépendance, arguant que les orientations des deux projets de loi sont de nature à améliorer la gouvernance et à la rendre plus rigoureuse.

La formation de trois comités du conseil d'administration. Plusieurs personnes ne sont pas convaincues du bien-fondé de la création de trois comités chargés de conseiller les membres du CA : comité des ressources humaines, comité de gouvernance et d'éthique et comité de vérification. Selon elles, là où de tels comités existent déjà, ils n'ont pu empêcher certaines dérives ou la prise de décisions administratives ou financières inappropriées. Au collégial, certains déplorent la faible présence de personnes de l'interne et le fait qu'au plus un seul membre de la communauté collégiale puisse y siéger. À l'ordre universitaire, on craint que le comité des ressources humaines se substitue aux instances institutionnelles et qu'il s'immisce dans la gestion interne des établissements.

Un acteur extérieur au milieu universitaire estime pour sa part que, comme c'est le cas pour les sociétés cotées en bourse, le CA devrait être soutenu par les trois comités du conseil proposés dans le projet de loi, lesquels devraient être constitués de membres indépendants.

2.3 La reddition de comptes et la transparence

Le processus de reddition de comptes. La plupart des acteurs sont d'accord avec la nécessité d'une reddition de comptes. On considère qu'elle doit permettre de témoigner de la façon dont l'établissement s'est acquitté de sa mission et dont il a atteint ses objectifs stratégiques et faire la démonstration que les fonds publics ont été utilisés avec efficacité et efficience. Cependant, certains considèrent que les mécanismes de reddition de comptes ne devraient pas se limiter aux seuls indicateurs quantitatifs et à une collecte de résultats annuels. Selon eux, il faut aussi effectuer le suivi de la reddition de comptes à l'intérieur des établissements et au sein du gouvernement. De plus, à l'ordre universitaire, on estime qu'une réelle reddition de comptes devrait se traduire par une plus grande transparence dans le processus de gestion budgétaire, car, lorsque se présentent des difficultés de cet ordre, c'est l'ensemble de la communauté universitaire qui écope.

La reddition de comptes et l'autonomie universitaire. Des personnes sont d'avis que la reddition de comptes va de pair avec l'autonomie des établissements. Toutefois, on estime que le projet de loi sur la gouvernance universitaire préconise des pratiques étrangères au milieu qui sont le propre de l'entreprise privée. Les mécanismes proposés seraient incompatibles avec les missions de service public, de développement de la recherche, de création et de formation. Ces personnes estiment que, sous prétexte d'une saine gouvernance, le projet de loi vise un contrôle qui va bien au-delà de l'administration financière et s'étend à toutes les activités universitaires, qu'elles soient de nature pédagogique, scientifique ou sociale.

Le poids de la reddition de comptes. Certains acteurs craignent que la reddition de comptes proposée ne tienne pas assez compte de leur mission éducative, qu'elle soit davantage bureaucratique et qu'elle ouvre la porte à un soutien différencié à l'égard de chaque établissement en fonction d'une évaluation de performance, déterminé sur la base d'indicateurs non significatifs ou partiels. On s'interroge aussi sur les nombreux rapports exigés et les coûts additionnels que nécessitera leur production dans un contexte de financement restreint. On s'inquiète enfin d'une plus grande présence de l'État dans la gestion courante des établissements d'enseignement. Toutefois, certains se réjouissent des exigences accrues en matière de reddition de comptes et de transparence, notamment la déclaration des intérêts des administrateurs et la publication d'un rapport annuel.

À la lumière des opinions exprimées, on peut observer que les projets de loi, dans leur forme actuelle, suscitent plus d'inquiétude que d'adhésion.

3 Les principes réaffirmés par le Conseil supérieur de l'éducation

L'éducation est un bien public d'intérêt commun qui est soumis au processus démocratique. Elle permet aux sociétés de se développer et aux personnes d'assurer leur autonomie et leur plein épanouissement.

En conséquence, pour des motifs d'équité, d'accessibilité et de cohérence, l'État doit exercer un rôle de pilotage du système éducatif : établir les orientations et les grands encadrements de système, y compris le partage des responsabilités; assurer une saine gestion des fonds publics et faire en sorte que les acteurs locaux puissent s'acquitter de la mission éducative dont ils ont la charge; veiller à ce qu'une reddition de comptes significative soit faite en fonction des responsabilités dévolues à chacun.

Il est donc important d'établir clairement le partage des responsabilités entre l'État, les intervenants de l'éducation et les autres acteurs socioéconomiques présents sur le terrain. Pour être efficace, la prestation de services devrait se déployer le plus près possible du milieu à qui elle est destinée. Les acteurs locaux devraient aussi disposer d'une marge de manœuvre et de ressources suffisantes pour assumer leurs responsabilités.

