

Association
canadienne-française
pour l'avancement
des sciences
1988

Les Cahiers scientifiques

378.10109714
P2224
1988

Le paradoxe
de la gestion
universitaire:
pour une nouvelle
problématique

Publié sous la direction de
Denis Bertrand
Département des sciences administratives
UQAM

Édition:

L'Association canadienne-française
pour l'avancement des sciences
2730, chemin de la Côte-Ste-Catherine
Montréal, Québec H3T 1B7

Commandes téléphoniques:

L'ACFAS
(514) 342-1411
Les cartes Master Card et Visa
sont acceptées.
Veuillez allouer 2 semaines
pour la livraison

Commandes postales:

L'ACFAS
(adresse ci-haut)

Distribution en librairie:

Diffusion Prologue
2975, rue Sartelon
Ville St-Laurent, Québec H4R 1E6
Téléphone: (514) 332-5860
Tél. sans frais: 1-800-361-5751

Graphisme de couverture:

Michel Lepage
(514) 678-0010

© 1988 L'ACFAS
Dépôt légal, 2^e trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-89245-087-X

03802092

Association
canadienne-française
pour l'avancement
des sciences
1988

Les Cahiers scientifiques

Le paradoxe de la gestion universitaire: pour une nouvelle problématique

Publié sous la direction de
Denis Bertrand
Département des sciences administratives
UQAM

Communications présentées à une table ronde organisée par
le Groupe interuniversitaire de réflexion sur l'enseignement supérieur (GIRES)
à l'occasion du 55^e congrès de l'ACFAS,
Université d'Ottawa, mai 1987.

Cette publication a été rendue possible grâce aux contributions
de l'Université du Québec à Montréal,
de la Corporation centrale de l'Université du Québec
et du Groupe de recherche sur l'enseignement supérieur (GRES).



Bibliothèque Nationale du Québec

LB
2341.8
C3 P37
1988

Le paradoxe de la gestion universitaire: pour une nouvelle problématique

Table des matières

Introduction

Denis Bertrand

..... p.1

I Le paradoxe de la productivité universitaire

Le passage du collégium sympathique à l'université-usine: un processus irréversible?

Valérien Harvey

..... p.5

II Le paradoxe du discours et de la vie

Le discours du gouvernement et des universités sur la gestion de l'enseignement supérieur

Pierre-Yves Paradis

..... p.15

III Le paradoxe des structures organisationnelles en période d'austérité budgétaire

Contraintes financières et gestion universitaire au Québec

Jean-B. Haché et Manuel Crespo

..... p.27

IV Le paradoxe de l'enseignement et de la recherche

Pour un nouveau modèle différencié de gestion universitaire

Denis Blondin

..... p.43

V Le paradoxe des niveaux d'action

Pour un retour aux unités de base et à l'organisation du travail

Denis Bertrand

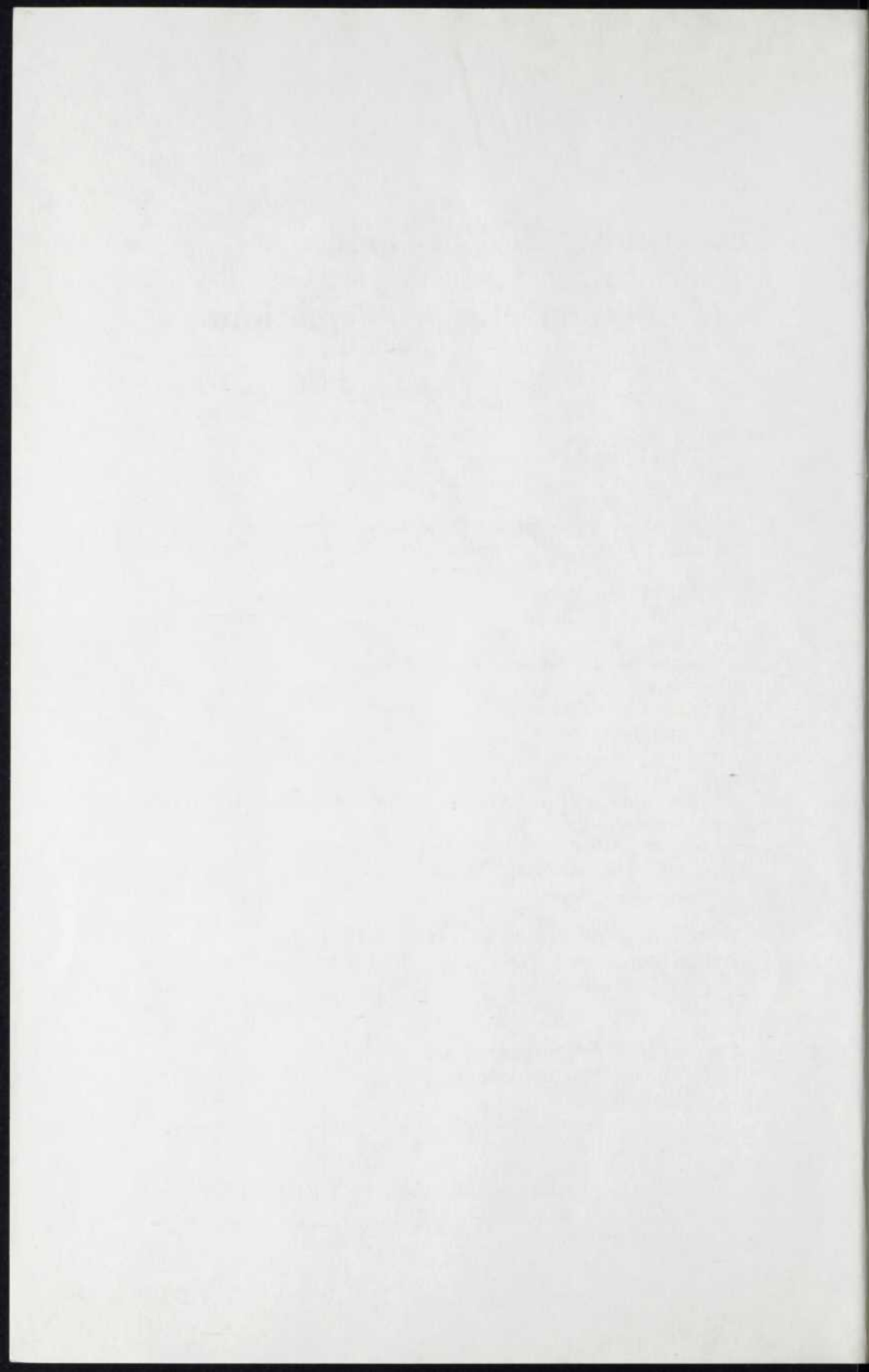
..... p.53

Conclusion

Le paradoxe des finalités et du financement : l'université est-elle une entreprise?

Roland Parenteau

..... p.63



Introduction

À l'automne 1986, lors de la Commission parlementaire sur les orientations et le financement de l'enseignement universitaire, plusieurs intervenants, dont le Conseil des universités, le Conseil du patronat du Québec et le Regroupement des associations des étudiants des universités du Québec (RAEU), ont déploré ouvertement la mauvaise gestion qui prévaudrait au sein du réseau d'enseignement supérieur et dans plusieurs institutions universitaires du Québec.

Ces déclarations rejoignent celles de l'ancien premier ministre René Lévesque, celles de l'ancien ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, Yves Bérubé, ainsi que certains diagnostics du rapport Gobeil.

Ainsi, pour plusieurs observateurs, le monde universitaire se caractérise tout particulièrement par la faiblesse de ses mécanismes de planification et de contrôle et par une sorte de laisser-aller en matière de gestion des ressources humaines.

En somme, que l'on s'en scandalise ou que l'on s'en réjouisse, le procès de la gestion du réseau d'enseignement supérieur et des institutions universitaires est déjà véritablement en cours au Québec.

Plusieurs mesures ont d'ailleurs été proposées pour corriger cette situation: un plus grand respect de la loi de l'offre et de la demande, une intervention plus grande, plus directe et plus efficace de l'État, une augmentation des pouvoirs des organismes de planification et de conseil, une plus grande spécialisation des institutions, un accroissement du pouvoir des dirigeants institutionnels, une modulation des tâches des professeurs, etc.

Au cours de la dernière année, le Groupe interuniversitaire de réflexion sur l'enseignement supérieur (GIRES) a étudié plusieurs facettes de cette réalité extrêmement complexe.

Ce groupe a organisé, à l'occasion du 55e congrès de l'ACFAS, une table ronde qu'il a intitulé: "Le paradoxe de la gestion universitaire: pour une nouvelle problématique".

Cette table ronde visait moins à apporter une conclusion définitive, démontrant, de façon irrévocable, que le monde universitaire québécois est bien ou mal géré, qu'à proposer une nouvelle problématique permettant d'aborder de façon plus systématique et fine cette question fondamentale pour le devenir du Québec.

Sept intervenants se sont efforcés à cette occasion de situer le procès de la gestion universitaire dans une perspective renouvelée, permettant de mieux tenir compte de la richesse, de la complexité et de la spécificité du monde universitaire.

Ce sont ces prises de position, dont certaines sont tout particulièrement tranchées, que nous avons voulu faire mieux connaître par cette publication.

Dans le premier chapitre, maniant avec dextérité une analogie souvent paradoxale, Valérien Harvey de l'Université de Sherbrooke s'interroge sur la nature et l'irréversibilité du processus qui mène "du collégium sympathique à l'université-usine."

Selon l'optique du sociologue de l'organisation, Valérien Harvey identifie certains dangers de la gestion universitaire actuelle et propose des défis impliquant une meilleure coordination des partenaires internes et externes, une direction institutionnelle plus moderne et efficace et un engagement social renouvelé des professeurs.

Dans le second chapitre, Pierre-Yves Paradis de l'UQAM emprunte une approche d'abord philosophique pour rappeler quelques paradoxes des comportements et des discours du monde universitaire. Il insiste sur la spécificité de la "production universitaire".

Il conclut en rappelant que si les discours et la planification ont sans doute leur raison d'être, c'est à la réalité de la vie universitaire qu'il faut accorder la priorité.

Le troisième chapitre permet à Jean-Baptiste Haché et à Manuel Crespo de l'Université de Montréal de rappeler les modes différenciés de gestion de la fonction "production" et des autres fonctions de l'institution universitaire et de présenter quelques résultats initiaux d'une importante étude empirique qui leur a permis de connaître les desiderata et les aspirations des directeurs de département des institutions universitaires québécoises.

Leur recherche montre l'absence de consensus au sein des dirigeants des unités de base des universités québécoises concernant plusieurs dimensions importantes de la vie universitaire: démocratisation de l'enseignement, relations des programmes universitaires et du marché du travail, fermeture des unités universitaires moins viables économiquement, importance à accorder au niveau institutionnel et à celui des unités de base, statut et rôle des gestionnaires des unités de base.

Les chercheurs analysent et comparent les diagnostics et les prescriptions des directeurs en ces matières, en référence à plusieurs variables: taille des

départements, université d'appartenance, secteurs spécifiques d'étude, caractère linguistique de leur institution. Les deux auteurs concluent en demandant une valorisation du niveau institutionnel et une plus grande stabilisation de la direction des unités de base.

Spécialiste de l'apprentissage, Denis Blondin, du Service pédagogique de l'Université de Montréal, rappelle dans le quatrième chapitre, la différence fondamentale entre la fonction enseignement et la fonction recherche, ainsi que les conséquences de cette distinction sur la gestion des institutions universitaires.

Enfin, se situant d'abord en tant que spécialiste du management public et de la gestion des ressources humaines, Denis Bertrand présente cinq postulats, décrit trois situations de la vie quotidienne des professeurs d'universités et réclame un retour aux unités de base et à l'organisation du travail.

En guise de conclusion, l'économiste Roland Parenteau de l'École nationale d'administration publique, qui a présidé la table ronde, non seulement commente et articule ces présentations, mais dégage aussi les caractéristiques essentielles de l'institution universitaire québécoise.

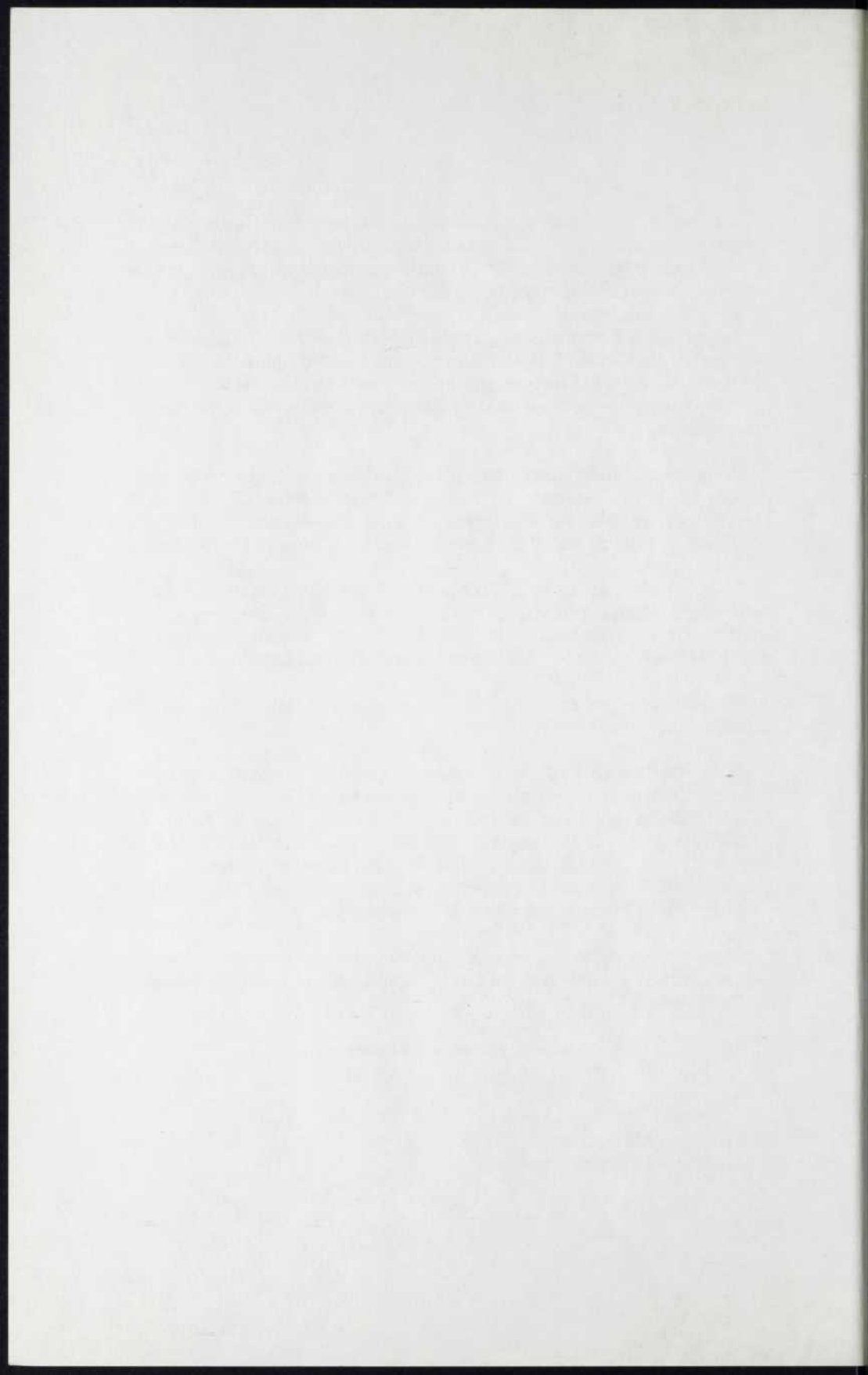
Naturellement, les approches sont diverses et les points de vue souvent partiellement opposés.

Nous avons choisi d'ailleurs d'être paradoxal jusqu'au niveau de la forme et de la présentation de cet ouvrage: ainsi, pour assurer l'unité de l'ensemble et la spécificité de chaque intervention, nous avons choisi de donner un double titre à chacun des chapitres: le premier, général, a été choisi par le responsable de la publication et vise à situer l'article par rapport à la thématique de l'ouvrage; le deuxième est celui retenu par l'auteur et fait ressortir d'abord la nature spécifique de la contribution.

Chaque auteur est responsable de son texte et les opinions émises dans ce livre n'engagent aucunement les divers organismes qui ont rendu possible cette publication.

Au nom de tous les auteurs, je tiens à les remercier.

Denis Bertrand
Organisateur de la rencontre
et responsable de la publication



I

Le paradoxe de la productivité universitaire

LE PASSAGE DU COLLEGIUM SYMPATHIQUE À L'UNIVERSITÉ-USINE: UN PROCESSUS IRRÉVERSIBLE?

Valérien Harvey
Faculté d'éducation,
Université de Sherbrooke

À en croire la rumeur, le déclin de l'université est imminent si on continue l'apparent laisser-faire qui est son lot.

Il faut couper dans le gras, il faut gérer l'université comme une business! Il faut restreindre l'entrée, instaurer la vérité des prix à l'admission et dans la production des gradués; "couler" plus d'étudiants; abolir la permanence; augmenter la tâche; restaurer le "publish or perish"; abolir les programmes courts et autres "frills". L'industrie universitaire doit contribuer à la "grande marche" de la "compétitivité".

L'université est dans un marasme, le désordre s'y est installé; elle ne sait plus où elle s'en va, tant elle a été tout à tous. Il est temps qu'on y mette de l'ordre, comme dans les entreprises.¹

Le discours sur la mauvaise gestion de l'université a été dominé, ces dernières années, par une étonnante coïncidence d'attitudes entre administrateurs publics, gens d'affaires et certains membres du monde universitaire. Il n'est pas né avec le Rapport Gobeil, même si ce dernier le symbolise bien.

Le discours dominant a entraîné des actions que certains ont qualifiées de dévastatrices, mais qui n'avaient pas le support public qu'on aurait cru. Car contrairement à la prétention des détracteurs, l'opinion publique est, dans les sondages, favorable à l'université. Le mystère est plus suspect que la transparence, car plus la connaissance des répondants est élevée plus le niveau d'approbation de l'université se manifeste.

Ainsi, le discours sur la mauvaise gestion de l'université cache des conflits de valeurs: élitisme vs démocratisation; qualité vs quantité; excellence vs dilution; production vs consommation de la connaissance; offre vs demande, etc.

Quand de telles tensions s'avivent à l'université, on dit qu'elle est en crise. Ailleurs, dans le monde financier par exemple, le spectre du marché baissier n'est que la contrepartie d'une fébrilité boursière qui est vouée à l'onde cyclique en retour...Mais dans ce secteur, il n'y a pas de "vilains", ce sont les règles du jeu...Dans les cycles du "marché" universitaire, il y a des "méchants", ils sont soit de l'extérieur, soit de l'intérieur.

L'écho du discours actuel sur l'université révèle une méconnaissance de l'université, de son organisation, de son fonctionnement, de la complexité des valeurs qui s'y "transigent", des relations entre partenaires tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'institution.

L'université est la diversité même. L'université porte en son sein les contradictions sociales. Elle est diversifiée et de nombreuses tensions sont présentes à l'intérieur. L'université n'a pas que pour mission de produire la connaissance et des gradués; elle doit solutionner pour elle-même et par elle-même des problèmes d'arrimage de sa mission avec le développement de la société. Comme "Bourse" des valeurs universitaires, elle a sa complexité qu'on ne saurait escamoter pour régler de l'extérieur ses problèmes. Par ailleurs, ce n'est pas en s'attaquant à ceux qui y oeuvrent de l'intérieur qu'on pourra traverser le cycle avec succès. A-t-on idée de ne blâmer que les courtiers? Ils sauront bien, à la faveur de la conjoncture, réanimer les parquets!

Les gens qui se laissent prendre au discours de la "gestion business" en apprécient-ils bien les conséquences? Ceux qui adhèrent au nouveau culte de l'efficiencé à tout prix, inspiré d'un taylorisme attardé, voudraient-ils que l'université soit régie encore davantage par le Conseil du Trésor, devenu bureau-chef du conglomérat universitaire, ou par les règles inexorables d'un marché soumettant entièrement à la concurrence la vie universitaire.

Quel risque prend-on à permettre plutôt à ceux qui sont les plus en mesure de le faire, d'opérer les transformations de l'université qui s'imposent?