Il appartient à l'État de s'assurer de la réalisation de la mission éducative, de la performance du système ainsi que de la qualité de la formation acquise et d'en rendre compte à la population. Il appartient aux établissements de mettre en place les moyens nécessaires à la réalisation de cette mission et, à leur tour, d'en rendre compte à l'État. L'enjeu est l'amélioration continue du système éducatif.

3.1 Le caractère distinctif de la mission d'éducation et de sa gestion

L'éducation est un bien public d'intérêt commun. Dans ses propos, le Conseil a constamment insisté sur ce premier principe qui l'a amené à rappeler, dans divers avis et rapports, l'importance de reconnaître le caractère distinctif de l'activité éducative et de sa gestion. En conséquence, il a notamment recommandé aux acteurs concernés la plus grande prudence dans l'adoption des pratiques de gestion du secteur privé. La gestion de l'éducation tire d'abord sa singularité du caractère social, public et démocratique de la mission éducative. Dans les sociétés avancées, l'éducation est en effet considérée comme un bien public essentiel, indispensable au bien-être et à l'évolution des individus et des sociétés elles-mêmes. Sa prise en charge par l'État est le fruit d'un large consensus social qui continue toujours de s'exprimer avec une profonde conviction.

Compte tenu du caractère social, public et démocratique de sa mission et du caractère foncièrement humain de sa « production », la gestion de l'éducation évolue dans un système ouvert où interagissent nombre d'institutions et d'individus qui véhiculent des préoccupations et des intérêts divers. Ce contexte met en évidence le caractère ouvert

et collectif de l'espace d'intervention qu'occupe la gestion de l'éducation. Pour réaliser la mission qui leur est confiée, les acteurs de l'éducation doivent tenir compte d'un ensemble de partenaires sociaux et entretenir des liens étroits avec ceux-ci, de façon à définir et à ajuster constamment le sens de leurs actions. Le Conseil souligne à quel point, en éducation, il faut composer avec des « attentes aussi nombreuses que contradictoires relatives à l'ampleur et au volume de responsabilités qu'on souhaite lui [l'établissement scolaire] voir adopter et aux résultats qu'on désire lui voir atteindre » (CSE, 1993, p. 13).

Le Conseil rappelle aussi que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport n'est pas le seul en cause dans la gestion de l'éducation et qu'il lui faut tenir compte de « prescriptions émanant de politiques, ententes ou règles commandées par les autres missions de l'État » (CSE, 1993, p. 17).

Ce partenariat qui doit s'exercer tant sur le plan gouvernemental qu'au regard des divers acteurs de la société a des exigences importantes pour la gestion, la préservation de l'intégralité de la mission et la recherche de consensus sociaux.

L'éducation n'étant pas un bien privé, mais un bien public, le Conseil a toujours jugé important que toute décision concernant son amélioration et son évolution s'appuie sur des valeurs et des principes reconnus et acceptés par la collectivité. Les délibérations en commission parlementaire s'inscrivent d'ailleurs dans ce contexte d'une gestion démocratique de l'éducation.

Au regard de la pensée du Conseil sur la gouverne en éducation, ce sont là des constats et des préoccupations qui paraissent toujours d'actualité dans le cadre du dépôt des projets de loi sur la gouvernance en enseignement supérieur. L'éducation est un bien public et il importe d'insister sur la place de ce bien public comme pilier d'une société démocratique.

3.2 Le rôle capital de l'État dans le pilotage du système

Un deuxième principe que le Conseil met en avant dans ses écrits concerne le rôle capital de l'État dans le pilotage du système. C'est principalement en 2001, dans son rapport sur l'état et les besoins de l'éducation intitulé *La gouverne de l'éducation : logique marchande ou processus politique?*, que le Conseil a traité du rôle de l'État en éducation et plus particulièrement de son rôle de pilotage. Il aborde des aspects de ce rôle qui ont trait au caractère distinctif de l'éducation, à l'organisation et à la gestion du système et, enfin, à la reddition de comptes auprès de la population.

« En premier lieu, il incombe à l'État, par ses organes, dont le ministère de l'Éducation, d'assurer le suivi des choix de société sanctionnés par le processus politique. L'État et ses représentants ont donc une fonction pédagogique à l'égard des nombreuses personnes et groupes qui œuvrent

au sein du système. Selon le Conseil, l'État doit assumer une tâche d'explication et de valorisation des finalités et des caractéristiques générales de l'éducation auprès de ces derniers [...] (CSE, 2001, p. 67-68).

« En second lieu, il incombe à l'État de s'assurer, par la mise en place de moyens appropriés, que les ressources et l'organisation du système d'éducation concourent effectivement à la réalisation des finalités de celui-ci et, plus généralement, aux valeurs de société qui le sous-tendent [...] (p. 68).

« En troisième lieu, la fonction de gouverner se manifeste aussi par la surveillance du respect des lois et des règlements issus du processus de décision politique et régissant l'éducation. [...] Outre cette tâche de surveillance [...], l'État répond ultimement devant la population de la qualité des activités et des services éducatifs » (p. 68).

Dans ce même rapport, le Conseil rappelle quelques-unes des attentes qu'il a manifestées auprès de l'État au cours des dernières années, en ce qui a trait à son rôle en éducation et à la façon de s'en acquitter :

- « La réponse aux nouveaux besoins éducatifs requiert d'abord que la gestion se préoccupe de l'adaptation de la mission éducative [...] (p. 92).
- « Il faut réduire au strict nécessaire la forme de commandement par les directives et en privilégier une autre basée sur les intérêts partagés et les buts communs. [...] Une gestion par la culture est celle qui respecte l'autonomie de chacun, tout en faisant partager des visées communes au regard des orientations à poursuivre et des résultats à atteindre [...] (p. 92).
- « Il y a lieu d'assurer le maintien d'un niveau de ressources substantielles en éducation pour garantir la réalisation de la mission, mais aussi de situer l'éducation parmi l'ensemble des priorités sociales [...] (p. 92).
- « Un appel à l'État à travailler autrement avec ses partenaires, à refuser la fracture sociale [...] » (p. 92).
- « L'État est [...] invité à promouvoir, dans ses façons de faire et dans la conception de ses diverses politiques sociales ou économiques, les valeurs, attitudes et compétences qu'il demande au système éducatif de développer dans l'école » (p. 92).
- « L'État doit assumer un certain niveau de régulation dans les orientations et les contenus de l'éducation pour assurer la cohérence du système éducatif et faire en sorte que l'éducation témoigne d'un projet social auquel souscrit l'ensemble de la population et des établissements » (CSE, 1999, p. 25).

Un pilotage qui tient compte du partage des responsabilités établi et qui mise sur la confiance...

Précédemment, dans son rapport *L'évaluation institutionnelle en éducation : une dynamique propice au développement* (1999), le Conseil s'était interrogé sur le niveau d'intervention de l'État et la marge de manœuvre dont devrait bénéficier le milieu éducatif pour agir de la façon la plus efficace possible et obtenir les résultats souhaités par l'État et l'ensemble de la société. Le Conseil estime que « le Ministère sera appelé à faire confiance aux acteurs du terrain dans la poursuite d'un idéal éducatif, à leur laisser la latitude nécessaire pour expérimenter dans leurs façons de faire, acceptant la diversité d'approches et de mécanismes pour obtenir les résultats escomptés et répondre à des attentes qu'il aura su définir clairement au préalable » (p. 60).

Plus récemment, dans son rapport sur l'état et les besoins de l'éducation, le Conseil invite l'État à « renoncer à la multiplication des interventions ponctuelles ou centrées sur des objectifs trop spécifiques. Il convient d'adopter plutôt une approche plus globale et articulée qui donne aux acteurs toute la latitude voulue, là où l'action éducative est au plus près des élèves et des étudiants. C'est ainsi que l'État pourra véritablement exercer son rôle de gouverne et de pilotage et que les acteurs, tant sur le plan local que sur le plan régional, pourront assumer leurs responsabilités et jouer pleinement leur rôle éducatif » (CSE, 2009, p. 85).

Il insiste aussi sur la nécessité d'accroître la marge de manœuvre sur le plan local et régional pour que les différents acteurs puissent assumer leurs responsabilités et rendre compte de leurs particularités de manière significative. De façon plus spécifique, au regard de la gestion de l'éducation en région éloignée, il considère que, pour relever les défis actuels, il faut que l'État dépasse le cadre des solutions uniques et uniformes pour tous ou des actions ponctuelles.

« Il faut mener une véritable réflexion sur l'action gouvernementale en matière d'éducation, notamment dans une perspective de décentralisation et de régionalisation. En effet, si l'action éducative doit être au plus près de l'élève et de l'étudiant, de sa famille et de sa communauté, il faut que les acteurs locaux aient la marge de manœuvre nécessaire pour l'adapter à leurs particularités » (CSE, 2009, p. 85-86).

Même si cette réflexion a été menée pour l'éducation en région, le Conseil a maintes fois réaffirmé l'importance qu'il accorde à une prise de décision qui soit le plus près possible des acteurs du milieu. En corollaire, il réaffirme l'importance pour ces acteurs de disposer des marges de manœuvre nécessaires pour adapter leurs actions à leurs caractéristiques et à celles de leur milieu, et ce, à tous les ordres d'enseignement.