LES DANGERS ET LES DÉFIS DE LA GESTION UNIVERSITAIRE

Nous vivons une ère où l'influence de l'extérieur sur l'université est très forte. Elle se fait par le financement mais aussi par la perméabilité et la

malléabilité plus grande de l'organisation universitaire aux orientations et aux structures sociales ambiantes. Des transformations résultent de ces pressions, d'autres ne se produisent pas à cause de ces contraintes. Dans les deux cas, le développement de l'institution risque d'évoluer selon des orientations qui ne respectent pas suffisamment sa mission et sa nature.

Le rythme des pressions socio-politiques qui s'exercent sur l'organisation universitaire constitue aussi un facteur déterminant de son évolution. La Commission d'étude des universités a brossé un tableau des conséquences de la croissance effrénée du système universitaire sur ses caractéristiques d'organisation et de fonctionnement.² Cette période récente a imposé une uniformisation des structures et des modes de gestion fortement tributaires des bureaucraties de masse dont les caractéristiques mécanistes empruntées au modèle industriel sont mal adaptées au fonctionnement de l'université. Contrairement à ce que plusieurs croient, la syndicalisation a suivi plutôt que précédé ces mouvements, à la fois par réaction à l'envahissement des structures de gouverne et par mimétisme des modes ambiants de structures sociales.

Les caractéristiques de la production de masse dans les secteurs industriel et commercial marquent l'université, tout comme d'ailleurs l'administration publique avec son gigantisme et sa surcentralisation.

Même si ce sont les réactions de défense qui ont été les plus visibles, ces transformations ont été marquées aussi par des responsabilités accrues assumées de l'intérieur.

Mais le courant centralisant de la bureaucratie gouvernementale s'est fait sentir dans l'organisation universitaire. Pendant tant d'années, il a produit des effets de perte d'intérêts chez les partenaires internes. Quand les choses viennent d'en haut on s'habitue à ce qu'elles ne soient plus notre responsabilité et on appelle même de telles interventions pour éviter les frustrations d'initiatives bloquées au sommet.

Mais même quand les universitaires se retranchent, ils n'en constituent pas moins les agents premiers de la gestion des universités. Des structures trop contraignantes et le manque de moyens ne font que réduire le potentiel de leur contribution aux transformations requises. Heureusement, certaines caractéristiques fondamentales de l'organisation universitaire lui permettent de conserver un dynamisme étonnant malgré les contraintes.³

Ainsi les tentatives d'intégrer les valeurs et les modes de fonctionnement externes à la culture universitaire traditionnelle ne laissent pas que des défauts. On peut retrouver dans le système universitaire plus de créativité et

d'adaptabilité que ne le laissent paraître ses fenêtres encore plus d'ivoire que de verre!

C'est dans les dangers et dans les défis de l'organisation universitaire que réside ce paradoxe de la gestion universitaire qu'il faut apprendre à manier. Sans chercher à résister aux pressions de l'extérieur et de l'intérieur qui exigent des transformations de l'organisation universitaire, on doit bien identifier les défis à relever mais aussi les dangers de la précipitation et de l'erreur d'aiguillage.

LES DANGERS

Modèle d'organisation universitaire inadapté, culte de l'efficacité, vulnérabilité et démission des universitaires constituent les principaux dangers pour les universités; ils concourent à réduire considérablement la vigueur avec laquelle l'organisation universitaire peut être mobilisée au service des défis qui la confrontent.

À l'heure même où on parle de décentralisation, d'entrepreneuriat, de motivation des personnels, on n'a jamais autant centralisé la gestion interne et externe des universités. On n'a jamais autant dépossédé les professionnels de l'emprise sur leur "processus de production". Le culte de l'efficacité existe à l'intérieur des universités. De guerre lasse ou par esprit de "réalisme social", on est à mettre en place le modèle de production de masse avec son "batch processing", le prêt-à-porter jetable de la formation obsolescente, les "rappels" pour recyclage continu et les "rejets" du non-emploi!

Curieusement, ce mimétisme de la "chaîne de montage" se produit au moment même où l'"industrie" découvre les vertus de l'implication des ressources humaines et de la restructuration du processus de production des biens et services. Comment oser refiler à l'organisation de l'éducation des modes de gestion qu'on est en train dans les entreprises de déléguer au profit d'une gestion plus moderne?

Qui connaît la "fonction de production" universitaire? Qui peut prétendre avoir le secret de la "technologie de pointe" en production universitaire, pour oser prétendre à l'applicabilité, à l'université de modèles d'organisation et de gestion où ces données sont claires et les cibles de production aisément déterminables?

L'obsession de réduire les dépenses et de chercher les moindres coûts sans référence au contrôle de la qualité des résultats ne peut être assimilée à une recherche d'efficacité et d'augmentation de la productivité. Il s'agit d'une quête d'efficacité cultivée par des administrateurs externes ou internes,

vulnérables aux critiques sur les coûts et qui évaluent mal l'impact de coupures aveugles sur la productivité et le développement.

La plus grande menace qui pèse sur l'organisation et la gestion universitaire n'est donc pas extérieure, elle est interne; c'est la VULNÉRABILITÉ des universitaires aux critiques des nouveaux dieux RÉALISTES! Cette vulnérabilité est faite de culpabilité d'être choyés; d'indistinction entre le "gras individuel" et le "gras collectif". On peut donc retrouver là une certaine intériorisation des normes du culte de l'efficacité ou à tout le moins une érosion de la résistance à l'invasion du modèle industriel.⁴

Même les sciences sociales qui ont tant contribué de l'intérieur et à l'extérieur des universités à la critique sociale et à la mise en place des outils de gestion publique se tiennent maintenant plutôt cois. Ont-ils abdiqué devant les nouveaux dieux? Vont-ils troquer la participation militante à la gestion publique pour la tranquillité du laboratoire? Peuvent-ils s'en remettre aux gestionnaires de carrière? Pourraient-ils se fier pour la gestion des universités aux gestionnaires professionnels venant d'autres industries tout autant que le monde des affaires a fait place à d'anciens cadres de l'administration publique et parapublique qui dirigent des entreprises à succès?

Ne trouve-t-on pas dans "le public" l'entrepreneuriat moderne susceptible de remobiliser les personnels au service des transformations à faire et de la productivité à améliorer? L'aptitude à gérer selon les principes de la motivation serait-elle si rare?

La quête pour la simplicité de l'organisation, la clarté des objectifs et l'autorité a certes des échos internes, notamment chez certains bureaucrates des établissements universitaires et dans les ministères. Elle effleure bien aussi la pensée de certains professeurs à la faveur de la diversité des valeurs présentes chez les membres des organisations universitaires. Mais le pouvoir absolu de réduire la complexité de l'organisation, l'ambiguïté des buts et la réalité diffuse des rôles n'existe nulle part. Seul existe le pouvoir de maîtriser la complexité en apparent désordre et aux objectifs ambigus que March qualifie d'anarchie organisée et que Mintzberg décrit dans son modèle de la bureaucratie de professionnels appliquée aux universités.

LES DÉFIS

La période de croissance phénoménale étant passée, la consolidation des acquis et le progrès peuvent s'effectuer dans des conditions plus adéquates et sereines pour peu qu'une volonté commune de tous les partenaires se

manifeste et que l'on respecte les conditions qui sont propres à cette institution quant au rythme et aux valeurs qui en gouvernent le fonctionnement.

Jamais l'université a-t-elle été autant critiquée, mais jamais aussi elle n'a fait l'objet d'autant d'appels à la contribution collective. Mais peut-on prescrire de l'extérieur une telle contribution sans tenir compte de la nature de son organisation et de ses possibilités de transformation?

Les nouveaux rôles de l'université, son insertion sociale, la transformation des modes de production des services universitaires doivent faire l'objet d'une volonté collective qui tient compte des partenaires en cause.

La consolidation et le développement du système universitaire doivent faire l'objet d'un processus intelligent qui met à profit la connaissance des structures et du fonctionnement des universités et en respecte la complexité. Comme dans toute organisation, les changements à apporter exigent un processus qui fait appel aux ressources internes selon un plan qui ne les braque pas en défense parce qu'il transgresse les valeurs propres à l'institution universitaire.

Au cours des prochaines années, l'organisation universitaire doit relever quatre défis principaux:

1. réunir les conditions d'un nouvel engagement social envers l'université;
2. redéfinir les rôles des partenaires externes et internes en des termes interdépendants plutôt que dans des relations d'adversaires;
3. confirmer le rôle central des professeurs et des gestionnaires internes;
4. développer des enjeux bien identifiés et engageants plutôt que chercher à appliquer des systèmes de planification détaillée inadaptes à l'organisation universitaire.

L'ENGAGEMENT SOCIAL

Les suites de deux commissions parlementaires sur l'université doivent déboucher sur d'autres orientations que le seul ajout de quelques millions. Il doit en ressortir l'expression d'un fort engagement social, politique et économique à mieux comprendre l'université et le système universitaire et à l'inscrire dans un processus de transformation, de modernisation avec le soutien requis à un tel projet en terme de ressources et de support moral.

S'il est une conclusion qui a été bien démontrée par la Commission d'étude sur les universités, c'est que l'on connaît mal l'université. Qu'a-t-on fait depuis pour promouvoir une recherche sur l'université qui est réduite à sa plus simple expression et encore atomisée?

Par-delà la recherche sur l'université, il faut s'engager à favoriser de l'intérieur les recherches-développement propres à permettre aux établissements universitaires d'expérimenter des modèles diversifiés et originaux plutôt qu'uniformisés, tant pour la gestion que pour la production de la connaissance et la conduite des processus de formation.

Il est urgent de mobiliser tous les partenaires dans un processus de transformation des "technologies de la production des services universitaires" qui pourraient permettre de répondre à des besoins accrus avec des ressources limitées. Parmi les éléments de transformation qui se font jour, on peut identifier: la différenciation de la profession d'universitaire; le rapport étudiant-professeur et chercheur-société; la diversification des lieux physiques de prestation et de réception des services, etc. Sommes-nous sur de bonnes voies par rapport à ces questions?

L'INTERDÉPENDANCE DES RÔLES DES PARTENAIRES INTERNES ET EXTERNES

L'importance de l'équilibre entre partenaires internes et externes peut être mieux jugée par référence aux effets d'un déséquilibre. La surcentralisation des organes gouvernementaux engendre à long terme une réduction de la prise en charge interne, une socialisation à attendre d'en haut. La démocratisation du système universitaire a ainsi réduit l'hégémonie des partenaires internes et contribué à leur démobilisation. Pourtant, l'amélioration de l'efficacité doit, comme dans toute organisation, impliquer ses partenaires internes. Au risque de provoquer, sinon de confirmer la démobilisation observée en éducation, on devra trouver les moyens de réaliser le discours de décentralisation de l'administration publique et parapublique. Il faut souhaiter que les espoirs que contient pour les organisations gouvernementales un récent rapport commandé par le Conseil du trésor soient transférés à tout le système parapublic.⁵ La nouvelle approche que contient ce rapport rendra caducs et le Rapport Gobeil et le modèle centralisé.

Quant aux partenaires externes que sont les milieux d'affaires, leurs interventions ont tendance à produire des réactions d'accommodements qui peuvent menacer l'intégrité des modes de gestion interne de l'université.

Les milieux d'affaires doivent donc être sensibles à la vulnérabilité des administrations publiques et parapubliques qui peuvent être portées, lorsque

les pressions sont trop fortes, à transférer des modèles exogènes inadaptés et à adopter un culte de l'efficacité contreproductif. C'est une chose d'exiger le changement, c'en est une autre d'imposer les modèles!

LE RÔLE CENTRAL DES PROFESSEURS ET DES GESTIONNAIRES INTERNES

La croissance du système universitaire et la diversification de ses fonctions et de ses personnels ont dilué les pouvoirs internes d'intervention sur les structures et le fonctionnement universitaires. Le poids des organes centraux et des pouvoirs externes a réduit le champ d'intervention des professeurs au niveau des départements et cloisonné les objets d'intervention selon l'optique "syndicale" ou "patronale".

L'abandon de la participation, soit par dépit soit par résignation, diminue les possibilités de transformer l'université en tenant compte de sa nature propre. La menace de la démission survient au moment même où on découvre de plus en plus dans d'autres milieux que nous ne sommes plus au temps où la gestion pouvait se faire d'en haut.

Les professeurs doivent servir de catalyseurs des ressources internes non seulement pour montrer que la standardisation et la "commercialisation" de l'université est anti-naturelle et contreproductive, mais pour se constituer eux-mêmes en agents de correction et de transformation de l'organisation universitaire. Le vieillissement du personnel peut-il servir de prétexte à la démission quand autant de maturité est requise pour moderniser l'université et faire en sorte que la relève ait d'autres défis que de "prendre des places"?

Les professeurs et les gestionnaires universitaires doivent se réveiller, mettre leur appareil d'analyse au service de la transformation de l'université selon des voies conformes à sa nature.

Rejeter le modèle de "l'efficacité à tout prix" imposé d'en haut ou de l'extérieur parce qu'il ne convient pas ne suffit pas. On ne peut non plus se reposer sur le seul modèle collégial et l'hégémonie des professeurs. Mais il y a place pour un leadership à assumer avec des partenaires internes et externes qui pourront apporter une contribution d'autant plus importante qu'elle sera encadrée par une action stimulante plutôt que démissionnaire.

Les universitaires ont à se mobiliser, à se serrer les coudes non parce qu'ils doivent défendre "leur fief" mais parce que c'est la responsabilité qui leur incombe socialement de définir et redéfinir l'université tant dans le contenu de sa production que dans la nature de l'organisation propre à "assurer la pertinence et l'excellence".

UN ENJEU IDENTIFIÉ ET ENGAGEANT

Quelle est cette organisation universitaire à préserver, quelles sont ses parties à améliorer ou à transformer?

Comment l'université peut-elle conserver ses caractéristiques d'indépendance critique et de liberté créative tout en se transformant pour s'adapter à une société exigeant le conformisme de ses structures et la correspondance aux exigences utilitaires?

Plus que jamais ces questions doivent être l'objet intense et incessant de nos préoccupations. Un engagement à la réflexion et à l'action non seulement sur les objectifs et les moyens mais aussi sur les résultats.

Mais cet engagement ne doit pas reposer sur le postulat que seule la rationalisation des coûts générera la marge de manoeuvre suffisante pour répondre à l'exigence des deux composantes de l'excellence collective que sont qualité et équité.⁶

Il faut se donner comme défi d'augmenter la productivité universitaire en transformant nos façons de faire tout en respectant la mission. On reconnaît habituellement les exigences suivantes pour l'amélioration de la productivité:

- amélioration de la technologie,
- nouvelles techniques de motivation,
- changements organisationnels d'opération et de procédures,
- activités de formation,
- utilisation de mesures de productivité et de vérification de la performance.

L'amélioration de la productivité et les transformations de la technologie universitaire pour l'accomplir ne sont pas nécessaires parce qu'il faut gérer l'université comme une "business"; pas non plus parce qu'il y a mauvaise gestion; mais parce que les besoins sont encore tellement grands par rapport aux possibilités de dégagement de ressources financières, qu'il faut trouver des moyens plus efficaces, originaux même.

Pour moderniser une industrie, il faut habituellement plusieurs millions; pour moderniser l'administration gouvernementale, le Conseil du trésor engage des études et des fonds et met de l'avant des réformes importantes (Voir le rapport cité plus haut).

Pourquoi le Conseil du trésor ne mettrait-il pas à la disposition du monde universitaire les moyens et les crédits nécessaires à la modernisation et à la rénovation de la gestion universitaire?

NOTES ET RÉFÉRENCES

- 1 Ces propos ne se retrouvent pas qu'au Québec. Un petit livre (Bercuson et al, *The Great Brain Robbery: the Decline of the University*) s'est chargé de diffuser un message d'autant plus crédible que ses auteurs sont universitaires. Ces derniers ont même découvert qu'un tel livre pouvait dépasser de beaucoup les ventes de leurs ouvrages scientifiques...
- 2 *Comité d'étude de l'organisation universitaire*, Livre II, l'organisation et la gestion de l'université; C.E.U., mai 79, p. 1-25.
- 3 Voir à ce sujet: *Comité d'étude sur l'organisation universitaire* (C.E.U.) Livre II, p. 106-109.
- 4 On aurait intérêt à relire à ce sujet le livre de Raymond E. Collahan, *The Cult of Efficiency*, University of Chicago Press, Chicago, 1962.
- 5 Centre pour le développement de la productivité dans le secteur public, *Pour une rénovation de l'administration publique*, Conseil du trésor, 1987, 46 pages.
- 6 Harvey Valérien, *Le Rapport Gobeil: essai d'analyse critique*, Colloque de l'ENAP, février 1987.

II

Le paradoxe du discours et de la vie

LE DISCOURS DU GOUVERNEMENT ET DES UNIVERSITÉS SUR
LA GESTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Pierre-Yves Paradis
Département des sciences de l'éducation,
UQAM

Le paradoxe est une figure de rhétorique par laquelle l'orateur dit des choses contrairement à l'opinion commune.

Le paradoxe est une question de langage, de discours; aussi, c'est vers un essai d'analyse du discours que nous allons orienter cette réflexion.

Nous voulons montrer qu'il y a de nombreux paradoxes dans les lois, dans les actions et dans les discours du gouvernement, du réseau et des institutions universitaires concernant la gestion de l'enseignement supérieur.

Nous analyserons donc quelques réalités paradoxales, puis nous concluerons en dégagant certains éléments d'une nouvelle problématique de la gestion de l'enseignement universitaire.

Avant d'entreprendre ces quelques analyses, nous ne pouvons nous empêcher de rappeler la difficulté pour quiconque d'entendre un discours inhabituel, c'est-à-dire un discours où les mots sans être modifiés, véhiculent autre chose que ce que l'on est habitué de croire qu'ils véhiculent.

La langue est ainsi faite qu'elle ne se laisse pas subordonner aux exigences d'un seul locuteur. Ce n'est pas pour rien qu'il se crée des jargons. Mon exercice d'aujourd'hui vous entraînera donc, sur les ailes des mots, vers des cieux que vous n'aimerez peut-être pas visiter.

LE PARADOXE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

Ce premier paradoxe rappelle la différence entre la loi elle-même et la mise en application d'une loi.

Ainsi, par exemple, même si le texte inchangé de la loi de l'Université du Québec confère à l'Assemblée des Gouverneurs certains pouvoirs de gestion provinciale du réseau des universités publiques du Québec, jamais le gouvernement n'a accepté de payer explicitement pour l'exercice de ces pouvoirs. Au contraire, il a fait en sorte que ces actions soient payées par des ponctions dans les revenus des institutions du réseau de l'U.Q., disant même ouvertement qu'il y avait à l'U.Q. double niveau d'administration.

Une telle application conduisait à la neutralisation partielle d'une loi qu'il a lui-même faite et qu'il n'a pas voulu modifier. Et il n'y a eu guère de protestations pour souligner l'incohérence, le paradoxe entre le discours de la loi et ce mode de financement. Le gouvernement n'aime pas se départir de ses pouvoirs sur l'enseignement supérieur et n'aime pas non plus les controverses que peuvent engendrer certaines modifications des lois.

LE PARADOXE DE LA MODIFICATION DÉMOCRATIQUE DES LOIS ET DES TEXTES OFFICIELS

Pourtant, depuis quelques années, certaines modifications ont été apportées à des lois ou à des textes officiels, sans que le milieu intéressé n'en prenne conscience.

Illustrons ce phénomène à partir de deux exemples: une modification importante a été apportée dernièrement à la loi du Conseil supérieur de l'éducation, sans que ces changements n'engendrent quelque réaction, protestation ou justification.

Le paragraphe b) de l'article 30 de cette loi se lisait encore ainsi en 1980:

"Le ministre est tenu de préparer et de soumettre à l'examen du Conseil, avant leur approbation par le lieutenant-gouverneur en conseil, les règlements qui doivent régir les matières suivantes:

[a]-

b) sous réserve des attributions des comités visés à l'article 22, les programmes d'études, les examens, les diplômes, les brevets d'enseignement et la qualification du personnel pédagogique, pour tous les enseignements, sauf les enseignements qui conduisent à un grade universitaire, et les enseignements privés qui ne conduisent pas à un diplôme décerné sous l'autorité du Ministre".¹

Or, en 1986, le texte ne fait plus mention des enseignements conduisant à un grade universitaire.

Cet article était embarrassant pour le gouvernement car il venait en opposition avec certains autres règlements et certaines autres lois. Disparaît ainsi le seul texte officiel qui limitait, pour les universités, le pouvoir de réglementer du Ministre. La situation reste la même, mais le discours de la loi a été changé et l'enseignement supérieur peut maintenant légalement être réglementé par le Ministre.