...et qui s'exerce d'une manière différenciée

Il importe également, selon le Conseil, de moduler le rôle que doit jouer l'État selon que l'on s'adresse à l'enseignement obligatoire ou à l'enseignement supérieur. « Dans le premier cas, dans la mesure même où une obligation de fréquentation scolaire est faite par la loi [...], l'État doit jouer un rôle d'encadrement des activités scolaires par le biais des lois et règlements qu'il édicte, tant sur le plan des contenus des programmes d'études, que sur celui de la sanction des études, du financement et de la planification. À l'enseignement supérieur, que les personnes sont libres de fréquenter ou non, ce rôle d'encadrement doit être conçu en harmonie avec la nature et les exigences de cet ordre d'enseignement. [...] Or, on observe à l'heure actuelle une certaine contamination de l'enseignement supérieur par le modèle de l'enseignement obligatoire : l'État québécois tend à se comporter à l'égard de l'enseignement supérieur de la même manière qu'il agit au primaire et au secondaire, en s'ingérant dans la gestion des établissements, par une volonté de planification de la main-d'œuvre spécialisée ou d'évaluation par le moyen des contrats de performance » (CSE, 2001, p.58-59) Le Conseil croit que la distinction entre les degrés de responsabilité selon les ordres d'enseignement doit être assurée.

Déjà, dans son rapport *Vers la maîtrise du changement en éducation*, le Conseil soulignait ce rôle différencié exercé par l'État à l'égard de chacun des ordres d'enseignement : « C'est au primaire-secondaire, c'est-à-dire au cœur même de l'enseignement obligatoire pour les élèves de 6 à 16 ans, que prévaut le cadre normatif le plus contraignant du système éducatif. Parce que l'État se porte garant de l'accessibilité et de l'équité du système pour tous les jeunes de ce groupe d'âge [...], il s'est doté des pouvoirs nécessaires et a mis en place les structures appropriées pour garantir l'uniformité de l'enseignement obligatoire à travers tout le Québec » (CSE, 1995, p. 35).

Au collégial, le Conseil note que les encadrements sont moins lourds qu'au primaire et au secondaire, mais que leur poids demeure significatif et que la marge de manœuvre des collèges demeure limitée. « Toutefois, c'est l'État qui décide des règles de financement, négocie pour l'essentiel les conventions collectives et, selon la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel, établit le régime des études collégiales (admission et inscription des étudiants, programmes d'études, évaluation des apprentissages, sanction des études), peut en déterminer les modalités d'application, octroie les diplômes, décide de la gratuité des études ou de l'imposition de frais de scolarité [...]. La dernière réforme du collégial permet cependant aux établissements d'assumer une plus grande autonomie de fonctionnement [...] » (CSE, 1995, p. 36).

À l'université, le Conseil note que l'autonomie des établissements demeure toute relative. « S'il est courant de parler de l'autonomie des universités quand il est question du pouvoir des établissements face à celui de l'État en ce qui a trait à l'exercice de la mission universitaire, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une autonomie relative. »

Le Conseil rappelle que ce n'est pas par l'entremise de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire que s'exerce le pouvoir, car elle n'a pas pour objectif de régir les universités. « C'est au moyen des règles de financement qu'il peut infléchir l'orientation de la formation universitaire, le développement de nouveaux programmes, le niveau des frais de scolarité et le contrôle du développement immobilier et de certains partenariats » (CSE, 1995, p. 36).

Bref, en matière de pilotage du système éducatif, le Conseil a constamment maintenu le cap : l'État a le devoir social d'exercer une veille constante de la capacité du système à bien remplir la mission éducative que la société lui confie. Toutefois, cette gouverne doit s'exercer avec discernement, selon le caractère propre de chaque ordre d'enseignement et dans le respect de la culture des établissements. Ces constats et préoccupations demeurent d'actualité au regard de la présente réflexion du Conseil sur la gouverne en éducation.

3.3 Un partage clair des responsabilités

Le Conseil a retenu le principe de subsidiarité comme un élément devant guider le partage des responsabilités entre l'État et ses divers partenaires éducatifs et sociaux : « [...] l'État ne devrait assumer que les responsabilités qu'aucun autre partenaire ne pourrait assumer avec davantage de succès, eu égard au principe fondamental de recherche de l'équité sociale dans l'offre d'une éducation de qualité accessible à tous » (CSE, 2001, p. 91).

En conséquence, la nécessité d'un partage clair des responsabilités est le troisième principe que le Conseil a maintes fois énoncé dans ses rapports sur l'état et les besoins de l'éducation ou dans ses avis et qu'il souhaite rappeler ici.

Tout en prônant depuis des années la nécessité d'une décentralisation des pouvoirs et responsabilités de l'État vers les acteurs locaux, le Conseil ne voulait pas minimiser l'importance qu'a eue la centralisation dans le développement du système éducatif québécois ni mettre en doute la pertinence d'en conserver certains aspects.

« Le milieu éducatif y a gagné en efficacité et en professionnalisme et l'uniformité recherchée par la centralisation peut être associée positivement à une plus grande équité dans l'accès à des services d'éducation de qualité sur tout le territoire québécois » (CSE, 2001, p. 91).

Toutefois, le Conseil exprimait aussi son insatisfaction devant un « appareil administratif devenu centralisateur, contrôleur et démobilisateur » (CSE, 2001, p. 91). Il invitait donc l'ensemble des gestionnaires ministériels et institutionnels à délaisser les modèles de gestion bureaucratique et hiérarchique pour se référer à un autre modèle plus convivial, plus efficace, plus ouvert et mieux adapté aux exigences éducatives et aux valeurs de la société postindustrielle.

Au fil des ans, les lois et les politiques de l'éducation ont commencé à répondre aux aspirations liées à une responsabilité et à une autonomie accrues des instances locales et régionales que sont les commissions scolaires, les écoles et les cégeps. Quant aux universités, l'autonomie relative dont elles jouissent n'a pas été modifiée substantiellement par les encadrements légaux et réglementaires.

Au primaire et au secondaire

Au primaire et au secondaire, le projet de loi 180, qui a modifié la Loi sur l'instruction publique (LIP), a transformé les environnements administratif et pédagogique : création des commissions scolaires linguistiques, fusion de commissions scolaires, mise en place des conseils d'établissement, réforme du curriculum et du programme de formation, etc. Les modifications apportées à la LIP ont aussi pour fondement l'implantation d'un nouveau partage des responsabilités entre l'État, les commissions scolaires et les établissements : « une autonomie nouvelle à assumer de concert avec le conseil d'établissement et les divers acteurs de l'établissement; des commissions scolaires appelées à jouer un rôle de soutien auprès des établissements, et de vigilance aussi, pour s'assurer qu'il y ait équité dans l'allocation des ressources; l'importance de concevoir un projet éducatif qui permette d'arrimer les objectifs nationaux de l'éducation aux spécificités du contexte local d'intervention et qui se prête à une démarche d'évaluation et de reddition de comptes » (CSE, 1999, p. 79).

En 2008, lors du Forum sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires, le Conseil affirme « qu'en tant que bien public, l'éducation demande que l'État joue un rôle de premier plan ». Pour le Conseil, l'État désigne l'ensemble des institutions publiques engagées dans notre système d'éducation : le gouvernement, le Ministère, les commissions scolaires et les établissements d'enseignement. Cet ensemble appelle un partage clair des responsabilités et des obligations de chacune de ces instances et de chacun des acteurs. De plus, le Conseil réaffirme « l'intérêt de la décentralisation mise en place à partir de 1998 en vue d'assurer une meilleure réponse aux besoins des élèves [...] » (CSE, 2008b, p. 2).

Au collégial

En 1993, des changements ont été apportés à la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel et au régime pédagogique afin de « promouvoir un enseignement de meilleure qualité et faire en sorte que les élèves acquièrent une formation enrichie, plus cohérente, plus pertinente. Assurer la réussite du plus grand nombre, offrir des programmes adaptés aux besoins, accroître l'autonomie des établissements, renouveler et resserrer les liens entre les partenaires, tels sont les grands objectifs de la réforme amorcée » (CSE, 1999, p. 29).

Cette réforme du collégial (intitulée « renouveau collégial ») a notamment amené la création de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC) et l'obligation pour les collèges de se doter de politiques institutionnelles : sur l'évaluation des apprentissages, sur l'évaluation des programmes d'études, sur la gestion des ressources.

« Un des effets majeurs des mesures du Renouveau, dans le sillage de la révision de la Loi et du régime pédagogique [...] est une division nouvelle des responsabilités : un engagement plus ferme du Ministère sur moins de choses dans chaque programme. Le Ministère s'engage sur les objectifs de compétence à viser et les "standards" à atteindre, laissant en grande partie aux collèges le soin d'agencer cours, stages, travaux dirigés et laboratoires, à leur façon. Comme le Conseil le note alors, tout cela engendre une recomposition en profondeur de la division des responsabilités. » La relative prise en charge locale des programmes appelle de nouveaux modes d'organisation et de nouvelles pratiques institutionnelles : « l'approche programme exige à la fois une prise en charge collégiale, à l'interne de l'établissement, et des formes de partenariat avec l'université et l'entreprise selon le secteur d'études » (CSE, 1996, p. 35).

À l'université

Dans son rapport intitulé *Pour un nouveau partage des pouvoirs et responsabilités en éducation* (CSE, 1996, p. 41-48), le Conseil observe que le Québec dispose d'établissements universitaires diversifiés – une université en réseau, des écoles supérieures spécialisées, des établissements de toutes tailles, une université fonctionnant largement sur le mode de l'éducation coopérative et l'existence d'un double réseau linguistique –, ce qui en fait un réseau riche et plurivalent, c'est-à-dire une diversité et une complémentarité de composantes qui permettent de répondre à des besoins de différentes natures.