Je souligne aussi un petit glissement de mot dans le texte officiel du Ministre présentant les subventions aux universités.

En 1972, le texte d'accompagnement de la décision officielle s'intitulait: Règles relatives au financement des universités du Québec.

On pouvait lire à la page 5 de ce document:

"Le budget est un instrument de gestion et de prévision des ressources à affecter aux opérations d'une période donnée.

Actuellement, les budgets sont faits annuellement. L'établissement de prévisions budgétaires à plus long terme, comme le recommande le Conseil des universités, se réalisera au fur et à mesure que de nouvelles méthodes d'allocation des ressources seront élaborées. Le budget est une opération propre à chaque université. Cependant, les universités ont besoin de connaître du gouvernement, premièrement, les ressources qu'il leur alloue par subvention et deuxièmement, les cadres qu'il leur définit par les plans sectoriels, l'acceptation de nouveaux programmes, les politiques de recherche et les autres dispositions administratives."²

Or, au cours des ans, non seulement ce texte qui limitait le pouvoir financier du ministre est-il disparu du document, mais le mot "budget" est apparu dans le titre même qui est devenu: Règles budgétaires... Ainsi, l'opération propre à chaque université est devenue maintenant l'opération du gouvernement. Et qui a protesté? Personne, acceptant ainsi, sans en prendre conscience, que le gouvernement gère en matière financière les universités... au moins dans son discours.

LE PARADOXE DE L'ÉTABLISSEMENT ET DU MAINTIEN DES RÈGLES DE FINANCEMENT

Avant le milieu du XXe siècle, les gouvernements ont cédé surtout des terrains qui servaient de sources de revenus aux premières institutions universitaires du Québec.

Vers le milieu du XXe siècle, les gouvernements ont commencé à donner des octrois aux universités: c'était la période des octrois discrétionnaires. Le gouvernement s'accommodait alors très bien de cette façon discrète de subventionner les universités. Au Québec, ce sont les universités qui ont réagi, non pas en contestant la façon de faire du gouvernement mais en développant ce que j'appellerais une "demande plus rationnelle". C'est ce que firent, avec la collaboration des fonctionnaires, les comités Gauthier. Mais le gouvernement prenait toujours sa décision de façon discrétionnaire et discrète.

Cette façon de faire fut interrompue péremptoirement par le gouvernement lorsque le Conseil des universités tenta de prendre la relève des comités Gauthier et présenta une "demande rationnelle" de subvention.

Le gouvernement n'avait pas alors de méthode rationnelle d'établissement de son intervention financière en enseignement supérieur. Il ne voulait pas cependant que quelqu'un d'autre lui dicte sa conduite. Pris de court, il procéda par accroissement des dépenses antérieures. C'est ce qui s'est appelé et s'appelle encore la méthode historique de financement des universités québécoises. Le gouvernement savait et a dit très explicitement alors, que c'était un pis-aller qu'il faudrait corriger. Et il s'engagea d'ailleurs à apporter ces corrections. Je signale deux de ces engagements et leur sort tragi-comique.

LA MISE EN PLACE DE LA MÉTHODE RATIONNELLE DE DÉFINITION DE L'ENVELOPPE GLOBALE

Non seulement les tentatives d'approche plus ouvertes essayées au début des années 70 n'aboutirent pas, mais le gouvernement, dans le cadre d'une réforme plus globale, diminua les pouvoirs du ministre de l'Éducation sur cette enveloppe, pour les remettre au Conseil du trésor, et ainsi soustraire l'établissement de cette enveloppe globale au ministère sectoriel et à son réseau d'institutions. Les prévisions de ressources sur plusieurs années venaient d'être enterrées et le sont restées jusqu'à aujourd'hui, à ma connaissance. Le gouvernement décide toujours discrètement et à sa discrétion de sa participation financière à l'enseignement supérieur.

LA PROMULGATION DES RÈGLES DE PARTAGE INTER-INSTITUTIONNEL DE L'ENVELOPPE

Forcé d'utiliser le pis-aller de la méthode historique, le gouvernement s'engageait aussi à bâtir une méthode rationnelle d'allocation interinstitutionnelle des ressources. Je ne vous rappellerai pas l'histoire de tous les échecs des tentatives faites, mais à ma connaissance l'allocation des

ressources est encore faite selon la méthode historique d'augmentation des dépenses acceptées.

En cette double matière, les universités de leur côté ont autant cafouillé. Je rappelle simplement la décision d'abandonner le grand projet de systèmes informatisés de gestion universitaire après une dépense de 5 000 000 de dollars canadiens de 1970. L'hétérogénéité des institutions a résisté à l'utopie rationnelle d'un réseau homogène.

Ainsi, la méthode historique implantée en catastrophe et de façon temporaire reste aujourd'hui toujours en place.

LE PARADOXE DU DISCOURS SUR LA RATIONALISATION DES SUBVENTIONS AUX UNIVERSITÉS

Plus récemment, dans son action de rationalisation des dépenses des commissions scolaires, le gouvernement est engagé dans un mouvement de partage des responsabilités et ses règles d'allocations des subventions retournent de plus en plus de pouvoir aux institutions locales.

En effet, au cours des dernières années, le ministère de l'éducation a entre autres, modifié sensiblement son contrôle sur l'effectif enseignant et sur la masse salariale pour remettre de plus en plus aux commissions scolaires des responsabilités de gestion de leur effectif enseignant.

Or dans le même temps, le même gouvernement, le même Ministre s'engage dans un mouvement de plus grande centralisation des pouvoirs sur les universités par la voie des bureaucrates et des technocrates.

En effet, le discours sur l'enseignement supérieur, par le biais des règles "dites budgétaires", parle de l'orientation par le gouvernement du développement, c'est-à-dire de choix des programmes d'enseignement et de recherche par le Ministère lui-même; il intervient aussi dans la sélection, la rémunération et l'évaluation du personnel professoral, par ces pressions sur la négociation des conventions collectives, sur la définition de la tâche, sur l'augmentation des groupes-cours, etc. Pourquoi les institutions dites autonomes, sont-elles précisément celles dont on essaie le plus de diminuer les pouvoirs?

LE PARADOXE DU DISCOURS SUR LA PLANIFICATION DU RÉSEAU UNIVERSITAIRE

Je rappelle à ce sujet le discours ministériel du début des années 70, les intentions de planification énoncées alors pour établir la rationalité tant dans l'intervention du gouvernement que dans la complémentarité des institutions du réseau. Il y eut les opérations sciences appliquées, sciences de la santé et sciences fondamentales; il y eut aussi l'opération grandes orientations, et puis plus rien. Le Conseil des universités tient toujours sur la planification un grand discours mais ne parvint jamais à produire autre chose qu'un contrôle sur les nouveaux programmes.

Utopique aussi a été le discours sur le rôle et les pouvoirs d'un organisme comme la CREPUQ. Le paradoxe est de dire possible une position unique de la part d'institutions dont les intérêts sont divergents. Lorsque l'argent va à une institution, l'autre ne l'a pas. Et si le détachement est possible chez des individus, il est au moins paradoxal de le dire d'institutions même nobles et dignes de considérations.

LE PARADOXE DES DISCOURS SUR LA PRODUCTION

Les sociétés développées du XXe siècle se gèrent selon les conceptions utilisées pour la production. Aussi ne faut-il pas se surprendre de voir la notion de produit, de production et de clientèle appliquée à l'enseignement supérieur. Là, cependant le discours est paradoxal: il ne dit pas la réalité.

En effet, pour plusieurs, le produit identifié de l'enseignement supérieur est le diplôme. Le diplôme n'est pourtant que le signe de quelque chose d'autre dont on ne parle guère. Cette chose autre, c'est de la connaissance à assimiler parce que déjà découverte ou à découvrir parce qu'encore inconnue.

Et si le produit est une connaissance, les producteurs sont ceux qui acquièrent cette connaissance, les étudiants et ceux qui créent de nouvelles connaissances, les chercheurs.

Il y a donc à l'université deux sortes de producteurs: des étudiants et des chercheurs. Les autres sont là pour aider ces derniers dans leur quête de savoirs théoriques ou pratiques.

Pourquoi alors cette tendance actuelle à oublier les "agents principaux" de l'université et à les réduire soit au rang d'assistés sociaux par la loi d'aide aux étudiants ou d'agents marginaux par les modes actuels de financement de la recherche?

Enfin, par quel tour de passe-passe est-on parvenu à identifier la clientèle de ce produit comme étant les étudiants. En effet, ce ne sont ni les étudiants ni les chercheurs qui utilisent les connaissances, mais la société par ses différentes institutions et autres membres. C'est cette clientèle d'ailleurs qui est prête à payer pour ce produit et pour sa production.

LE PARADOXE DU DISCOURS SUR L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS

D'un côté le gouvernement parle toujours des universités comme des institutions de haut savoir, comme du réservoir des personnels hautement qualifiés dont ont besoin tant les diverses institutions sociales que le gouvernement lui-même.

Mais d'un autre côté ces institutions très savantes, les plus savantes mêmes, ne savent plus suffisamment bien se gérer elles-mêmes et le gouvernement doit, à l'égard de ces institutions, utiliser des règles, des contraintes, un pouvoir qu'il n'impose pas à l'industrie qu'il subventionne, ou au contractant qu'il engage.

Dans le cas de l'industrie, le gouvernement fait confiance aux connaissances professionnelles et aux capacités de gérance; dans le cas des universités, dites autonomes, il veut contrôler l'enseignement, contrôler la recherche et dire comment les universités doivent dépenser correctement. Dans ce cadre, les institutions de haut savoir deviennent les institutions de petite gestion.

LE PARADOXE DU DISCOURS SUR L'HOMOGENÉITÉ DES UNIVERSITÉS

Dans ses programmes d'aide et de subventions aux industries, le gouvernement ne travaille jamais avec des instruments qui exigent que des industries prennent une forme identique et se soumettent à des règles uniques de subventions. Le gouvernement s'ajuste à la réalité et ne cherche pas à la transformer.

Or, à notre connaissance, pour l'enseignement supérieur, le gouvernement, les organismes de coordination et les principaux réformateurs de notre système universitaire recherchent tout d'abord un modèle, une formule, une méthode permettant de planifier, d'évaluer grâce à la standardisation et à l'homogénéisation de la vie universitaire.

Et pourtant, l'université ne doit-elle pas être, plus que l'industrie, le lieu des contraires, de la dialectique qui force à considérer toute synthèse comme une thèse face à son antithèse, pour que progresse la connaissance et pour que se réalise le développement.

Ce qu'il faut pour gérer l'université, ce n'est pas une formule, une méthode unique, stable et permanente, mais une capacité de s'adapter aux cheminements capricieux de la dialectique. Le rôle critique de l'université passe par là, et le discours devrait le dire. Peut-être est-ce là d'abord la raison de la longévité de la méthode historique dénoncée par tous et d'abord par le gouvernement.

LE PARADOXE DU DISCOURS DES UNIVERSITÉS SUR LE RÔLE DU GOUVERNEMENT

D'un côté, les universités réclament à grands cris leur autonomie confondant souvent l'autonomie interne de gestion avec la liberté académique des agents de production.

Or, au premier problème soulevé, l'université évalue le coût de la solution et se tourne vers le bailleur de fonds en lui demandant d'intervenir de telle ou telle façon pour que le problème se résolve. L'institution autonome qu'est l'université ne peut pousser son autonomie jusqu'à contrôler ses revenus et faire ses principaux choix de dépenses. Sa liberté ne va pas jusque là.

POUR UNE PROBLÉMATIQUE NOUVELLE

Cette recherche sur les figures de rhétoriques des discours officiels pourrait se développer longuement et même comprendre l'analyse des figures grammaticales utilisées. Tous s'en porteraient mieux, se comprendraient mieux. Aussi pour nous, un élément important d'une problématique nouvelle est le dire, le discours, qui doit être mieux contrôlé; surtout que le dire, en gestion, porte sur ce que l'on va faire autant que sur ce que l'on a fait.

Si les analyses de ce qui a été fait sont nombreuses, les "dire" de ce que l'on veut faire sont plutôt rares. Ce que l'on veut faire, il faut le penser avant de le faire; il faut savoir aussi le faire. Et ce savoir le faire, lorsqu'on le dit, s'appelle plan; et l'exercice de dire ce que l'on va faire avant de le faire, c'est la planification. Pour une nouvelle problématique, essayons de dire plus précisément ce que l'on va faire, avant de le faire; peut-être serons-nous alors moins déçus face aux résultats obtenus.

Dire ce que l'on va faire, planifier, exige un abandon, au moins temporaire, du quotidien, de l'urgent. Planifier exige aussi une bonne analyse de ses ressources propres, une bonne reconnaissance de ses possibilités de réaliser ses objectifs. Le discours de planification constate les ressources disponibles et organise l'avenir, il ne pleure pas sur le passé, ou sur les carences du présent.

Pour l'avenir des universités, essayons de dire ce que nous ferons avec les ressources dont nous pouvons disposer; organisons notre propre futur au lieu de nous plaindre de ce que nous ne sommes pas et ne pouvons probablement pas être.

Un autre élément important d'une problématique nouvelle de la gestion de l'enseignement supérieur passe par une réflexion sérieuse sur la distinction entre l'utile et l'honnête.

Car si on ne revient pas régulièrement sur cette distinction, on oubliera encore plus l'honnête, ce qui est digne d'honneur, recherché pour soi, au profit du seul utile, toujours facile à reconnaître à cause de sa dépendance d'un autre.

L'université n'a pas de difficulté à démontrer la pertinence de ses formations utiles, les formations professionnelles; mais le discours sur les formations honnêtes, les formations recherchées pour elles-mêmes, coupe souvent très court et se perd dans un nostalgique rappel de l'autrefois. L'honnête n'a pas été détruit, il existe toujours: on ne sait cependant plus le dire.

Le travail de ceux qui vivent l'honnête devrait se faire plus visible, se manifester plus régulièrement et cesser de chercher à se justifier dans le seul utile comme l'ont proposé les auteurs du rapport de l'opération sciences fondamentales et le comité Gobeil?

Les gouvernements et les autres bailleurs de fonds ont besoin de main-d'oeuvre et le laissent savoir; c'est leur droit. L'université d'aujourd'hui, peut-être plus que celle d'autrefois, forme une certaine main-d'oeuvre, mais elle doit aussi former des gens qui apprennent pour apprendre, parce qu'il est honnête, digne d'honneur, de savoir, d'être sachant, d'être savant, savant même au point de pouvoir faire apprendre aux autres, c'est-à-dire être docteur. L'universitaire peut encore aujourd'hui être plus qu'utile, être honnête et dans un sens très différent de l'honnête homme du XVIIe siècle que je ne suis jamais parvenu à distinguer de Trissotin ou d'Oronte.

Pour terminer, rappelons que les paradoxes sont des figures de rhétorique et qu'ils ne doivent pas être considérés comme des propositions affirmatives normales. Oublier qu'ils ne correspondent pas à la réalité, c'est se berner, c'est aussi souvent errer, échouer.

Mais finissons sur une note d'espoir. Dans son commentaire du troisième livre des Métaphysiques d'Aristote, Thomas d'Aquin rappelle que malgré tous les discours, malgré toutes les erreurs, nous restons tous "co acti veritate", ramassés par la réalité: quel que soit le discours, la vérité finit toujours par faire son chemin.

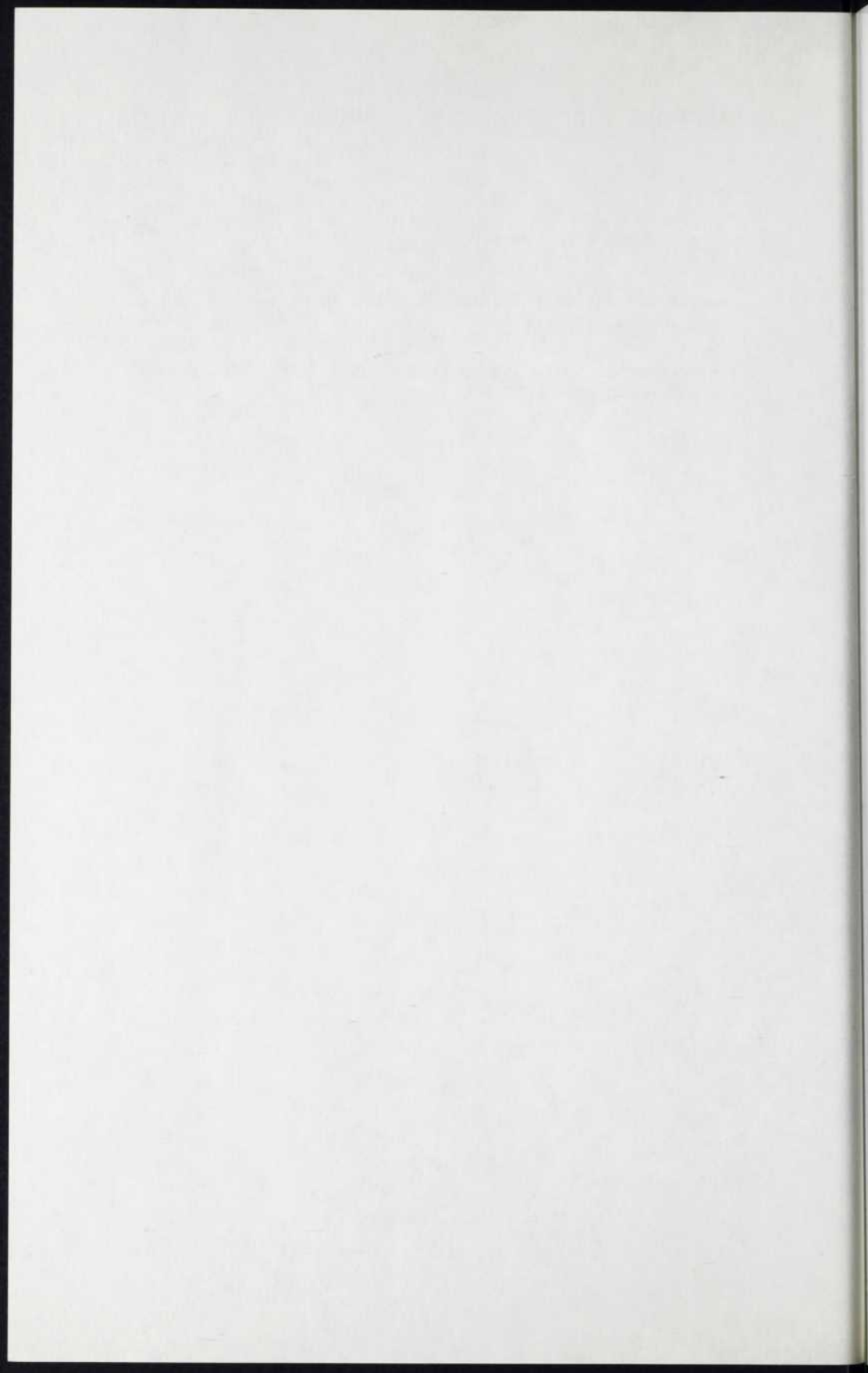
Ainsi, quels que soient les discours, l'institution universitaire parviendra encore longtemps, croyons-nous, à être ce qu'elle est, même si nous ne pouvons pas le dire précisément.

RÉFÉRENCES GÉNÉRALES

- Cazalis, Pierre, *Les prérequis politiques et méthodologiques à l'application de la notion de productivité dans les établissements d'enseignements supérieurs*, Université du Québec, 1987.
- Intersyndicale des professeurs des universités québécoises, *La tâche des professeurs d'université*, mars 1987.
- Paradis, Pierre-Yves, *La loi de l'Université du Québec*: U.Q., 1984.
- Mémoire des professeurs d'université à la commission parlementaire de l'éducation, *Autonomie, accessibilité et fonction critique*, septembre 1986.
- *Recueil des lois de l'éducation du Québec* - 1970, 1986, Éditeur officiel du Québec.
- Morton, Owen Shapiro, *Comment les établissements d'enseignement supérieur appliquent la notion de productivité*, Williams College, février 1987.
- Université du Québec à Montréal, *Mémoire à la Commission parlementaire de l'éducation*, UQAM, juin 1986.
- Wagner, Leslie, *La notion de productivité dans les établissements d'enseignement supérieur*, National Advisory Body for Public Sector Higher Education, Royaume-Uni, 1987.

NOTES

- 1 Recueil des lois de l'éducation 1970, Loi du Conseil supérieur de l'éducation, Art.28, p.13.
- 2 *Financement des universités du Québec, 1972-1973*. Subventions de fonctionnement, mars 1972, p.4.



III

Le paradoxe des structures institutionnelles en période d'austérité budgétaire

CONTRAINTES FINANCIÈRES ET GESTION UNIVERSITAIRE AU QUÉBEC

Jean B. Haché
Manuel Crespo
Faculté des sciences de l'éducation,
Université de Montréal

Cette communication est issue d'un projet de recherche subventionné par le Fonds FCAR (EQ-1580) et le CRSHC (410-83-09-40).

Sous les récentes pressions de l'austérité budgétaire décrétée par le gouvernement du Québec, les universités québécoises, qui se sont vues menacées jusque dans leur survie, ont éprouvé beaucoup de difficulté à réagir rapidement aux circonstances et à prendre des décisions efficaces quant à la répartition des coupures budgétaires. Ne parvenant pas à se comporter comme les grandes organisations du secteur privé, leur gestion a été la cible de critiques importantes proférées surtout par des hautes instances gouvernementales.

Ces critiques sont-elles fondées? Comment s'explique l'approche lente et réactive des universités? Est-ce que toutes les universités se comportent de façon semblable en matière de gestion? Leurs modes de gestion sont-ils comparables à ceux des grandes organisations du secteur privé?

Nous tentons ici de répondre à ces questions. Les réponses que nous suggérons, sous réserve d'analyses plus approfondies, proviennent d'une exploration préliminaire de données recueillies dans une étude réalisée auprès des directeurs de départements de l'ensemble des universités québécoises.

CONTEXTE

Au seul plan des dépenses d'opération, les budgets des universités québécoises ont diminué de 47 millions de dollars constants, entre 1980-81 et 1984-85.¹ Toute proportion gardée, la réduction des budgets universitaires a été plus importante que les réductions de même type opérées aux niveaux primaire/secondaire et collégial du système d'éducation québécois.

Les réductions aux budgets des universités québécoises se sont opérées durant une période où le nombre des étudiants dans les universités ne cessait de s'accroître. En effet, entre 1970 et 1983, l'augmentation des clientèles du secteur universitaire québécois a été la plus importante au Canada. Entre 1980 et 1983, le nombre des étudiants universitaires au Québec a augmenté de 12.5%: à la seule Université de Montréal, la clientèle étudiante a augmenté de 21% entre 1981 et 1985 alors que le corps professoral diminuait, durant cette même période, d'environ 15% (Rapport Annuel 1985-86).

L'importance des coupures budgétaires a provoqué un état de crise au sein du réseau universitaire québécois. Seule l'approbation de crédits nouveaux pour les années 1987-88 et 1988-89, promet de ralentir la progression de cette crise.

Dans ses aspects essentiels, la crise provoquée dans les universités se manifeste, suite à des coupures horizontales, par une menace qui pèse sur l'ensemble des activités universitaires et non pas sur des activités de type particulier ou sur des activités dans des domaines particuliers d'étude. Les ajustements horizontaux effectués ont-ils été opérés à la suite d'une décision, même implicite, des universités? Est-ce que ces coupures horizontales ont été affectées plutôt de façon égalitaire et arbitraire en raison d'une incapacité des universités à prendre véritablement des décisions à ce sujet?

L'université québécoise est en crise parce que, selon elle, le gouvernement refuse de lui octroyer les crédits qu'elle estime indispensable à sa survie. Certains estiment, cependant, que cette crise qu'éprouvent les universités n'est pas une crise financière dont les responsables sont en dehors de l'université; ils estiment plutôt que cette crise est une crise de gestion attribuable avant tout à un manque de rigueur managériale héritée des années de croissance et d'abondance et, en particulier, à des conditions de travail trop généreuses pour le personnel enseignant.

Dans les réalignements de politiques gouvernementales provoqués par la crise économique des dernières années et dans les efforts d'assainissement des finances publiques qu'ont dû fournir les gouvernements, les universités en sont venues à être assimilées, dans le discours gouvernemental, à des

corporations dont les buts seraient la production et la diffusion du savoir d'une part, et le renouvellement de la main-d'oeuvre professionnelle, d'autre part. Selon cette vision nouvelle, l'efficacité doit constituer le critère principal d'évaluation des universités. Ce discours a été exprimé clairement dans le rapport, publié en 1986, du Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (Rapport Gobeil) dirigé par le président du Conseil du trésor du gouvernement du Québec.²

Dans les grandes corporations typiques du secteur privé, le principe de l'unité de décision, principe fondamental en administration, est respecté: les lignes d'autorité et de délégation, les réseaux d'information et les mécanismes de contrôle sont clairement établis; les objectifs qui précisent l'action de ces organisations sont de nature opérationnelle; les résultats qu'elles produisent sont comptabilisables et sont comptabilisés; et ils sont continuellement comparés aux objectifs prescrits afin d'introduire rapidement, le cas échéant, les réalignements qui s'imposent. Ces réalignements -- il s'agit de la fonction contrôle -- sont rendus possibles grâce à une concentration de pouvoirs en des points stratégiques de l'organisation.

Si on compare la gestion universitaire à ce modèle de gestion des grandes entreprises qui se font compétition dans le secteur privé, la gestion universitaire pose en effet problème. La pertinence et l'impact de ses objectifs et de ses produits fortement diversifiés s'évaluent difficilement dans une perspective utilitaire de court terme. Dans l'université, la répartition du pouvoir, les arrangements organisationnels et les processus de prise de décision sont particuliers à un organisme dont les productions sont non seulement diverses, mais foncièrement différentes. Les critères pour évaluer leur efficacité résistent mal à des comparaisons avec des phénomènes analogues dans les grandes corporations du secteur privé.

Les unités constituantes de l'université sont non seulement diverses; elles sont, pour la plupart, totalement différentes tant par les objectifs de formation qu'elles poursuivent que par les moyens utilisés pour y parvenir. Il s'agit d'examiner la formation universitaire dans des domaines comme la médecine, la théologie, les études françaises, l'astronomie et l'administration publique pour constater à quel point des termes comme "formation universitaire", "enseignement universitaire" et "programme d'études universitaires" doivent faire abstraction de nombreux attributs particuliers pour décrire des traits communs aux unités qui les dispensent.

FONCTIONS ET STRUCTURES DANS L'UNIVERSITÉ

Bien qu'ils soient fort différents de par les objectifs qu'ils poursuivent, tous ces programmes, au plan organisationnel, doivent être soutenus par des

ressources et services semblables. Ils doivent être financés, logés et dotés des ressources humaines et matérielles nécessaires. Les activités répondant à ces besoins sont regroupées en fonctions appelées "fonctions ressources". Dans les universités, ces fonctions sont administrées de façon centralisée comme celles que l'on retrouve dans les organisations complexes du secteur privé. Par contre, les fonctions visant à assurer l'atteinte des objectifs très différents que l'université poursuit--fonctions dites de "production"--ne sauraient être gérées selon un modèle centralisé. C'est pourquoi les activités constituant ces fonctions de production sont décentralisées dans les universités. Elles sont remplies par les unités de base, les facultés, les départements et les centres de recherche; et elles y sont gérées selon des modalités consensuelles. Les grands corps universitaires appelés à intervenir dans le cadre de ces fonctions ont comme rôle principal non pas l'harmonisation des démarches, mais le maintien des frontières entre les différentes unités de base.

Dans les grandes organisations du secteur privé, les deux groupes de fonctions, fonctions ressources et fonctions production, relèvent de la haute administration qui établit entre elles des passerelles mutuelles permettant l'harmonisation de leurs démarches respectives. C'est précisément cette harmonisation qui est problématique dans les universités en raison des objectifs multiples qu'elles poursuivent et de la séparation des fonctions entre l'administration centrale qui gère les fonctions ressources et les unités académiques qui gèrent la fonction production.

Gérée selon un mode consensuel, cette structure décentralisée de la fonction production ne pose aucun problème d'importance en temps normal ou en période d'abondance. Durant ces périodes, il existe des ressources suffisantes pour poursuivre l'ensemble des objectifs des unités décentralisées; il ne se trouve donc aucune pression pour exiger l'harmonisation des deux types de fonctions.

Il en est tout autrement, cependant, en période d'austérité budgétaire quand les ressources deviennent insuffisantes pour poursuivre l'ensemble des objectifs des unités constituantes de l'université. En de telles circonstances, le système décentralisé et consensuel qui gère les fonctions de "production" universitaire se trouve en conflit avec le système central qui gère les fonctions ressources. Axé sur les objectifs et les activités des unités particulières de production, l'arrangement structurel décentralisé est incapable de mobiliser rapidement des consensus et d'élaborer des priorités concernant l'ensemble des activités universitaires qui permettraient de guider la répartition des ressources financières requise pour effectuer les réalignements requis.

C'est cette difficulté d'ajustement rapide et efficace aux pressions de l'environnement qui oppose le comportement organisationnel des universités à celui des grandes corporations auxquelles on la compare. Soumise à cette comparaison, l'université, selon ses critiques, devient une institution sclérosée, plus soucieuse de conserver ses privilèges que de s'administrer efficacement.

Selon ce point de vue, la gestion universitaire doit être entièrement revue pour faire place à une gestion fondée sur l'efficacité. Mais cette comparaison imposée entre universités et grandes corporations du secteur privé est-elle légitime et justifiée?

CARACTÉRISTIQUES DE L'UNIVERSITÉ

Nous évoquons ici cette problématique sans prendre rigoureusement position quant aux réponses à apporter aux questions qu'elle soulève. Notre objectif se limite à présenter ici certaines caractéristiques ou variables décrivant l'université et permettant d'envisager certaines hypothèses de réponse.³ Il s'agit des caractéristiques qui rendent difficile la mobilisation de consensus--le principal mode de prise de décision dans l'université--et qui diminuent donc sa capacité d'agir et de s'adapter rapidement en tant qu'institution. Nous examinerons ces caractéristiques dans une démarche analytique qui tient compte de certaines variables structurelles comme la langue, le domaine d'étude, la taille et la variation dans le nombre des inscriptions qui en influencent la répartition.

Nous formulons l'hypothèse que les problèmes d'administration dans les universités québécoises en période de crise, problèmes associés aux caractéristiques des structures auxquelles nous venons de faire allusion, sont reliés à au moins trois facteurs propres aux universités:

1. l'absence de consensus, tant interne à l'université qu'entre universités et gouvernement, concernant la mission institutionnelle de l'université québécoise;
2. l'absence d'intégration dans les processus de prise de décision et la dynamique centralisation-décentralisation;
3. l'absence de continuité et de permanence dans les fonctions administratives des universités.

MISSION INSTITUTIONNELLE

À partir des témoignages des directeurs des départements, la mission universitaire est analysée par rapport à la démocratisation de l'enseignement, au rôle que les universités doivent jouer à l'égard du marché du travail, et à la survie des unités et programmes moins économiquement viables.

Ces trois dimensions touchent paradoxalement au caractère à la fois élitiste et démocratique de l'institution universitaire, aux dimensions culturelles et professionnelles de l'université, à ses fonctions sociales et critiques, et à ses exigences d'ouverture, de liberté et de qualité.

Une première recherche exploratoire réalisée par les auteurs auprès des directeurs de département d'universités québécoises, tant francophones qu'anglophones, révèle qu'il existe une différence d'opinion importante quant à la mission de l'université québécoise (Crespo, Haché, Gendron et Vanier, 1986). Les données d'une deuxième étude, complémentaire à la première et conduite subséquemment (Haché, Crespo, avec la collaboration de Bouchard, 1987), tendent à confirmer cette constatation.⁴

Démocratisation

Relativement à la mission institutionnelle de leurs universités, plus de 80 pour cent des directeurs (81,8%, N=153) sont d'avis que, malgré l'avantage financier que représente la politique d'accessibilité universelle en vigueur au Québec depuis la révolution tranquille, l'université devrait être plus sélective dans le choix des étudiants. Les directeurs dans les universités de langue anglaise favorisent davantage cette approche (92,9%, N=52) que les directeurs d'universités de langue française (77,1%, N=101). Ces derniers sont néanmoins en forte majorité à adopter cette position.

Ainsi, l'absence de consensus à ce sujet existe non pas tant à l'intérieur du milieu universitaire, mais entre ce milieu et le gouvernement pourvoyeur de fonds, dont les politiques et les pratiques de financement soutiennent et encouragent fortement l'accès le plus large possible à l'enseignement universitaire.

Marché du travail

Sur la pertinence d'aligner les programmes par rapport au marché du travail, les opinions sont plus partagées: 60,8 pour cent des directeurs (N=113) pensent que l'université devrait former en priorité des étudiants à des professions pour lesquelles des besoins existent sur le marché du travail.

Cependant, si l'on distingue le champ d'étude des départements, on constate que les directeurs des départements de génie et de sciences appliquées sont très fortement favorables à cette orientation (88,0%), alors que leurs confrères dans des domaines moins "vendables" des humanités n'y adhèrent qu'au tiers de leur nombre. À quelques légères différences près, francophones et anglophones ne se distinguent pas l'un de l'autre par rapport à cette dimension.

Maintien des programmes moins économiquement rentables

La divergence des points de vue des directeurs de département se confirme à l'examen de leurs opinions sur l'opportunité de protéger les départements moins économiquement viables. Cette divergence montre encore l'absence de consensus concernant la mission de l'université. En effet, seulement un peu plus de la moitié des directeurs (56,6%, N=104) est d'avis que leur université devrait prendre les mesures nécessaires pour protéger les départements moins viables. La taille du département a un impact significatif sur les positions défendues. D'une part, plus le nombre d'inscriptions au baccalauréat est faible, plus est élevée la proportion de directeurs qui se disent d'accord avec la protection des départements moins économiquement viables. D'autre part, le taux d'adhésion à la position voulant qu'il faille protéger les départements moins économiquement viables est plus faible chez les directeurs des départements ayant un nombre moyen d'inscriptions au 2^{ième} et 3^{ième} cycles (30 à 65 étudiants) que chez ceux des départements ayant plus (plus de 65 étudiants) ou moins (1 à 29 étudiants) d'inscriptions à ce niveau d'études.

À ce sujet, cependant, les directeurs se divisent en deux groupes selon les domaines d'étude auxquels ils appartiennent. D'une part, on retrouve des domaines d'étude où les directeurs sont grandement favorables à la protection des départements moins économiquement viables: humanités (87,9%), éducation (86,7%), et beaux-arts et arts appliqués (85,7%). D'autre part, une telle protection est perçue avec beaucoup moins de faveur par les directeurs des départements des sciences agricoles et biologiques (38,9%), de génie et de sciences appliquées (40,0%), de santé (45,7%) et de sciences sociales (50,0%).

Les positions sur cette dimension de la mission universitaire sont aussi significativement différentes selon le secteur linguistique de l'université d'appartenance des répondants: seulement 46,6% des directeurs des universités francophones, contre 60,9% des universités anglophones, favorisent la protection des départements moins viables économiquement, mais qui constituent des secteurs d'étude traditionnels associés à une conception plus élitiste de l'enseignement supérieur.

Il est conséquent avec cette prise de position majoritaire des directeurs d'institutions francophones contre le maintien de départements moins économiquement viables, que 91,4% d'entre eux (N=117) (comparé à 79,2% des directeurs dans les universités de langue anglaise (N=42)), estiment primordial que l'université se fixe comme tâche de réduire le retard de la société québécoise face à l'innovation technologique. Même les directeurs oeuvrant dans le domaine des humanités -- pourtant les moins nombreux à être de cet avis -- endossent très majoritairement cette position (70%) qui pourrait, si elle était adoptée et implantée à même les ressources disponibles, entraîner la fermeture d'unités moins économiquement viables.

PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISION ET DYNAMIQUE CENTRALISATION-DÉCENTRALISATION

Nous avons soutenu plus haut que le modèle privilégié de prise de décision dans les universités est un modèle essentiellement centralisé, pour ce qui est des fonctions ressources, et décentralisé, pour ce qui est des fonctions de production, c'est-à-dire, les fonctions regroupant les activités directement reliées à la poursuite et à l'atteinte des objectifs premiers de l'université. Si la répartition des pouvoirs et la coordination entre ces deux grandes dimensions n'est pas problématique en période de stabilité ou de croissance budgétaire, elle le devient lorsque la situation financière et budgétaire passe à un état d'austérité.

Les administrateurs du niveau départemental voient-ils l'utilité de changer la répartition de ces pouvoirs pour assurer une gestion plus efficace en période de crise provoquée par l'austérité budgétaire?

L'enquête, réalisée au plus profond de la période de crise budgétaire, laisse voir, pour ce qui est des processus de prise de décision, qu'une majorité des directeurs (64,5%, N=119) favorise non pas la centralisation des pouvoirs et l'allègement des processus décisionnels mais une implication du plus grand nombre possible de participants dans ses processus décisionnels. Plus de directeurs dans les universités de langue anglaise (74,5%, N=41) que de directeurs dans des universités à langue française (60,2%, N=77) favorisent un niveau de participation accru.

Favorisant une plus grande participation, les directeurs privilégient aussi (77,9%, N=141) une plus grande décentralisation décisionnelle vers le département que celle qui existe présentement. Le taux des directeurs souscrivant à cette position est plus élevé dans les universités de 20 000 étudiants et plus que dans les institutions plus petites. La taille du département, le domaine d'étude et la variation dans le nombre des inscrip-

tions n'ont pas d'effet significatif sur la répartition des opinions sur la décentralisation.

Enfin, les francophones (85,9%, N=110) adhèrent beaucoup plus à une position en faveur d'une décentralisation que leurs homologues dans les universités de langue anglaise (58,5%, N=31). Ces données suggèrent, en regard du point précédent, que les anglophones désirent plus que la participation au processus décisionnel se fasse au niveau de l'université plutôt qu'au niveau départemental, alors que les francophones préfèrent soustraire à l'université le maximum de pouvoir décisionnel en faveur du département. Pour nous, ce phénomène est conséquent au fait que, par tradition, les anglophones ont une approche collégiale à tous les niveaux; ce qui se vit au département, se vit également dans les autres paliers de l'université. Les anglophones font donc normalement plus confiance à leur administration. Chez les francophones, la tradition collégiale étant moins ancrée, les directeurs préféreraient que le jeu de la collégialité se fasse au niveau du département et ils seraient plutôt réticents face aux orientations et actions de l'administration centrale.

En dépit de l'incapacité relative de l'université à prendre rapidement des décisions face à des changements soudains dans l'environnement et au désir de ses membres de soustraire le maximum de pouvoirs décisionnels à l'administration centrale, les directeurs sont très majoritairement d'avis (75,5%, N=139) que l'université ne doit pas laisser le gouvernement se substituer à l'université en matière décisionnelle. Les domaines du génie et des sciences appliquées, secteurs dont les intérêts coïncident présentement avec les priorités du gouvernement, sont les seuls où l'on retrouve une majorité (52,0%) de directeurs qui seraient favorables à ce que les universités suivent les priorités de développement du gouvernement en matière d'éducation supérieure. Tous les directeurs dans le domaine des beaux-arts et des arts appliqués, et 93,7% des directeurs dans le domaine des humanités s'opposent à l'idée que l'université doit suivre les priorités de développement du gouvernement en matière d'éducation supérieure.

Les directeurs de départements d'universités anglophones (83,3%, N=45) s'opposent plus nombreux que les directeurs d'universités de langue française (72,3%, N=94) à une influence gouvernementale sur l'orientation des universités. Cette opposition est compatible avec leur préférence pour une structure décisionnelle plus forte au niveau institutionnel.

L'opposition à une direction trop grande du gouvernement se confirme d'ailleurs au plan des opinions sur l'idée qu'ils se font de la dépendance financière des universités. En effet, les directeurs sont très largement favorables à une formule de financement qui augmenterait la portion non-

gouvernementale du financement des universités; ils expriment leur accord en faveur d'une telle proposition dans une proportion de 93%.

De plus, la position des directeurs de départements coïncide avec la position gouvernementale concernant la pertinence de réduire le retard technologique du Québec.

Les directeurs sont en effet favorables dans une proportion de 87,8% à ce que l'université se fixe comme tâche de réduire le retard technologique de la société québécoise.

Cette position n'est affectée significativement ni par la taille de l'université, ni par la taille du département, ni par le taux de variation des inscriptions dans le département.

La nécessité pour les universités de contribuer à réduire le retard technologique de la société québécoise est accueillie un peu plus favorablement par les directeurs de départements francophones (91,4%) que par leurs confrères de départements anglophones (79,2%).