De plus, le Conseil constate que la notion d'autonomie universitaire se trouve souvent au cœur des débats concernant l'évolution de l'université et son adaptation aux besoins exprimés tant par la société que par l'État. Il distingue « l'autonomie intrinsèque », qui est en relation avec la mission de l'université et qui porte presque essentiellement sur le noyau académique, de « l'autonomie extrinsèque », qui concerne des règles et des conventions venant de l'extérieur et touchant les aspects financiers.

Tout en disposant d'un haut niveau d'autonomie, l'université n'en est pas moins soumise à certaines influences de la part de l'État et d'autres acteurs sociaux. Dans un avis intitulé *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises* (CSE, 2008a), le Conseil fait l'examen des mécanismes de gouvernance appliqués par

l'État, à l'échelle de tout le système universitaire ou à l'échelle de chacun des établissements, et en dégage quelques constats :

- *le rôle nécessaire de pilotage que l'État exerce à l'égard de l'ensemble des universités (favoriser l'accès de la population à l'enseignement supérieur, assurer une saine gestion et une utilisation appropriée des fonds publics, assurer un développement cohérent du système universitaire);*
- *l'autonomie des établissements, reconnue par l'État au regard de leur gestion interne, de l'affectation des ressources financières entre les unités, des priorités scientifiques des établissements et de la gestion des ressources humaines;*
- *la diversité des modes de gouvernance interne des établissements, au regard de cette autonomie reconnue, laquelle est le résultat de l'exercice de la collégialité dans des contextes différents (CSE, 2008a, p. 59).*

Par ailleurs, le Conseil souligne la part importante d'autodétermination dans la gestion interne des établissements à laquelle prennent part les professeurs et les étudiants. Le mode de décision fondé sur la collégialité auquel participent professeurs et étudiants protège, dans une certaine mesure, les valeurs d'autonomie universitaire et de liberté académique, en plus d'encadrer l'activité universitaire autour des piliers de sa mission (CSE, 2008a, p. 20).

En conclusion, compte tenu du partage des responsabilités entre les différents ordres d'enseignement, exposé précédemment, le Conseil considère que les actions en matière de gouverne de l'éducation devraient s'inscrire dans le partage des responsabilités dévolues aux divers acteurs du réseau de l'éducation sur le plan gouvernemental, régional et local.

3.4 Une reddition de comptes signifiante

Un quatrième et dernier principe réaffirmé par le Conseil dans ses écrits touche la reddition de comptes. Pour le Conseil, le caractère public de la mission et du financement de l'éducation justifie que les acteurs scolaires rendent compte de leurs actions et des résultats atteints. « Le droit de regard de la société sur les pouvoirs qu'elle a délégués et l'argent qu'elle a investi implique que les acteurs chargés de dispenser les services d'éducation rendent des comptes sur la pertinence des services offerts et sur la manière dont les sommes investies ont été dépensées tout autant que sur la qualité des résultats atteints » (CSE, 1993, p. 38).

Aux yeux du Conseil, l'obligation de rendre compte découle tout naturellement de la responsabilisation institutionnelle : « [...] l'imputabilité constitue en quelque sorte l'encadrement moral exigé en démocratie dans l'exercice de ce pouvoir si partiel et fragmentaire soit-il en éducation. » Cette obligation s'actualise dans la reddition de comptes « pour répondre, notamment sur le plan de la gestion, à des exigences de transparence auprès des citoyens qui contribuent au financement des institutions

publiques. La reddition de comptes s'inscrit donc dans un processus de gestion qui vise à expliquer ou à contextualiser les activités réalisées et les résultats obtenus en fonction des objectifs prédéterminés et, au besoin, à faire le lien avec les ressources (humaines, matérielles, financières) investies pour y arriver » (CSE, 1993, p. 24).

Pour le Conseil, il importe que les activités de reddition de comptes portent sur la marge de manœuvre effective des établissements scolaires et soient plus ciblées : « Du même souffle, les redditions de comptes propres à chaque programme ou mesure pourraient être consolidées et centrées sur l'essentiel, à savoir répondre de la décentralisation des projets éducatifs des établissements d'enseignement et de la contribution à l'atteinte d'objectifs éducatifs plus larges (régionaux ou nationaux) » (CSE, 2009, p. 40). Le Conseil estime que « les contrôles (vérifications de conformité) exercés *a priori* sur les façons de faire sont appelés à laisser la place aux évaluations critiques sur les moyens choisis pour atteindre des résultats donnés et l'atteinte effective de ces résultats. Pour l'État, il convient donc, dorénavant, de mettre l'accent sur l'évaluation continue *a posteriori* » (CSE, 1996, p. 68).

Le Conseil reconnaît aussi la diversité des mécanismes et des outils qui permettent d'évaluer les nombreuses facettes de l'activité éducative. Il s'intéresse particulièrement aux indicateurs et invite à une certaine prudence dans leur utilisation. Quel que soit l'ordre d'enseignement, les indicateurs servent deux fins : présenter un bilan ponctuel et illustrer une évolution dans le temps. Bien conçus, ils aident à vérifier dans quelle mesure sont atteints les objectifs pouvant témoigner de la réalisation de la mission éducative. Pour le Conseil, c'est par la mise en contexte et une analyse critique de situation que l'exploitation des indicateurs devient significative. Ils peuvent ainsi devenir utiles aux ajustements de système en vue d'offrir de meilleurs services aux citoyens.