Plus de 85,0% des directeurs oeuvrant dans tous les domaines d'étude sont en accord avec cette proposition. Les directeurs des départements du secteur des humanités sont moins nombreux à souscrire (70,0%), alors que les directeurs des départements de génie et des sciences appliquées sont les plus favorables.

CONTINUITÉ ET PERMANENCE DANS LES FONCTIONS ADMINISTRATIVES

Afin de pouvoir interpréter les données sur la continuité dans l'occupation des postes administratifs, il importe de les saisir en regard de l'âge des directeurs de départements et du nombre d'années d'expérience qu'ils ont comme professeur dans l'université où ils occupent un poste de direction.

L'âge des directeurs se distribuent sur une échelle allant de 31 à 64 ans; la plus grande concentration d'entre eux (32,8%) se situe dans la tranche 42-45 ans. Notons aussi que tous les directeurs de département occupent des postes de professeur régulier dans l'université où ils sont directeurs.

Seulement le quart (25,4%, N=48) des directeurs ont moins de 11 ans comme expérience de professeur régulier dans l'université où ils occupent le poste de directeur; par contre, le groupe le plus nombreux d'entre eux (42,3%, N=80) sont à l'emploi de l'université où ils sont directeurs depuis

16 ans ou plus. Les autres (32,3%, N=61) se situent dans une catégorie intermédiaire de 11 à 15 ans d'expérience.

Ces données montrent que les directeurs de départements des universités québécoises ne sont pas habituellement choisis à l'extérieur de leur université et qu'ils ne viennent pas non plus des rangs des jeunes professeurs. Autre caractéristique frappante: en dépit de leur nombre important d'années d'expérience comme professeur, l'expérience totale moyenne des directeurs à un poste de direction ne dépasse pas 4,3 années. Cette expérience compte toute l'expérience de direction, y inclus celle acquise dans des mandats non-consécutifs et sur toute la carrière professorale, même celle qui s'est déroulée dans une université autre que la présente université d'attache. Si l'on enlève de cette moyenne les 20 pour cent de directeurs dont le nombre d'années d'expérience à ce poste est le moins élevé, années qui contribuent le plus à baisser la moyenne des années d'expérience, la moyenne ne change que légèrement. En effet, le nombre moyen des années d'expérience à la direction, pour les 80 pour cent restant (80,4%, N=152), n'excède pas six ans.

Ces données indiquent que les postes de direction dans les départements des universités québécoises ne sont pas occupés par des administrateurs de carrière, susceptibles d'assurer le soutien aux fonctions administratives - maîtrise des dossiers, planification à moyen et à long terme, voire même intérêt à assurer la vitalité de cette dimension essentielle de la vie organisationnelle - comme c'est le cas dans les corporations du secteur privé. Le nombre réduit des années d'expérience administrative des occupants actuels des postes de directeurs de département dans les universités québécoises suggère plutôt qu'il s'agit d'un poste que les professeurs initiés à la vie départementale occupent à tour de rôle. Cette situation crée une définition du rôle de directeur de département avant tout axée sur le besoin d'assurer la réalisation des activités quotidiennes et périodiques requises pour le bon fonctionnement du département: bref, une définition de rôle centrée sur l'intendance.

Ce portrait prend plus de relief quand on observe les différences dans le nombre des années d'expérience à la direction dans les universités de langue française et dans les universités de langue anglaise.

Tableau 1
Répartition des directeurs selon
le nombre des années d'expérience
à la direction et la langue de l'université

| Nombre d'années d'expérience | Universités de langue française | | Universités de langue anglaise | |
|---------------------------------|------------------------------------|----|-----------------------------------|----|
| | % | N | % | N |
| 1-2 | 36,8 | 49 | 17,9 | 10 |
| 3-4 | 33,8 | 45 | 28,6 | 16 |
| 5-6 | 14,3 | 19 | 23,2 | 13 |
| 7 et + | 15,0 | 20 | 30,4 | 17 |

Les données (tableau 1) révèlent en effet que les universités francophones ont deux fois plus de directeurs avec seulement 1 ou 2 ans d'expérience que les universités anglophones (36,8% vs 17,9%), alors que les directeurs ayant sept ans et plus d'expérience sont deux fois plus nombreux dans les universités de langue anglaise que dans les universités de langue française (30,4% vs 15,0%).

En regard des hypothèses formulées plus haut quant à l'effet d'un tel phénomène sur les processus administratifs universitaires, cette distribution, à tendance inverse entre les directeurs des universités de langue française et les universités de langue anglaise, montre qu'il existe, à la base, une continuité et une permanence beaucoup plus grande dans l'administration des universités de langue anglaise que dans les universités de langue française.

RÉSUMÉ ET CONCLUSION

La difficulté avec laquelle les universités québécoises ont réagi aux contraintes budgétaires a provoqué des accusations de gestion inefficace. Elles ont été portées très souvent à partir d'une comparaison entre universités et grandes organisations du secteur privé. Sans prendre position sur la question de l'efficacité de la gestion universitaire, nous avons posé, dès le début de cet article, la question de la validité de la comparaison entre universités et organisations du secteur privé. Nous avons suggéré que cette comparaison cloche en raison, surtout, de la grande diversité d'objectifs que poursuit l'université comparativement aux organisations du secteur privé.

La diversité des objectifs universitaires, avons-nous proposé, explique la séparation, dans l'université, entre les fonctions ressources que l'on gère de façon centralisée, et les fonctions de production que l'on gère de façon

décentralisée. Un examen de données recueillies récemment a permis d'examiner cette proposition sommaire de façon plus précise; il a aussi permis d'en voir les ramifications au niveau des structures décisionnelles et au niveau de la continuité dans l'occupation des postes administratifs du niveau départemental. Ces données portaient sur la mission de l'université, sur la répartition des pouvoirs décisionnels dans l'université, et sur la durée de l'expérience administrative des directeurs de département.

Il n'y a pas de consensus entre gouvernement et universités sur la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur. Les directeurs de département, dans leur ensemble, s'opposent à la politique gouvernementale actuelle de l'accès universel aux études supérieures et à la façon dont elle est implantée. Ils estiment qu'à l'avenir, l'accès aux études universitaires doit passer par une sélection beaucoup plus rigoureuse des candidats.

Il n'y a pas non plus de consensus à l'intérieur de l'université quant à l'orientation à prendre par rapport aux exigences du marché du travail: les secteurs professionnels s'y voient liés, les autres tendent vers une position d'autonomie et d'indépendance à l'égard de cet élément important de l'environnement externe de l'université.

Finalement, il n'existe pas de consensus dans les universités quant au besoin de protéger les secteurs d'étude les moins économiquement viables qui sont associés à une vision élitiste et traditionnelle de l'université.

Par rapport à la répartition des pouvoirs, la majorité des directeurs favorisent une participation la plus grande possible, ainsi qu'une décentralisation encore plus grande vers les départements. Francophones et anglophones favorisent également le modèle participatif de prise de décisions.

Tous deux considèrent aussi qu'il est essentiel que l'université soit relativement autonome par rapport aux priorités gouvernementales. (Les directeurs des secteurs des technologies dont les activités coïncident avec les priorités gouvernementales sont les seuls à ne pas s'opposer à une imposition des priorités de l'État.)

Cependant, les directeurs des départements des universités anglophones tiennent moins à une décentralisation vers le département que leurs confrères de langue française. Cela suggère que cette décentralisation existe déjà ou qu'ils estiment nécessaire que l'université plutôt que le département soit forte. Les directeurs francophones, au contraire, souhaitent soustraire le maximum des pouvoirs aux instances centrales de leurs universités. C'est, par ailleurs, dans les universités de langue française que les postes de directeurs de département, siège désiré du pouvoir, sont occupés avec le moins de constance et de continuité.

Ainsi, il appert que francophones et anglophones auraient une vision un peu différente de l'université, mais surtout une approche différente de la gestion universitaire; tous deux partagent un désir de favoriser une gestion participative: cependant, l'absence de continuité qui caractérise la direction des unités départementales des institutions francophones ne peut, en effet, que diminuer la maîtrise et l'efficacité de la défense des dossiers, de la planification à long terme et, ainsi, réduire la capacité d'agir rapidement et efficacement en tant qu'unité institutionnelle.

De façon plus globale, les données examinées montrent que l'université québécoise, tant sur les plans de ses objectifs et de sa mission institutionnelle que sur le plan de sa structure décisionnelle et des préférences de ses membres, ne peut être comparée directement aux organisations du secteur privé. Ses objectifs diversifiés et les caractéristiques qui en découlent, c'est-à-dire l'absence de consensus sur ses orientations, la structure décentralisée de sa gestion au niveau des fonctions de production, et, finalement, l'absence d'une continuité dans l'occupation des rôles de direction de ses unités de base, font qu'elle agit difficilement comme unité institutionnelle, et qu'elle se trouve très souvent dans l'impossibilité d'agir rapidement.

Ces caractéristiques peuvent, en temps de crise et d'urgence, faciliter la substitution des agents décisionnels gouvernementaux aux agents universitaires. Devant cette possibilité -- devenue en partie réelle depuis quelques années -- nous pensons que les universités québécoises de langue française, étant donné leurs caractéristiques structurelles, sont plus vulnérables que les universités de langue anglaise.

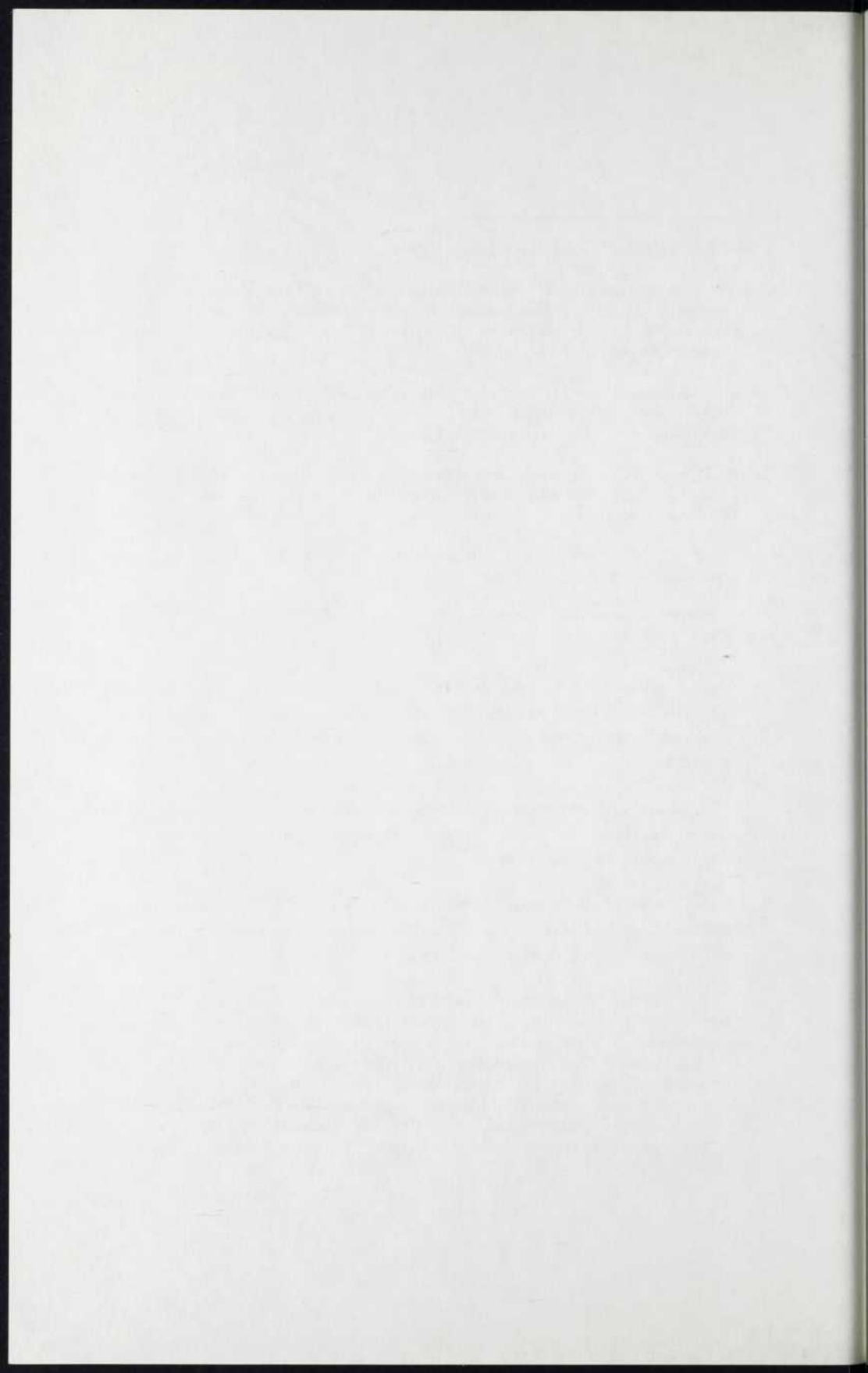
Les données examinées suggèrent aussi qu'il est possible pour les universités d'arriver à agir avec plus d'autonomie, avec plus de rapidité et avec une plus grande efficacité qu'elles ne l'ont fait en réaction à la crise budgétaire récente. Même si la diversité de leurs objectifs les obligent à faire appel à une structure en bonne partie décentralisée, au moins deux éléments stratégiques apparaissent comme susceptibles d'aménagements pour faciliter la rapidité et l'efficacité décisionnelle. Il s'agit d'abord d'une centralisation plus grande des activités décisionnelles au niveau de l'institution. Comme le démontrent les tendances observées dans les universités de langue anglaise, pareils consolidation et renforcement de l'institution ne s'opposent pas à une approche de gestion participative. Il s'agit, ensuite, de rendre plus stable la structure de gestion des unités de base assurant une continuité et une permanence plus grande.

RÉFÉRENCES GÉNÉRALES

- Crespo, Manuel, Jean B. Haché, Carmen Gendron et Yves Vanier (1986). "Austérité et gestion dans les universités québécoises: une analyse des perceptions de directeurs de département", *La revue canadienne d'enseignement supérieur*, vol.XVI (2).
- Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (1986), *La gestion des programmes gouvernementaux, (Rapport Gobeil)*, Gouvernement du Québec.
- Haché, J. et M. Crespo, avec la collaboration de C. Bouchard (1987), *La gestion de l'austérité dans l'enseignement supérieur, Vol 1: problématique et aperçu synthétique*.
- Université de Montréal (1987), *Rapport Annuel 1985-86*, Direction des communications, Université de Montréal.

NOTES

- 1 Calculé en dollars constants de 1981. Comme environ 80% des budgets d'opération des universités proviennent de subventions gouvernementales, la très grande partie des coupures est due aux réductions de ces subventions.
- 2 *La gestion des programmes gouvernementaux*, Rapport du groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, Québec, mai 1986.
- 3 Les données où puise cette analyse sont tirées d'une étude, réalisée par les auteurs sur la gestion des universités québécoises en période d'austérité budgétaire. (Voir Haché et Crespo, 1987).
- 4 L'étude exploratoire fut réalisée par interviews non structurés auprès d'un échantillon théorique de 25 directeurs et directrices de département représentant la plus grande variété possible de situations. L'étude suivante a été réalisée au moyen d'un sondage par questionnaire écrit auprès des directeurs et directrices de l'ensemble (N = 389) des départements (à l'exception d'une composante mineure de l'Université du Québec) des universités québécoises. Près de la moitié (49,1%, N=191) de cette population a répondu et constitue "l'échantillon" sur lequel repose l'analyse présentée ici.



IV

Le paradoxe de l'enseignement et de la recherche

POUR UN NOUVEAU MODÈLE DIFFÉRENCIÉ DE GESTION
UNIVERSITAIRE

Denis Blondin
Service pédagogique,
Université de Montréal

La hausse des coûts de l'enseignement supérieur a rendu inévitable le questionnement sur la rentabilité économique des investissements qu'on y a fait.

Plus récemment, la question de la productivité des universités et des universitaires a retenu l'attention. Le débat s'est engagé autour d'indicateurs quantitatifs (charge professorale: nombre de crédit-année, ratio professeur-étudiants; productivité en recherche: subventions, formations de nouveaux chercheurs).

Devant la Commission parlementaire de l'automne 1986 sur les orientations et le financement de l'enseignement supérieur, plusieurs intervenants (Conseil des universités, Conseil du patronat du Québec, Regroupement des associations des étudiants des universités du Québec) ont questionné publiquement la qualité de la gestion des universités.

On peut se poser plusieurs questions en ce qui regarde la gestion universitaire:

1. Les universités sont-elles efficaces: produisent-elles les résultats appropriés aux besoins et aux attentes?
2. Les universités sont-elles efficientes: accomplissent-elles leurs fonctions au meilleur coût?

3. Les universités sont-elles rentables pour la société: produisent-elles une quantité et une qualité de bénéfices dont la valeur égale ou dépasse la valeur des ressources utilisées pour les produire?
4. Enfin, les universités sont-elles socialement responsables: favorisent-elles la justice et l'équité?

Dans la mesure où l'on compare l'université à d'autres entreprises, on peut penser qu'une gestion saine de l'enseignement supérieur doit correspondre à un exercice clair et efficace des responsabilités. Il s'agirait alors de voir à assurer la participation de toutes les personnes impliquées, de prévoir l'assistance technique d'experts, d'énoncer clairement les besoins et les buts visés, d'entreprendre une démarche systématique comprenant un énoncé des stratégies, une budgétisation qui respecte ces dernières, une organisation administrative appropriée et un processus d'évaluation permettant la rétroaction. Mais justement, l'université est-elle une entreprise comme les autres?

On se rappelle le mot de HUTCHINS, célèbre président de l'Université de Chicago: le corps professoral "préfère l'anarchie à toute forme de gouvernement".¹ Dans le même ordre d'idée, deux autres auteurs décrivent les universités comme des "anarchies organisées" dont les caractéristiques seraient les suivantes:

1. "Problematic goals. The organization appears to operate on a variety of inconsistent and ill-defined preferences... It discovers preferences through action more often than it acts on the basis of preference.
2. Unclear technology. The organization operates on the basis of a simple set of trial-and-error procedures...
3. Fluid participation. The participants in the organization vary among themselves in the amount of time and effort they devote to the organization... standard theories of power and choice seem to be inadequate".²

Dans la mesure où cette description est exacte, on peut se demander pourquoi il en est ainsi? L'hypothèse que l'on propose est que ce type d'organisation est compatible avec le principe de la primauté de la recherche qui, depuis la réforme de HUMBOLDT, domine l'université moderne. En effet, l'ambiguïté inhérente à l'anarchie organisée favorise l'autonomie et l'indépendance nécessaire au chercheur pour découvrir des connaissances nouvelles. Si ce mode de gestion est le prix à payer pour assurer la fécondité de la recherche dans nos universités, il n'y a pas à hésiter, il faut le conserver.

Mais faut-il en conclure qu'il s'applique avec un égal bonheur à l'enseignement? La mission éducative de l'université s'appuie, nous semble-t-il, sur une gestion des apprentissages des étudiants qui suppose la mise en place d'une politique d'enseignement cohérente, centrée sur la planification et la gestion du "programme de formation" à titre d'élément intégrateur de l'action éducative. Dans cette perspective, comment le modèle de l'"anarchie organisée" conviendrait-il?

Nous soutenons pour notre part que le défi de l'université est de développer un modèle de gestion compatible avec ses deux missions principales, sans les opposer, mais en distinguant leur dynamisme propre et leur mode de fonctionnement respectif.

LA MISSION ÉDUCATIVE: QUEL MODÈLE DE GESTION?

Reprenons les quatre questions relatives à la gestion universitaire. Dans l'accomplissement de leur mission éducative, les universités sont-elles efficaces et efficientes, sont-elles rentables pour la société, sont-elles socialement responsables?

Avait-il raison cet auteur qui écrivait ces lignes qui nous semblent excessives: "Toutes les universités du monde, dominées par la primauté de la recherche, se caractérisent par une attitude irresponsable du corps enseignant envers les étudiants"?³ Il semble difficile à première vue de penser que nos professeurs soient des enseignants "irresponsables" envers leurs étudiants. Si, toutefois, par hypothèse absurde, cette affirmation comportait une part de vrai, nous serions en présence d'un vaste et grave problème qui affecterait tout l'édifice universitaire jusque dans ses fondements même.

Cet auteur attribue cette carence des universités à des causes occultes "dont la plus importante est un mode de liaison anachronique et inefficace entre l'enseignement et la recherche".⁴ Or, ce qui définit l'université moderne, depuis la réforme de HUMBOLDT, c'est précisément le principe de l'unité de l'enseignement et de la recherche. Cette accusation nous amène donc face à un paradoxe, celui des fondements de l'université moderne basés sur l'unité intrinsèque de l'enseignement et de la recherche.

LE PRINCIPE DE L'UNITÉ DE L'ENSEIGNEMENT DE LA RECHERCHE

Les universités du Québec sont entrées dans la modernité à la faveur d'une double institutionnalisation: celle de l'enseignement des sciences et celle de la recherche scientifique. La première s'est réalisée sous la poussée

de l'industrialisation qui s'est accélérée au début du XXe siècle. Elle se fait, comme l'a remarqué DUCHESNE, au nom de l'intérêt public (qui deviendra l'intérêt "national" sous le régime duplessiste).⁵

La seconde, qu'il faut bien se garder de confondre avec la première, ne prendra véritablement son essor qu'après la guerre de 39-45. La recherche scientifique s'est développée comme système d'abord en Allemagne, puis ensuite aux États-Unis, et dans tous les pays importants de l'Occident. Elle sera introduite au Canada et au Québec par des chercheurs venus de ces pays ou par des canadiens ayant étudié à l'étranger après avoir acquis la compétence technique et la maîtrise des instruments de la recherche, donc par des agents qui ont incorporé les *habitus*, les normes et les valeurs propres aux chercheurs, bref, qui ont été socialisés dans la communauté scientifique.

L'institutionnalisation de la recherche va se faire progressivement par ces agents qui vont déployer un discours affirmant la primauté de la recherche dans la profession d'universitaire. La recherche apporte des bienfaits à la société et elle seule peut assurer la qualité de l'enseignement, dont elle est indissociable. Seul le chercheur peut donc véritablement enseigner à l'université.

Or, ce discours fait partie de la stratégie nécessaire à l'institutionnalisation de la recherche. Il faut se rappeler que le champ scientifique, tel que l'a défini P. BOURDIEU, est un espace concurrentiel de positions hiérarchiques dont l'enjeu est l'autorité scientifique (la limite, rarement atteinte, étant le monopole de cette autorité).⁶ Chaque chercheur essaie de maintenir ou de conquérir la meilleure position possible dans cet espace, mais cet intérêt reste privé.

La stratégie discursive s'emploie en quelque sorte à confondre cet intérêt privé avec l'intérêt public que l'on reconnaît d'emblée à l'enseignement des sciences. Les programmes de sciences, une fois établis, fonctionnent par eux-mêmes. La recherche, elle, est toujours dans une position précaire: son financement n'est jamais assuré, son institutionnalisation est en quelque sorte toujours à refaire.

Il s'agit donc d'un discours qui se déploie dans une stratégie de subversion de l'intérêt public au profit de l'intérêt privé: il associe donc dans ce but la recherche à l'enseignement, comme le facteur déterminant de sa qualité, de son progrès, de son "actualité", etc.

Le triomphe de ce discours marque l'entrée dans la modernité des universités québécoises et le développement d'un nouveau modèle d'universitaire: le professeur-chercheur succède au professeur tout court.

LE PARADIGME HUMBOLDIEN

L'“idée” d'université moderne remonte, au début du XIXe siècle, à HUMBOLDT, réformateur de l'Université de Berlin. Le texte qu'il nous a laissé fait voir que pour lui le but de l'enseignement supérieur est d'abord et avant tout la poursuite et la découverte de la vérité et de la science, conçue comme “un processus sans fin” ou “un problème qui n'est pas encore entièrement résolu”. La formation des étudiants n'est pas oubliée, mais elle est reléguée au second plan. Il écrit: “Le rapport entre le maître et les étudiants devient donc tout à fait différent de ce qu'il était. Il n'est plus là pour eux, mais tous sont là pour la science”.⁷ Ainsi, la spécificité de l'enseignement, comme acte complexe de formation avec tout ce que cela comporte d'attention aux besoins éducatifs des étudiants et d'ingéniosité pédagogique, venait en quelque sorte d'être assujettie à l'impératif de la recherche.

Ce paradigme (au sens de T.S. KHUN) se ramène à trois principes:

1. l'unité de l'enseignement et de la recherche;
2. la primauté de la recherche;
3. la non-spécificité de l'enseignement.

L'institution nouvelle qui résultera de cette réforme sera donc davantage intégrée au système de la science - dont elle constituera une pièce maîtresse - qu'au système d'éducation. La fonction de formation apparaît plutôt comme seconde et entièrement dominée par les exigences de la science, de chacune des disciplines qui la constituent et par le système qu'elles forment.

Cette évolution historique pose une question incontournable à l'institution universitaire: comment peut-elle satisfaire aux exigences de la formation des générations actuelles?

LE PROBLÈME DE LA FORMATION DES ÉTUDIANTS

L'idée humboldtienne d'université supposait une communauté de petite taille, composée d'une élite, consciente de l'être, et motivée par le savoir. Le passage, dans les années soixante, à une institution de masse, à la “multiversité” selon l'expression de C. KERR, a été marqué d'une crise profonde, qui est celle de ses fondements, de sa mission. Paul RICOEUR écrivait: “L'Université est incapable de se penser sous une autre idée que celle que les grands “libéraux” ont conçue, - et elle ne peut plus exister dans la forme sous laquelle elle a été conçue”.⁸

Devenue une institution de masse, s'adressant à des personnes issues de conditions sociales diverses et de milieux culturels variés, l'université d'aujourd'hui, faute d'être animée par une nouvelle idée qui jouerait un rôle intégrateur, continue d'être dominée par le paradigme humboldtien. Le principe de la non-spécificité de l'enseignement n'est pas de nature à favoriser la réflexion sur les problèmes relatifs à la formation des étudiants.

Les facultés professionnelles sont en général en avance sur ce point, sans doute parce qu'elles sont en interaction avec des organismes extérieurs -les corporations- qui exercent une certaine forme de pression par le biais de l'évaluation qu'elles font de la qualité des diplômés de ces facultés.

Dans l'ensemble, les universités font bien leur travail de formation, mais elles ne le font pas d'une manière exemplaire. Prenons deux exemples: les programmes de formation et la question de la formation générale des étudiants.

LES PROGRAMMES DE FORMATION

Examinons la question des programmes de cours offerts aux étudiants. Dans quelle mesure sont-ils autre chose que le résultat d'un rapport de force entre les professeurs? Ne sont-ils pas souvent des produits discontinus et morcelés, assumés par des spécialistes embauchés au hasard des besoins, année après année, selon des politiques changeantes?

Le programme appelle, dans sa définition même, une démarche cohérente et rationnelle dans laquelle le but - la formation des étudiants - est bien identifié et les moyens à mettre en oeuvre clairement définis.

Comment pourrait-on blâmer les professeurs pour leur indifférence relative envers les programmes d'enseignement? Roland BRUNET écrit à ce propos ce qui suit:

"La manière dont le professeur conçoit et réalise aujourd'hui son insertion institutionnelle est conforme aux valeurs dominantes de l'université. Se définissant d'abord comme un spécialiste d'une discipline, il se sent avant tout solidaire de la communauté scientifique à laquelle il appartient et n'entretient avec son département que des liens de type corporatif dans la mesure où celui-ci se voue presque exclusivement à la défense des intérêts de la recherche. Aussi, par l'institution, le professeur donne-t-il spontanément son allégeance au département plutôt qu'à l'université. Dans les structures universitaires de type traditionnel où la gestion des programmes relève des départements, il existe une tendance toute

naturelle à faire prévaloir les intérêts liés au champ de spécialisation de chaque professeur sur les objectifs du programme".⁹

Supposons que l'on puisse amener les professeurs à la prise en charge collective des programmes et que l'on puisse les amener à adhérer, au delà des intérêts disciplinaires particuliers, aux objectifs institutionnels de formation. Cela changerait-il quelque chose, si le mode de gestion demeure le même et si le champ pédagogique dans lequel il serait possible d'assumer la responsabilité des programmes de formation est soumis à une centralisation excessive, s'il est envahi par la multiplication des procédures et s'il est inhibé par la lourdeur des mécanismes de décision et d'allocation des ressources? Bref, nous croyons que le principe humboldtien de la non-spécificité de l'enseignement se traduit concrètement par l'asservissement inacceptable du pédagogique par l'administratif.

Comment peut-on faire jouer au programme un rôle intégrateur ou d'instrument de planification de l'action éducative de l'université? Comment associer les professeurs à cette entreprise, sans valoriser la fonction enseignement? Enfin, comment relever le défi de la qualité de la formation des étudiants sans utiliser toutes les ressources de la pédagogie moderne?

LA QUESTION DE LA FORMATION GÉNÉRALE

"Les étudiants qui entrent dans l'enseignement supérieur, écrit Allan BLOOM, sont incultes et (...) les universités ont (...) pour tâche de les cultiver".¹⁰ Que font-elles? Notre auteur poursuit:

"Le fait est là: ces grandes universités qui sont capables de réaliser la fission de l'atome, de découvrir des traitements nouveaux pour les plus terribles maladies, de réaliser des enquêtes sur des populations entières et de produire d'énormes dictionnaires de langues disparues, ne sont pas en mesure d'élaborer un modeste programme de culture générale pour des étudiants de premier cycle. C'est là une parabole pour notre temps".¹¹

Mais nos universités ne sont-elles pas peuplées de grands savants?

"La plupart des professeurs, répond BLOOM, sont des spécialistes, que ne préoccupe que leur propre domaine, qui s'intéressent au progrès de ce domaine mais dans des conditions qui leur sont propres, ou, plus souvent encore, qui se soucient surtout de leur propre avancement dans un monde où les récompenses ne s'obtiennent que par la domination professionnelle".¹²

Pour favoriser le développement des programmes de culture générale, faudra-t-il aller jusqu'à créer une nouvelle espèce de professeurs qui échapperaient au contrôle et à l'emprise des départements et des facultés pour être directement rattachés à l'université ou à des programmes d'enseignement. La question de la formation générale des étudiants lance donc un formidable défi à l'université.

CONCLUSION

Ces deux exemples montrent bien comment il faut interpréter la question de la bonne ou mauvaise gestion des universités. Il ne faut pas concevoir les choses avec un esprit comptable: c'est la surface. Les courants de fond sont plus importants. Il faut déplacer le problème. À quoi sert de s'interroger sur l'intensité de la lumière que jette un lampadaire quand la montre perdue est ailleurs? Repenser la gestion de l'université n'est peut-être pas aussi urgent, au bout du compte, que de s'interroger sur l'institution elle-même.

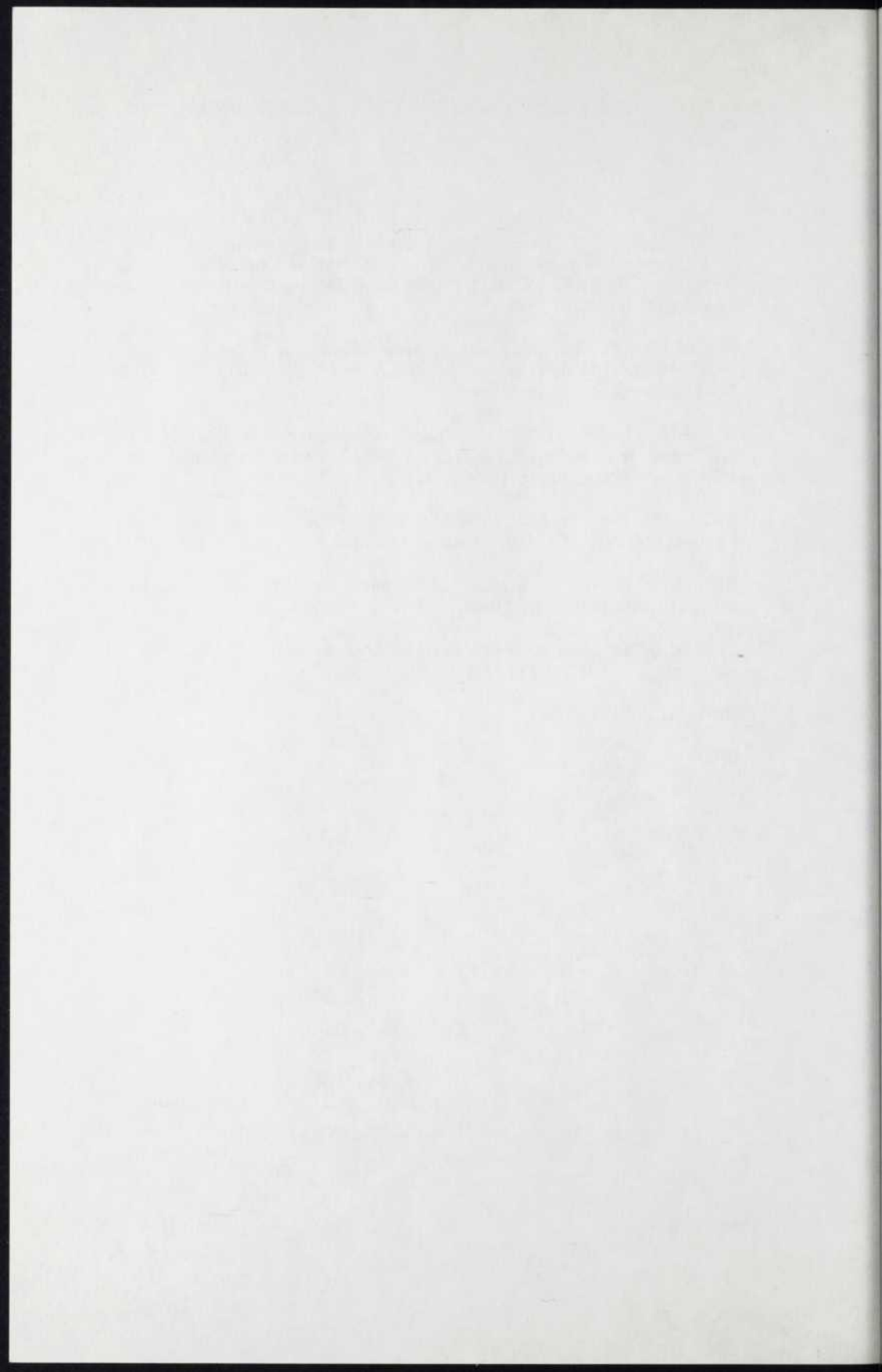
À court terme, une gestion universitaire qui se soucie d'efficacité, d'efficience, de rentabilité et de justice sociale, est une nécessité vitale.

On ne saurait cependant mettre en place un tel processus sans doter l'université d'un modèle de gestion adapté à ses deux missions de base, un modèle qui respecte la spécificité respective de la recherche et de l'enseignement. Notre propos est donc d'abord un plaidoyer en faveur d'un nouveau modèle différencié de gestion universitaire.

NOTES ET RÉFÉRENCES

- 1 Cité dans C. KERR, *Métamorphoses de l'Université*, Paris, les Editions Ouvrières, 1967, p.38.
- 2 COHEN, MARSCH, *Leadership and Ambiguity, The American College President*, New York, McGraw-Hill, 1974, cité dans C.H.SHULMAN, *Old Expectations, New Realities. The Academic Profession Revisited*, AAHE/ERIC, Research Report, No 2, 1979, p.15.
- 3 KOURGANOFF, Victor, *La face cachée de l'Université*, Paris, P.U.F., 1972, p.96.
- 4 IBID. p.91.

- 5 DUCHESNE, V., "D'intérêt public et d'intérêt privé: l'institutionnalisation de l'enseignement et de la recherche scientifique au Québec", dans Y. LAMONDE, E. TRÉPANIÉ, *L'avènement de la modernité culturelle au Québec*, Québec, IQRC, 1986.
- 6 BOURDIEU, P., "La spécificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison" *Sociologie et Sociétés*, 1975, Vol. VII, No 1, mai, pp. 91-92, notamment.
- 7 HUMBOLDT, W. VON, "Sur l'organisation interne et externe des établissements scientifiques supérieurs à Berlin", COLL. *Philosophies de l'Université*, Paris, Payot, 1979, p. 321.
- 8 RICOEUR, Paul, préface à DREZE et DEBELLE, *Conceptions de l'Université*, Paris, Ed. Universitaires, 1968, p.9.
- 9 BRUNET, Roland, "La question pédagogique ou l'Université mise en question, texte polycopié, Montréal, 1986, pp. 17-18.
- 10 BLOOM, Allan, *L'âme désarmée. Essai sur le déclin de la culture générale*, Paris, Julliard, 1987, p.281.
- 11 IBID. pp.280-181.
- 12 IBID. p. 279.



V

Le paradoxe des niveaux d'action

POUR UN RETOUR AUX UNITÉS DE BASE ET À L'ORGANISATION
DU TRAVAIL

Denis Bertrand
Département des sciences administratives,
UQAM

S'il faut en croire les experts du groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (comité Gobeil) ainsi que de nombreux témoignages présentés à la Commission parlementaire de l'automne 1986 sur les orientations et le financement du monde universitaire, le réseau d'enseignement supérieur et les institutions universitaires du Québec vivraient actuellement une grave crise. Cette crise serait occasionnée, entre autre, par leur incapacité à s'adapter à leur environnement et par l'inefficacité de leurs modes de gestion.

Certains universitaires ont choisi de contester plus ou moins systématiquement et publiquement ce sévère diagnostic; d'autres, beaucoup plus nombreux, ont préféré l'ignorer.

Nous voulons pour notre part l'analyser, le préciser, lui fournir un nouvel éclairage.

Maniant le paradoxe, cet exposé se compose d'un constat, de cinq postulats, de trois anecdotes, de trois propositions théoriques, de six recommandations et d'une question-conclusion.

UN CONSTAT

Pour la première fois dans l'histoire du Québec (pour les raisons déjà expliquées par mes collègues), le procès de la gestion du monde universitaire est bien commencé et aucune instance du réseau d'enseignement et de recherche, aucune institution publique ou privée, aucune unité de ces institutions et aucun membre du

réseau universitaire ne peut entièrement y échapper. Tous les niveaux d'action y sont donc impliqués.

CINQ POSTULATS

Postulat I

Comme n'importe quelle autre organisation, l'institution universitaire, tant au niveau stratégique, que managérial et opérationnel, doit être gérée, c'est-à-dire planifiée, contrôlée, dirigée et organisée, dans ses dimensions production, marketing, finance et ressources humaines.

Pour nous, l'institution universitaire, comme tout autre organisation, ne saurait échapper à aucune des dimensions du processus managérial.¹

Postulat II

La gestion du réseau, des institutions, des instances internes et des activités universitaires est, de par sa nature, perfectible, comme d'ailleurs celle des autres réseaux, des autres organisations et des autres activités humaines de production de biens et de services.

Postulat III

Compte tenu de ses multiples missions, de ses composantes et de sa spécificité en tant qu'organisation autonome de production de services, financée prioritairement par l'État, d'intérêt public, à but non lucratif, syndiquée et de type bureaucratique professionnel, l'institution universitaire doit continuer à parfaire ses propres modèles de gestion et non emprunter les modèles de l'entreprise privée.

Postulat IV

L'institution universitaire est fondamentalement une bureaucratie professionnelle c'est-à-dire une structure organisationnelle et un mode d'organisation du travail de type décentralisé qui privilégient le centre opérationnel et qui comptent principalement sur la stan-

dardisation des qualifications des professionnels et sur l'ajustement mutuel comme moyens d'assurer la coordination des éléments de la structure.

Postulat V

Comme dans tout autre organisation de type bureaucratique professionnel, les membres du centre opérationnel de l'institution universitaire doivent, pour permettre l'atteinte des objectifs institutionnels de façon efficiente, compter aussi sur un certain sommet stratégique, une certaine forme de ligne hiérarchique et un certain mode de technostucture, mais surtout sur un climat propice de travail et sur un support logistique adéquat.

Henry Mintzberg a déjà insisté sur cette importante dimension de l'organisation bureaucratique professionnelle.²

Ces cinq postulats impliquent d'abord que l'institution universitaire ne peut échapper aux exigences de la rationalisation, des sains principes économiques et de l'efficience administrative. Mais ils rappellent cependant aussi que l'institution universitaire, comme tout autre organisation, doit être gérée selon sa nature propre. Ils ne constituent donc pas un rejet du management ou un refus d'aller chercher dans d'autres types d'organisation des processus d'intervention ayant fait leurs preuves et pouvant être adaptés au monde universitaire.

Dans le cadre des cours, des projets de recherche et des activités de service à la collectivité, professeurs, chercheurs, chargés de cours et étudiants, (surtout ceux d'études avancées), constituent, en effet, la base productive de l'université. Pierre-Yves Paradis l'a déjà signalé avec à propos.