Dans un avis récent touchant l'ordre universitaire, le Conseil s'intéresse à la reddition de comptes des universités et ses analyses font état de préoccupations quant à la direction donnée à ce processus et à l'utilisation d'indicateurs quantitatifs : « l'importance de l'existence d'un mécanisme de reddition de comptes de nature publique [...]; que le pilotage de l'État à l'égard des universités est plus directif que par le passé, notamment par la promulgation de diverses politiques [...]; que le mode de reddition de comptes des universités devant l'Assemblée nationale devrait pouvoir évoquer la complexité des éléments de la mission universitaire, grâce à des indicateurs relatifs à la qualité de la formation et de la recherche, plutôt que se limiter à certains indicateurs quantitatifs; qu'il serait utile que les informations recueillies en vertu de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire soient analysées afin d'en dégager des conclusions sur la performance et la qualité de l'ensemble du système universitaire québécois » (CSE, 2008a, p. 62).

Dans cette perspective, le Conseil recommandait d'améliorer le processus de reddition de comptes. Ses propositions, qui visaient les seules universités, pourraient s'appliquer aux autres ordres d'enseignement compte tenu du rôle de pilotage de l'État. Le Conseil recommandait ainsi :

- d'enrichir le processus de reddition de comptes en vue d'y inclure des indicateurs qui témoignent de la réalisation de la mission éducative;
- de développer des méthodes d'analyse et de synthèse des informations recueillies, en vue de dégager les lignes de force et les lacunes du système éducatif;
- de rendre public le résultat de cette analyse et de formuler des orientations visant à améliorer la performance et la qualité de l'ensemble du système.

Conclusion

Le 16 juin 2009, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport rendait publics deux projets de loi pour renforcer la gouvernance dans les cégeps et les universités : le projet de loi 38, Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance, et le projet de loi 44, Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance. Auparavant, le projet de loi 88, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives, concernant la gouvernance des commissions scolaires, avait été adopté puis sanctionné le 29 octobre 2008. C'est notamment dans le contexte de l'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale intitulé *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique* que ces deux projets de loi et cette loi s'inscrivent. Les principes énoncés par l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP, 2007) semblent également avoir servi de sources d'inspiration aux projets de loi 38 et 44.

Si le Conseil endosse les objectifs d'amélioration des services aux citoyens et de saine gestion des fonds publics poursuivis par le gouvernement et la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport avec le dépôt de ces projets de loi sur la gouvernance dans les cégeps et les universités, il note toutefois que l'examen de ceux-ci doit tenir compte d'un certain nombre de principes qui fondent la gouverne en éducation. À cet égard, il constate que plusieurs positions adoptées par le Conseil depuis quelques décennies ont été reprises par certains organismes, notamment la nécessité que la gouvernance des universités s'appuie sur un énoncé clair de mission, que les modalités de gouvernance proposées soient respectueuses de la culture et du caractère particulier de chaque établissement et qu'une reddition de comptes complète et transparente soit obligatoire.

Le Conseil tient à rappeler le caractère distinctif de la mission d'éducation et la nécessité d'une reddition de comptes qui permet des ajustements de système. Il invite toutefois à ne pas alourdir indûment le processus de reddition de comptes afin que les établissements n'aient pas à y affecter des ressources qui, autrement, auraient été consenties aux services éducatifs.

Il rappelle également l'essentiel des recommandations portant sur la reddition de comptes formulées dans son dernier avis sur la mission universitaire. En plus d'indicateurs qualitatifs qui témoignent de la réalisation de la mission éducative, le Conseil recommandait de développer des méthodes d'analyse des informations recueillies, de rendre public le résultat de cette analyse et, enfin, de formuler des orientations visant à améliorer la performance et la qualité de l'ensemble du système, et ce, en vue d'un meilleur service aux citoyens.

Quant aux responsabilités en matière d'éducation, le Conseil souligne qu'elles sont réparties entre des acteurs qui interviennent à différents paliers du système d'éducation et que c'est en respectant les missions de chacun et en donnant aux différents acteurs, quel que soit leur palier d'intervention, la marge de manœuvre nécessaire et les moyens d'assumer leurs responsabilités que le système d'éducation pourra pleinement jouer son rôle.