C'est sur eux que doit se porter principalement toute intervention. Leur compétence, leur motivation et leur responsabilité professionnelle assurent principalement la productivité et la qualité de l'organisation universitaire.

Mais ils doivent être guidés, orientés, organisés; ils doivent surtout aussi être aidés, grâce à la mise en place d'un support logistique leur permettant d'accomplir adéquatement et de façon efficiente leurs tâches, dans un climat serein.

Mais est-ce vraiment la situation actuelle?

TROIS ANECDOTES

Trois anecdotes permettront d'illustrer nos propos à ce sujet.

Pour y mettre un peu de paradoxe, convenons d'une part que ces incidents n'ont rien de tout à fait fictifs. Reconnaissons d'autre part que de tels incidents n'auraient pu survenir ni dans votre institution, ni dans la mienne. Les gens des autres institutions ne sont pas là. C'est donc chez eux que de tels incidents auraient pu se passer. Chose certaine, il serait tout à fait inconcevable au sein d'une entreprise privée et même d'un autre type d'institution publique ou para-publique.

Le premier incident est une demande de subvention de voyage pour présenter une communication au 55e congrès annuel de l'ACFAS. Dans un premier temps, le doyen de la faculté a invité par écrit tous les professeurs à présenter des communications lors du prochain congrès de l'ACFAS. Dans un deuxième temps, un professeur y a inscrit un sujet, a préparé une communication et a fait naturellement appel à l'aide financière de la faculté et de son département. Dans un troisième temps, le professeur a reçu, comme d'ailleurs tous ses collègues, faute de disponibilité financière, une réponse négative de ces deux sources de financement.

Il ne lui restait donc plus qu'à se désister ou à défrayer lui-même entièrement le coût de sa participation au congrès. Dans ce cas, les coûts impliqués étaient légers et il a choisi la deuxième voie.

Mais le même mode de fonctionnement prévaut aussi pour une participation aux Sociétés Savantes à Vancouver ou pour une participation à un congrès international à Paris, Rio ou Tokyo.

Le deuxième incident pourrait être paradoxalement intitulé: "Préparation d'un article pour publication dans une importante revue et déplacement de deux étagères; pour un meilleur établissement des priorités".

Cet incident implique une professeure qui doit compléter dans le plus bref délai un article de revue, mais qui doit aussi être présente et intervenir pour "aider à déplacer" dans son bureau deux lourdes étagères chargées de livres.

La procédure prévue par le service des immeubles et des équipements veut que la professeure vide elle-même les étagères, puis, à la suite de leur déplacement en une quinzaine de secondes par un "personnel spécialisé", remplace elle-même tous ses livres dans les mêmes étagères. En tout, une perte de deux heures que la professeure reprendra en soirée puisqu'elle doit aussi dactylographier elle-même son article. Elle fera demain, à la première heure, les six photocopies requises et adressera elle-même l'envoi. Peut-on

croire que l'on "élargisse" et "enrichisse" un jour ainsi les tâches des cadres de l'entreprise privée ou de d'autres types d'organisation publique ou parapublique?

Le troisième incident concerne une demande de subvention. Il implique une équipe de quatre professeurs permanents et de cinq étudiants. À l'automne 1986, ces professeurs ont consacré un mois à la préparation de cette demande et ont convaincu trois étudiants de maîtrise et deux futurs étudiants de doctorat de se joindre à ce projet et d'écrire des mémoires ou des thèses dans ce domaine.

Tous ont attendu la réponse pendant sept mois. Ils la reçoivent en mai 1987: elle est négative. Les explications suivront dans quelques semaines.

Le responsable du projet a l'onéreuse responsabilité de prévenir collègues et étudiants. D'une part, pour trois des cinq étudiants, cette réponse négative est vraiment catastrophique: l'un renonce à travailler à son mémoire au cours de l'été et accepte un travail chez Provigo; les deux autres songent à abandonner leur programme et reprochent avec amertume aux professeurs de les avoir entraînés dans une aventure. Ils attendent eux-mêmes une réponse à leur demande de bourse. Ils décideront ensuite de la poursuite ou non de leur propre projet.

D'autre part, le responsable découvre que les deux autres étudiants ont déjà abandonné leur programme sans le prévenir et que l'un est déjà parti en Europe pour l'été.

Enfin, si deux de ses collègues professeurs semblent amèrement déçus, l'autre se sent plutôt libéré d'une lourde obligation et prêt à se lancer prochainement dans un autre projet.

La période de frustration passée, le responsable estime que cet échec a aussi des avantages et qu'il pourra enfin lui aussi prendre des vacances cet été.

Nous ne mettons pas en doute la pertinence de la décision; nous nous interrogeons toutefois sur la pertinence d'un mode d'organisation du travail qui engendre de telles situations: lourd investissement des professeurs, pénalisation des étudiants, délais dans la réalisation des projets, et avantages importants à court terme pour les professeurs dont les projets sont non retenus, etc.

Il est évident aussi que, dans le cas présenté ici, ce sont les étudiants qui sont les plus gravement touchés par la décision négative et non les

professeurs qui ont leur permanence et qui poursuivent nécessairement leur carrière.

Ces trois incidents critiques illustrent, selon nous, de façon concrète, quelques problèmes importants de gestion et d'organisation du travail auxquels est confronté actuellement le monde universitaire québécois.

TROIS PROPOSITIONS THÉORIQUES

Nous tirerons de nos cinq postulats et de ces trois incidents critiques, trois propositions théoriques:

Proposition 1

Les principaux problèmes de gestion dans le monde universitaire québécois ne se situent pas d'abord, comme beaucoup sont portés à le croire, au niveau du réseau d'enseignement supérieur et même au niveau des institutions (nous ne nions pas pour autant qu'il y ait à ces niveaux des problèmes et des possibilités également d'action), mais au niveau des unités de base.

Pour nous, c'est d'abord à la base que se situent la vie universitaire et les principaux problèmes de l'université. C'est donc à la base qu'il faut intervenir, mais de façon adéquate, dans le respect des missions et de la nature de l'institution universitaire.

Proposition 2

Les principaux problèmes de gestion de ces unités de base touchent à toutes les dimensions du processus managérial.

Nous pensons en effet que, dans plusieurs institutions universitaires du Québec (sans doute pas chez vous), certaines unités de base sont sous-développées, peu ou pas planifiées ou contrôlées, mal organisées et plus ou moins dirigées. Les lacunes se situent tant au niveau stratégique que managérial et opérationnel.

Elles touchent à toutes les variables organisationnelles: production, marketing, finance et ressources humaines.

En somme, pour nous, la gestion, même collégiale ou participative des unités de base, reste tout de même de la gestion.

Rappelons d'ailleurs comment sont gérées à la base les diverses missions universitaires.

En matière de recherche, un extrait du livre vert sur la recherche suffit à illustrer notre propos:

"Pour le dire de suite en peu de mots, tout se passe comme si la mission de recherche ne réussissait pas à prendre corps dans l'organisation concrète de la vie universitaire quotidienne(...) Ainsi au niveau des structures d'encadrement, peu de départements ou de facultés sont organisés pour aider les professeurs(...) Ces mêmes ambiguïtés se retrouvent au plan de l'infrastructure de soutien à la recherche; et l'on pense ici aux locaux et aux services de secrétariat, aussi bien qu'aux bibliothèques.

Tous cela fait que, surtout dans les sciences humaines, les chercheurs universitaires n'ont pratiquement pas de système permanent de support à la recherche."³

En matière d'enseignement, il n'est pas sûr, quoiqu'en disent certains, que la fonction première de l'université soit nécessairement beaucoup mieux gérée. Que l'on pense seulement aux exemples fournis par notre collègue Denis Blondin, au dossier des chargés de cours et aux processus de recrutement-sélection, d'allocation des tâches, d'évaluation, de formation-développement, etc.

Enfin, que penser de la façon dont sont gérées actuellement à la base les autres missions universitaires?

D'ailleurs, si on y regarde de près, il appert que ces problèmes ne sont pas seulement engendrés par un manque de ressources; ils sont le résultat d'une certaine tendance à dévaloriser la gestion des unités de base tant au niveau des institutions que des professeurs; ils proviennent d'un mode d'organisation du travail qui a sans doute d'importantes qualités intrinsèques et auxquelles personne ne veut renoncer mais qui engendre aussi des difficultés inhérentes qui doivent être solutionnées, pour permettre aux universités et aux universitaires de mieux remplir leurs missions.

Proposition 3

L'accroissement de la productivité universitaire (que l'on nous pardonne l'expression), passe moins par des politiques gouvernementales, par une spécialisation des institutions et par des plans institutionnels de développement triennaux ou quinquennaux (encore que cer-

taines mesures en ce sens peuvent être, selon nous, souhaitables) que par une réorganisation du travail et une meilleure gestion des ressources humaines.

Dans un ouvrage récent, nous avons soutenu aussi cette idée:

"Il semble normal à tous qu'on ne demande pas à un chirurgien de faire le lit de ses patients, de ramasser et de faire des analyses d'urine, de procéder lui-même à la radiographie des membres des malades. Il semble aussi aller de soi que l'ingénieur compte normalement sur les services de dessinateurs et d'autres techniciens et que les cadres supérieurs puissent profiter de l'aide de secrétaires et de conseillers. Comment peut-on croire qu'il soit normal que des professeurs-chercheurs d'institutions d'enseignement supérieur, largement rémunérés, prennent eux-mêmes leur rendez-vous, tiennent à jour la comptabilité de leurs projets de recherche, dactylographient eux-mêmes leur courrier et les résultats de leur recherche, fassent leurs photocopies, etc."⁴

Nous nous prononçons donc d'emblée pour une certaine réorganisation du travail des professeurs. Nous pensons cependant que cette réorganisation doit se faire dans le respect de la spécificité de l'organisation universitaire et de son caractère bureaucratique professionnel et permette également de corriger certaines dysfonctions de ce mode particulier d'organisation.

Dans une communication présentée au dernier congrès international de sociologie, nous avons montré comment l'organisation du travail des professeurs-chercheurs des universités s'apparentait aux nouvelles formes d'organisation du travail de l'ère post industrielle.⁵

Nous ne proposons donc ici ni le statu quo, ni l'université Proviso, ni l'université Volvo, ni l'université fonctionnant selon le mode d'organisation du travail des hôpitaux.

Nous demandons la recherche systématique, graduelle et sans soubresaut, d'un modèle plus adéquat d'organisation des institutions universitaires et du travail des gens qui y oeuvrent. Évitions d'ailleurs à ce sujet les grands projets.

SIX RECOMMANDATIONS

Dans cette perspective, nous proposons six mesures concrètes susceptibles d'améliorer, à la base et à court terme, la gestion universitaire:

1. Dans toutes les institutions, une plus claire distinction, quitte à les réunir par la suite, des fonctions d'enseignement, de recherche et de service à la collectivité, et des modes d'organisation différenciés du travail qu'elles impliquent.
2. Dans plusieurs institutions, la reconnaissance d'une responsabilité plus grande des unités de base et leur octroi d'une plus grande marge d'action et d'autonomie financière, jumelés cependant à des mécanismes adéquats d'imputabilité.
3. L'engagement, là où ils font défaut, des personnels professionnels et de soutien qu'exige une organisation bureaucratique professionnelle vraiment efficace.
4. Une meilleure utilisation des techniques modernes de management: gestion par objectifs, mise en place de processus de changement et de développement organisationnels, etc.
5. Une meilleure utilisation des nouvelles formes d'organisation du travail: groupe semi-autonome de travail, cercle de qualité, meilleure structure de participation et de démocratisation, mobilité horizontale et verticale, etc.
6. Enfin, une meilleure utilisation des techniques modernes de gestion des ressources humaines: amélioration, par exemple, des mécanismes de recrutement-sélection, de formation développement, (tout particulièrement pour les cadres académiques), des mouvements de personnels, etc.

UNE QUESTION-CONCLUSION

Enfin, paradoxe oblige, nous terminons par une question à laquelle nous ne prévoyons pas cependant de réponse: combien coûterait un mini-ordinateur ou une automobile si les compagnies IBM et General Motor organisaient le travail dans leur unité de recherche et développement selon le modèle des universités? Ces dernières, de par leur nature, ne doivent-elles pas valoriser, non l'acquisition et l'utilisation des nouvelles connaissances, mais d'abord la production de masse d'étudiants de premier cycle et la formation de chercheurs?

Ainsi, pour nous, l'ambiguïté des missions et des objectifs de l'institution universitaire est le point de départ du paradoxe de la vie universitaire. Mais peut-on penser pour autant la faire disparaître?

NOTES ET RÉFÉRENCES

- ¹ Ce postulat sera explicité dans un ouvrage en préparation qui s'intitulera probablement *Le monde universitaire québécois: crise ou maladie?* Science et Culture Inc, 1988.
- ² Mintzberg, Henry, *Structure et dynamique des organisations*, Les Editions d'organisation et les Editions Agence d'Arc Inc., Paris et Montréal, 1982.
- ³ *Pour une problématique de la recherche scientifique*, Gouvernement du Québec, 1979, p.117, 118, 119.
- ⁴ Bertrand, Denis, *Profil organisationnel de l'UQAM! Approche théorique et étude comparée*, PUQ, 1987, p.66.
- ⁵ Bertrand, Denis, *Changements sociaux et restructuration du travail des professeurs-chercheurs des institutions d'enseignement supérieur du Québec*, Centre de recherche en gestion, UQAM, 1986, 47 pages, Cahier de recherche.

Conclusion

Le paradoxe des finalités et du financement

L'UNIVERSITÉ EST-ELLE UNE ENTREPRISE?

Roland Parenteau
École nationale d'administration publique

Il fut un temps où les termes "université" et "gestion" étaient sinon antagonistes, du moins étrangers l'un à l'autre. On ne parlait pas plus de la gestion des universités que de la vocation sociale des entreprises. C'étaient les années de vaches grasses, ou du moins d'abondance relative, dans le contexte d'une croissance accélérée qui puisait évidemment ses forces dans le développement économique et se répercutait, par le truchement d'une fiscalité bienveillante, sur toutes les institutions sociales. Les universités ont particulièrement bénéficié de cette aisance financière des gouvernements, mais, compte tenu de leur état de sous-développement au début des années 60, il ne s'agissait en bonne partie que de rattrapage.

Or, en situation de croissance rapide des revenus, les difficultés de gestion des institutions, quelles qu'elles soient, se trouvent passablement atténuées. Ce phénomène est très bien mis en lumière dans le texte des professeurs Haché et Crespo (Chapitre III).

En effet, l'allocation des ressources s'en trouve facilitée en ce sens qu'on peut fort bien en accorder davantage à tel individu ou à tel groupe, sans en priver nécessairement les autres. C'est ainsi qu'au cours des années 70, les universités ont pu financer, sans trop de mal, la croissance des effectifs, la création de nouveaux programmes et la densification des anciens, de même que le développement accéléré de la recherche. Ajoutons à cela l'extension des lieux physiques et la modernisation des équipements. Il n'en fallait pas plus sinon pour rendre les gestionnaires universitaires parfaitement heureux, du moins pour leur donner l'impression qu'on leur prêtait enfin suffisamment d'attention.

Dans une telle conjoncture et compte tenu du caractère très décentralisé, pour ne pas dire anarchique, de la gestion universitaire, il n'est pas étonnant de constater un certain manque de rigueur dans cette gestion, voire même une certaine propension aux dépenses somptuaires. L'honnêteté oblige à dire que les universités n'étaient pas les seules coupables. Tous les établissements du secteur public, qu'il s'agisse des cégeps, des hôpitaux ou des centres de loisirs, ont été affectés par ce climat d'aisance générale. Et, pourrait-on ajouter, les entreprises privées n'y ont pas échappé non plus.

LA NOUVELLE CONJONCTURE

Par contre, l'arrêt de la croissance, ou un simple ralentissement, par ses effets sur l'allocation des ressources, oblige à faire des choix douloureux, nécessite des révisions parfois déchirantes, amène à différer des projets alléchants, bref force des gestionnaires à gérer.

Ce qui était auparavant du domaine à peu près exclusif des vice-recteurs aux finances et à l'administration est devenu la préoccupation des divers niveaux d'autorité dans l'université, du directeur de département ou de centre de recherche, au recteur lui-même. Pendant quelques années, les choses ont pu s'arranger grâce à des réaménagements internes, en utilisant ce que les spécialistes appellent le "slack" organisationnel. Mais il vint un moment où le rationnement continu des revenus, face à des besoins croissants, a provoqué des ruptures et des tensions qu'on ne pouvait plus régler par de simples aménagements de ressources.

Devant les appels au secours des universités, tout à chacun a été amené à exprimer son opinion: hommes d'affaires, politiciens, hauts fonctionnaires se sont prononcé avec d'autant plus d'assurance qu'en général ils ignoraient tout de la réalité universitaire actuelle. Les plus critiques sont ceux qui ont connu l'université mais comme étudiants, au temps de l'abondance, dix, vingt ou trente ans auparavant.

Le plus paradoxal, c'est qu'on parle de plus en plus de mauvaise gestion des universités précisément au moment où, à la suite de plusieurs années de vaches maigres, on a assisté à une certaine rationalisation, forcée si l'on veut, mais non moins réelle, de la gestion universitaire. Valérien Harvey dénonce le culte de l'efficacité mais sans pour autant se prononcer contre la recherche d'une certaine productivité (Chapitre I). Il s'inquiète surtout de la "vulnérabilité des universitaires aux critiques des nouveaux dieux réalistes". Ce qui lui fait dire que la plus grande menace qui pèse sur l'université, ce ne sont pas les critiques externes, dont le caractère rudimentaire trompe peu de gens, mais le comportement des universitaires eux-mêmes. Ceux-ci se

sentiraient coupables "d'être choyés" et accepteraient de plus ou moins bon gré l'invasion de leur milieu de travail par le "modèle industriel".

L'inconfort des universitaires peut être accentué, comme le souligne Pierre-Yves Paradis (Chapitre II), par une ambiguïté sur les fins et sur les produits du monde universitaire et par des changements "sournois" des règles du jeu. Au plan législatif en effet, des modifications récentes aux textes auraient érodé graduellement l'autonomie de gestion des universités, sans qu'il n'y paraisse trop puisque les rapports sont restés en pratique les mêmes. Mais la menace d'un resserrement est toujours possible, le cas échéant.

Récemment, le discours s'est précisé. Prenant l'entreprise privée comme modèle de l'efficacité et de l'efficience, certains affirment, sans broncher, que l'université doit être gérée comme une entreprise. Ceci n'a rien d'étonnant de la part d'individus, familiers avec le monde des affaires, qui croyaient, sincèrement sans doute, au moment où ils ont plongé dans la chose publique, qu'un gouvernement, "ça se mène comme une business". Il resterait à voir si les mêmes individus, après deux ans d'exercice du pouvoir politique, seraient prêts à répéter cette affirmation.

Loin de nous l'intention d'affirmer que les universités sont gérées de la meilleure façon du monde. Et d'ailleurs, aucun des auteurs de ce recueil ne le prétend. Ceux qui ont vécu longtemps à l'intérieur du système sont en mesure d'affirmer que de nombreuses améliorations seraient souhaitables. Mais le fait de vouloir assimiler, comme on le fait si allègrement, la gestion des universités à celle des entreprises privées ne nous approche aucunement d'une solution. C'est un nouveau modèle de gestion qu'il faut concevoir, modèle qui tiendrait compte de la spécificité de ce type d'institution.

LA SPÉCIFICITÉ DES UNIVERSITÉS

Cette spécificité est soulignée par tous les auteurs de ce recueil, de diverses façons. Elle constitue, par exemple, l'essentiel du postulat no III de Denis Bertrand (Chapitre V). Denis Blondin, pour sa part, insiste sur la dichotomie enseignement-recherche (Chapitre IV) pour affirmer que depuis quelques années, la recherche a pris le pas sur l'enseignement, ce qui tendrait à nier le principe intégrateur que constitueraient normalement les programmes. En d'autres termes, l'enseignement tend à être assumé par une collection de spécialistes travaillant en parallèle et plus intéressés à l'avancement du savoir de leur secteur qu'à la formation harmonieuse des étudiants. La conclusion de Blondin, c'est que les deux fonctions primordiales de l'université devraient engendrer des modèles de gestion différents, ou du moins qu'on devrait mettre au point un modèle conciliant les deux.

Cette absence de principe unificateur est aussi soulignée par Jean B. Haché et Manuel Crespo, pour qui il existe une dichotomie dans la gestion universitaire concrétisée dans la dynamique centralisation-décentralisation. Dans l'entreprise privée, les "lignes d'autorité et de délégation, les réseaux d'information et les mécanismes de contrôle sont clairement établis", bref le principe de l'unité de décision est respecté. Par contre, l'université ne peut être autre chose qu'un assemblage d'unités dont la diversité, tant du point de vue des objectifs que des clientèles ou des champs de savoir, est telle qu'on doit définitivement renoncer à considérer l'institution comme un ensemble intégré.

Mais alors, comment empêcher l'éclatement du système? Haché et Crespo nous donnent la réponse en distinguant la gestion des programmes, ou de la production, qui est décentralisée au niveau des unités de base et la gestion des ressources qui, elle, est centralisée au sommet stratégique. En période de pénurie, ce sommet a tendance à prendre plus d'importance, du fait de sa responsabilité dans l'allocation des ressources, d'où les tensions inévitables entre les deux niveaux de gestion.

Haché et Crespo ajoutent que le mode de gestion au sommet s'apparente à celui de l'entreprise, alors qu'au niveau de base, il est plutôt du type consensuel. Denis Bertrand parle "d'ajustement mutuel" des professionnels.

Celui-ci adopte un point de vue semblable à celui de Haché et Crespo sur la disparité des niveaux de gestion et il ajoute, dans ses propositions, que les principaux problèmes de gestion des universités se situent au niveau des unités de base et de l'organisation du travail et non au sommet. Observation importante, car on sait que les chefs des unités de base ne sont pas choisis, en général, selon le critère de leur compétence managériale, la plupart d'entre eux n'ayant ni la formation, ni même les dispositions élémentaires pour assurer une gestion du type que l'on trouve dans l'entreprise privée. Bref, ils sont plus préoccupés d'efficacité que d'efficience, selon la distinction très opportune de Denis Blondin. De plus, comme le démontre l'enquête de Haché et Crespo, les chefs de département sont en général des scientifiques occupant à tour de rôle les fonctions de direction et deviennent rarement des administrateurs de carrière. Ceci ne peut qu'avoir une influence déterminante sur les "styles de gestion".

LE CARACTÈRE PUBLIC DES UNIVERSITÉS

Au fond, un des messages les plus insistants de cet ouvrage, c'est qu'à l'extérieur de l'université, et notamment au niveau gouvernemental, on ne semble pas avoir compris la nature véritable de ce type d'organisation qu'est l'université. Et l'utilisation du jargon des spécialistes du management,

anarchie organisée, bureaucratie professionnelle, n'est pas de nature à attirer la sympathie. En ce sens, les universitaires sont très vulnérables et peu crédibles quand ils tentent de justifier le caractère spécifique de l'université en tant qu'organisation.

Il n'en reste pas moins qu'au-delà des mots et des préjugés, il importe de se persuader que l'université, indépendamment de sa forme juridique, est un type d'organisation relevant beaucoup plus du secteur public que du secteur privé. C'est donc dire que s'il y a un parallèle à faire, c'est avec des établissements du secteur public: hôpitaux, C.L.S.C., bibliothèques, etc. En effet, tant du point de vue de la nature de la mission que des objectifs, du choix des administrateurs que des relations avec le marché, la spécificité des établissements publics est telle que ce sont les règles du management public qui doivent prévaloir; ce postulat n'interdit pas, loin de là, tout effort de rationalisation, ni la recherche de l'efficience.

Ainsi, cela peut vouloir dire aussi, comme l'écrit Denis Bertrand, qu'on pourrait avoir avantage à s'inspirer des progrès du "management" et des "processus d'intervention" de d'autres types d'organisations, notamment là où il s'agit surtout de gestion au jour le jour. D'ailleurs, les universités ne se privent pas de le faire, notamment en matière de comptabilité et de relations de travail. Là où le modèle de l'entreprise privée n'a pas sa pertinence, c'est lorsqu'il s'agit de gestion stratégique, c'est-à-dire des orientations générales des établissements en fonction des besoins de la société et des modes de financement.

Un auteur anglais, Desmond Keeling, dans un ouvrage portant sur le management public, distingue trois modèles différents de gestion dans ce domaine: le modèle administratif (ou bureaucratique), le modèle managérial et le modèle diplomatique.¹ La différence entre le premier et le second modèle, c'est que le premier est surtout préoccupé du résultat et de la rectitude du processus, alors que l'autre se préoccupe en plus de l'économie de moyens. Il ajoute que le système universitaire est sans doute en microcosme le meilleur exemple de la dualité qu'on trouve dans le secteur public: d'une part, préoccupation d'assurer un service à la société; d'autre part, nécessité de le faire à un coût qui soit acceptable. Ainsi, la règle de l'efficience se trouve passablement atténuée par l'obligation de répondre aux besoins et aux attentes de la société.

UNE QUESTION DE PERFORMANCE

Puisqu'on a voulu comparer la gestion des universités à celle des entreprises privées, poussons l'analogie jusqu'au bout et utilisons, pour ce faire, le vocabulaire même de l'entreprise privée et notamment la notion de

marché et celle de performance. Je sais que ceci peut scandaliser certains collègues universitaires, réfractaires à l'idée qu'on puisse considérer les établissements dits de haut-savoir comme des organismes de production. J'estime, pour ma part, qu'utiliser l'analyse économique pour juger de la performance des universités n'altère en rien la noblesse de leur mission, mais ceci permet justement de mettre en lumière que les relations de marché d'une université sont radicalement différentes de celles d'une entreprise, ce qui implique aussi des différences dans les critères d'évaluation.

Retenons, dans cette analyse, ce que nous avons longuement expliqué dans les pages qui précèdent, à savoir le caractère éclaté de la gestion, de sorte que, quand nous utiliserons ce dernier vocable, il faudra avoir à l'esprit non pas un individu ni un groupe travaillant en étroite symbiose, mais une collection d'individus dispersés physiquement et psychologiquement dans une immense organisation.

Comment juge-t-on de la performance du gestionnaire de l'entreprise privée? À sa capacité de générer des bénéfices, c'est-à-dire de faire apparaître dans les états financiers des revenus supérieurs aux dépenses. Ceci suppose, tant du côté des ressources requises que du côté des produits offerts, des relations de marché où le gestionnaire jouit d'une influence certaine. Il se trouve, dit-on, soumis aux règles du marché, mais ceci vaut pour les prix beaucoup plus que pour les quantités échangées. En d'autres termes, personne ne le force à vendre telle quantité de produits, ni même à offrir tel type de produit. Ainsi, le chef d'entreprise dispose d'un certain pouvoir sur la détermination de ses revenus à cause de la relation étroite entre volume de ventes et recettes. Ce sont les acheteurs qui se chargent, librement, de lui assurer ses revenus.

Du côté des dépenses, il dispose aussi d'une certaine marge de manoeuvre. Sans doute est-il obligé de s'en remettre aux règles du marché en ce qui concerne le prix des ressources (taux de salaires, taux d'intérêt, etc.), mais il possède l'énorme avantage de n'acquiescer que les ressources dont il a besoin, celles qui sont justifiées par la production, celle-ci étant elle-même commandée par les possibilités de vente. L'art du gestionnaire privé consiste pour une bonne part à maîtriser ce calcul économique fondamental et il peut exercer un certain pouvoir sur les deux branches de l'équation: revenus et dépenses. Et surtout, il contrôle la fonction de production, c'est-à-dire le volume des produits. Il ne vend pas plus qu'il n'a produit et il ne produit pas plus qu'il ne peut vendre.

Dans le secteur public, la situation se présente de façon tout à fait différente. On ne retrouve plus ce lien étroit entre revenus et dépenses parce que l'utilisateur, d'une façon générale, n'a pas à payer, du moins directement, pour les services reçus. En effet, le volume de production, dicté par

l'intensité de la demande, agrémentée souvent de facteurs politiques, est dissocié d'avec les revenus, ceux-ci se trouvant fixés d'une façon plus ou moins arbitraire par les pouvoirs publics. Il est vrai que ces revenus ne sont pas totalement indépendants de la demande (on pense par exemple au financement des universités sur une base per capita). Mais les formules utilisées permettent à l'État de serrer la vis au besoin. C'est ce qui s'est produit pour les universités au cours des dernières années. Comme l'indiquent les professeurs Haché et Crespo, les budgets des universités ont baissé en dollars constants de 47 millions de dollars entre 1980 et 1984, alors que les effectifs étudiants augmentaient sensiblement (12,5% entre 1980 et 1983).

Une telle situation diminue considérablement le pouvoir du gestionnaire universitaire, qui doit sans cesse tenter d'équilibrer revenus et dépenses, mais en agissant essentiellement sur la deuxième branche de l'équation. Ceci ne s'avère pas toujours facile, parce que la plus grande partie des dépenses d'une université sont des frais fixes, c'est-à-dire peu manipulables. Le corps enseignant, par exemple, jouit d'une grande permanence, indispensable au plein exercice des fonctions des professeurs, mais qui s'accommode mal de variations importantes, tant dans les clientèles que dans les revenus. Et l'éclatement des disciplines en des spécialités de plus en plus nombreuses introduit un élément supplémentaire de rigidité dans l'utilisation des ressources.

Ainsi, les gestionnaires universitaires ne peuvent pas, comme c'est le cas dans l'entreprise privée, procéder à des embauches ou à des mises à pied au gré des variations de besoins ou de revenus. Les structures de pouvoir des universités avec leurs divers niveaux de décision empêcheraient d'ailleurs, à toutes fins pratiques, de se livrer à des opérations de ce genre. Ou plutôt, l'expansion des effectifs, qui est la règle courante, obéit ou devrait obéir à des exigences de développement à long terme, qui n'ont rien à voir avec l'équilibre annuel.

Mais il faut faire intervenir un autre élément dans notre calcul, tant pour l'organisme public que pour l'entreprise privée. Celle-ci doit en effet assurer sa survie par la recherche de nouveaux produits, de nouveaux marchés ou de nouveaux procédés de fabrication, activités qui entraînent des coûts additionnels, que l'entreprise doit récupérer à même les ventes courantes. Il ne saurait donc être question pour l'entreprise de compromettre son avenir en négligeant ce genre de dépenses.

Les universités sont soumises à des contraintes analogues, mais à un degré infiniment plus grand. Cela fait partie de la nature même des institutions de haut-savoir: en plus de poursuivre les opérations courantes, elles doivent investir dans l'avenir par l'accroissement de la qualité de ses

professeurs, par l'ouverture de nouveaux champs de compétence, et cela sans se poser trop de questions sur la rentabilité éventuelle de telles "initiatives". Là réside une différence essentielle avec l'entreprise privée. Celle-ci n'investit dans l'avenir qu'avec prudence et avec un espoir raisonnable de rendement monétaire. L'université ne peut procéder de cette façon sans renier un aspect important de sa mission. Elle doit poursuivre sans relâche sa tâche de faire reculer les frontières de la connaissance, et on ne possède pas encore d'instrument permettant d'indiquer aux gestionnaires à quel moment ils doivent cesser leurs efforts dans ce sens. À l'heure actuelle, c'est la rarefaction des ressources qui constitue le plus grand frein à l'accomplissement de cette tâche. Mais est-on sûr qu'à long terme, la société y trouvera son compte?

Nous n'avons parlé jusqu'ici surtout que de l'une des missions fondamentales des universités, l'enseignement. Quant à la fonction recherche, sa gestion est largement indépendante du marché. Sauf dans les cas de commandites, lesquelles ne représentent qu'une part modeste de l'activité de recherche, la plus grande partie des initiatives est le fait des professeurs eux-mêmes avec quelques appuis extérieurs, distribués de façon plus ou moins arbitraire, sous forme de subventions de recherche. Tout ceci n'offre guère de parallèle avec l'entreprise privée.

Et cette responsabilité de l'avancement des connaissances doit être incontestablement mise à l'abri des aléas du marché, d'autant plus que sa rentabilité est incertaine et le plus souvent différée. Ajoutons que si rentabilité il y a, elle est, la plupart du temps, vite récupérée par l'entreprise privée ou le gouvernement, de sorte que l'université reste avec les soi-disant rêveurs et théoriciens, même si son apport a été souvent indispensable aux progrès technologiques réalisés dans la société.

Finalement, on peut résumer les pages précédentes et les témoignages de mes collègues de la façon suivante.

1. La gestion des universités s'apparente beaucoup plus à celle des autres établissements publics qu'à celle de l'entreprise privée.
2. Les universités, comme les autres organismes publics, sont soumises à l'"obligation de service", en ce sens qu'elles ne peuvent valablement refuser des étudiants sous prétexte qu'elles n'ont pas de revenus suffisants, ou cesser de faire de la recherche pour des raisons analogues.
3. Leur financement est déterminé de façon largement arbitraire par le gouvernement, même si, en principe, du moins pour la fonction enseignement, il devrait y avoir relation entre la clientèle et les subventions.

4. La structure du pouvoir à l'université se situe à divers niveaux, le pouvoir supérieur s'intéressant surtout à l'allocation des ressources, le pouvoir "inférieur" gérant les programmes et étant responsable du développement de chaque domaine.
5. En conséquence de ces diverses contraintes, tant externes qu'internes, les autorités supérieures voient leur marge de manoeuvre, leur "discrétion managériale", extrêmement limitée.
6. Les notions de bénéfice ou même d'équilibre budgétaire doivent être interprétées par rapport aux conditions du management, de sorte que l'apparition d'un déficit, par exemple, n'est pas nécessairement le signe d'une mauvaise gestion, mais d'un désajustement souvent inévitable entre recettes et dépenses.

UN AVENIR ROSE OU MOROSE?

Voilà la situation de fait, telle que nous la connaissons. Est-ce qu'on peut entrevoir "des jours meilleurs"? Cette question doit être subdivisée en deux pour rester dans le cadre de notre propos:

- est-ce qu'on peut envisager dans le proche avenir un accroissement satisfaisant des ressources dont bénéficieront les universités?
- est-ce qu'on peut envisager un mode de gestion permettant une meilleure productivité, c'est-à-dire un meilleur usage des ressources?

À la première question, la réponse doit être mitigée. Il ne faut pas se faire d'illusions. L'ère de l'abondance des années 70 ne reviendra plus. Il serait trop long d'en donner les raisons, qui sont économiques autant que politiques. Les ressources de l'État vont être relativement rares, même dans le contexte d'un retour à la prospérité. Et surtout, les prétendants à une part du gâteau sont de plus en plus nombreux et de plus en plus voraces. Il ne faut pas oublier à cet égard un critère important d'allocation des ressources publiques: c'est celui de l'impact sur l'opinion. À cet égard, le financement des universités n'arrive certainement pas en tête de liste. En conséquence, même dans le cas où les dirigeants politiques seraient convaincus du bien-fondé d'une plus grande largesse à l'égard des universités, ils savent très bien que cela ne leur rapportera que peu de votes.

Cela étant dit, on peut s'attendre à ce que les cordons de la bourse soient davantage déliés, le jour où on sera, en haut lieu, convaincu que le "gras" est disparu. De toutes façons, les autorités universitaires doivent s'attendre à n'obtenir des revenus supplémentaires que de haute lutte. Il est probable

aussi qu'ils devront se résigner à accepter des subventions conditionnelles, c'est-à-dire devant être affectées à tel secteur précis correspondant aux priorités gouvernementales. Cette dernière possibilité offre beaucoup plus de danger pour l'avenir de l'université que le rationnement des ressources.

Il est important pour un gestionnaire public de savoir qu'il n'a pas accès à des fonds inépuisables, obtenus sur simple demande. En l'absence du critère de profitabilité, le caractère limité des ressources constitue le plus important facteur de rationalité dans la gestion.

Ceci nous amène au deuxième point. Peut-on espérer une meilleure gestion de la chose universitaire? Nous avons abondamment parlé des contraintes propres au milieu. Nous avons aussi rappelé l'affirmation de Denis Bertrand, selon laquelle les difficultés de gestion se situent surtout au niveau des unités de base. Il faut aussi rappeler le postulat II selon lequel la gestion universitaire est perfectible, comme celle de toute autre organisation.

On doit se référer à la quinzaine de recommandations très concrètes de Denis Bertrand pour comprendre la nécessité d'une réflexion plus poussée sur la portée de chacune d'entre elles. Nous nous permettons d'insister - déformation professionnelle aidant - sur une partie de la recommandation no 6, prônant le développement d'activités de formation pour les cadres académiques et non académiques. Même si les chefs de départements, de services et d'instituts ne deviendront pas des gestionnaires professionnels, une initiation, même sommaire, aux principes de la gestion efficace, se révélerait extrêmement fructueuse et éviterait bien des faux pas. Il est assez révélateur, à cet égard, de constater que parmi tous les compartiments du secteur public, le milieu universitaire a été celui qui a le moins été touché par les activités de formation administrative.

En résumé, comme on l'a dit au début de cet ouvrage, le débat sur la gestion universitaire est engagé. On parle même du procès des universités. Même ceux qui n'adoptent pas une position alarmiste reconnaîtront que les universités, dont les conditions de fonctionnement sont particulières, doivent tenter de mettre au point un mode de gestion qui, sans sacrifier l'essentiel de leur mission, permettra d'utiliser au mieux l'abondance et la richesse de leurs ressources intellectuelles.

NOTE

¹ Keeling, D.J., *Management in Government*. Allen & Unwin, 1972.

PUBLICATIONS RECENTES

Les Cahiers scientifiques

42. Milieux et évaluation (1986)
43. Le système politique de Montréal (1986)
45. Biomathématiques (1986)
46. Le fonctionnement individuel et social de la personne âgée (1986)
47. L'intervenant .son vécu .son milieu .son action (1986)
49. Aménagement et gestion des ressources (1987)
50. Un marché, deux sociétés (1987) Vol. 1
51. Un marché, deux sociétés (1987) Vol. 2
52. L'Etude du développement international au Canada (1987)
54. La podzolisation des sols (1987)
56. Les conditions de l'autonomie individuelle et collective de la personne âgée (1987)
57. Evaluation de l'état nutritionnel de la personne âgée hospitalisée (1988)
58. Femmes, gestion, éducation (1988)
59. Lenguas, litteraturas, sociedades (1988)
60. Le paradoxe de la gestion universitaire (1988)

Politique et Economie

3. Le travail au minimum (1986)
4. Le Québec en chiffres (1986)
5. Le Québec en transition: 1760-1867 (1987)
6. "La théorie générale" et le keynésianisme (1987)
7. Le nécessaire combat syndical
8. La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme (1988)
9. Friedrich Hayek; philosophie, économie et politique (1988)
10. Investissement, emploi et échanges internationaux (1988)

BON DE COMMANDE

S.V.P. veuillez me faire parvenir:

_____ exemplaire(s) du cahier no _____ = total: _____
(coût/unité)
_____ exemplaire(s) du cahier no _____ = total: _____
(coût/unité)
_____ exemplaire(s) du cahier no _____ = total: _____
(coût/unité)

Total net: _____

Payable par chèque mandat comptant Visa
(ci-joint) (ci-joint) (ci-joint)
 Master Card

No _____

Date d'expiration _____ Signature _____

Nom Prénom

Diplôme Spécialisation Année

Adresse (au travail de préférence):

Rue Ville

Code postal Téléphone

Retourner à: l'Acfas
2730, chemin de la Côte Ste-Catherine
Montréal, Qc H3T 1B7
Téléphone: (514) 342-1411

VEUILLEZ ALLOUER 2 SEMAINES POUR LA LIVRAISON



Achévé d'imprimer
en mai 1988 sur les presses
des Ateliers Graphiques Marc Veilleux Inc.
Cap-Saint-Ignace, Qué.





000 384 490

Issu d'une table ronde organisée à l'occasion du 55^e congrès de l'ACFAS, cet ouvrage veut proposer de nouvelles voies permettant de partiellement lever le paradoxe que constituent la notion de gestion et celle de liberté universitaire.

Philosophe, sociologue, économiste, spécialiste de la gestion et de la pédagogie universitaires, les auteurs abordent, chacun à leur manière, plusieurs facettes paradoxales de la vie des institutions et du réseau universitaires québécois: missions, types d'organisation, nature des "produits", fonctions académiques et non académiques, niveaux d'action, structures, mode de gestion, processus de décision et discours.

Ils proposent aussi une série de mesures plus ou moins complémentaires ou opposées: reconnaissance du caractère public et non lucratif de l'université, modernisation de la gestion universitaire, primauté de la vie sur le discours, plus grand respect de la spécificité de l'enseignement et de la recherche, revalorisation du niveau institutionnel, amélioration de la gestion des unités de base, réorganisation du travail et meilleure gestion des ressources humaines.