Enfin, conscient que les objectifs d'amélioration des services aux citoyens et de saine gestion des fonds publics devraient susciter l'adhésion des divers acteurs du milieu, le Conseil est soucieux d'apporter son éclairage sur le sujet. Les orientations en matière de gouvernance comportent en effet des exigences qui supposent à la fois une détermination et un engagement résolu de la part de tous. À la lumière des diverses opinions qui ont été recensées jusqu'à présent, le Conseil constate qu'eu égard aux changements proposés, cette adhésion paraît faire défaut actuellement. Pour sa part, le Conseil croit que ces deux prémisses – l'engagement des acteurs et leur adhésion – permettront d'améliorer les services aux citoyens et, partant, l'accessibilité à l'éducation ainsi que la réussite des élèves et des étudiants.

Bibliographie

Assemblée nationale (2008). *Projet de loi n° 107 : Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 17 p.

Assemblée nationale (2008). *Projet de loi n° 110 : Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 19 p.

Assemblée nationale (2009). *Projet de loi n° 38 : Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 18 p.

Assemblée nationale (2009). *Projet de loi n° 44 : Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 30 p.

Conseil du Trésor (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique : énoncé de politique sur la gestion gouvernementale : sommaire*. Québec : Le Conseil, 12 p.

Conseil supérieur de l'éducation (1993). *La gestion de l'éducation : nécessité d'un autre modèle : rapport annuel 1991-1992 sur l'état et les besoins de l'éducation*. Sainte-Foy : Le Conseil, 56 p.

Conseil supérieur de l'éducation (1995). *Vers la maîtrise du changement en éducation : rapport annuel 1994-1995 sur l'état et les besoins de l'éducation*. Sainte-Foy : Le Conseil, 91 p.

Conseil supérieur de l'éducation (1996). *Pour un nouveau partage des pouvoirs et responsabilités en éducation : rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation*. Sainte-Foy : Le Conseil, 83 p.

Conseil supérieur de l'éducation (1998). *Éduquer à la citoyenneté : rapport annuel 1997-1998 sur l'état et les besoins de l'éducation*. Sainte-Foy : Le Conseil, 110 p.

Conseil supérieur de l'éducation (1999). *L'évaluation institutionnelle en éducation : une dynamique propice au développement : rapport annuel 1998-1999 sur l'état et les besoins de l'éducation*. Sainte-Foy : Le Conseil, 137 p.

Conseil supérieur de l'éducation (2001). *La gouverne de l'éducation, logique marchande ou processus politique? : rapport annuel 2000-2001 sur l'état et les besoins de l'éducation*. Sainte-Foy : Le Conseil, 97 p.

Conseil supérieur de l'éducation (2008a). *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*. Québec : Le Conseil, 94 p.

Conseil supérieur de l'éducation (2008b). *Forum sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires, 20 et 21 février 2008 : présentation des positions du Conseil supérieur de l'éducation*. Québec : Le Conseil, 11 p.

Conseil supérieur de l'éducation (2009). *L'éducation en région éloignée : une responsabilité collective : rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2006-2008*. Québec : Le Conseil, 123 p.

Duranleau, François (2009). *Éléments de contexte pour situer l'intervention législative du gouvernement québécois à l'égard des établissements d'enseignement supérieur*. Rapport présenté au Conseil supérieur de l'éducation. Québec : École nationale d'administration publique, 49 p.

Gouvernement du Québec (2006). *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État : énoncé de politique*. Québec : Finances Québec, 33 p.

Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (2007). *Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*. Montréal : L'Institut, en collaboration avec HEC Montréal et l'École de gestion John-Molson, Université Concordia, 19 p.

http://www.igopp.ca/IMG/pdf/0_IGOPP_2007-09-

[18_Rapport_final_Groupe_de_travail_sur_la_gouvernance_des_universites.pdf](http://www.igopp.ca/IMG/pdf/0_IGOPP_2007-09-18_Rapport_final_Groupe_de_travail_sur_la_gouvernance_des_universites.pdf)

(consulté en juillet 2009)

Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (2008). *Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des établissements de santé et des services sociaux*. Montréal : L'Institut, en collaboration avec HEC Montréal et l'École de gestion John-Molson, Université Concordia, 26 p.

http://www.igopp.org/IMG/pdf/9_Rapport_final_sur_la_gouvernance_des_etablissement_de_sante.pdf (consulté en juillet 2009)

Document produit par le Conseil supérieur de l'éducation

Révision linguistique : Isabelle Tremblay

Vous pouvez consulter le présent avis sur le site Internet du Conseil supérieur de l'éducation :
<http://www.cse.gouv.qc.ca>

Vous pouvez aussi en faire la demande au Conseil supérieur de l'éducation :

- par téléphone : 418 643-3851 (boîte vocale)
- par télécopieur : 418 644-2530
- par courrier électronique : panorama@cse.gouv.qc.ca
- par la poste : 1175, avenue Lavigerie, bureau 180
Québec (Québec) G1V 5B2

Le genre masculin désigne aussi bien les femmes que les hommes et n'est utilisé que pour alléger le texte.

© Gouvernement du Québec, 2009

