



**Le projet de loi n° 38 sur la gouvernance des universités.
Entre changement et acceptabilité : analyse du référentiel des acteurs.**

Mémoire présenté au Département des sciences de l'éducation
en vue de l'obtention du grade de maître ès arts

PAR

© **Julie Sarault**

Mai 2017

Composition du jury :

Martin Maltais, président du jury, UQAR

Jean Bernatchez, directeur de recherche, UQAR

Michel Umbriaco, examinateur externe, TÉLUQ

Dépôt initial le 12 janvier 2017

Dépôt final le 27 mai 2017

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI
Service de la bibliothèque

Avertissement

La diffusion de ce mémoire ou de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire « *Autorisation de reproduire et de diffuser un rapport, un mémoire ou une thèse* ». En signant ce formulaire, l'auteur concède à l'Université du Québec à Rimouski une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de son travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, l'auteur autorise l'Université du Québec à Rimouski à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de son travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de la part de l'auteur à ses droits moraux ni à ses droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, l'auteur conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont il possède un exemplaire.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier mon directeur de maîtrise, Jean Bernatchez, pour son soutien indéfectible et la très grande disponibilité qu'il a manifestée tout au long de ce parcours. Sa patience, son écoute et son empathie ont largement contribué à la réalisation de ce travail. J'aimerais également le remercier pour l'attribution de deux bourses de recherche, offertes après mon admission au programme de la maîtrise professionnelle.

La réalisation de cette maîtrise a pratiquement été interrompue durant trois ans afin que je puisse avoir soin de ma mère en fin de vie. Son décès, suivi de celui de mon père un an plus tard, fut une traversée difficile. Aussi, au travers de tout ceci, j'aimerais plus que tout remercier mon fils Benjamin, dont l'entrée dans l'adolescence aurait mérité de ma part davantage de temps et d'attention. Sa très grande compréhension et son exceptionnelle maturité ont constitué les piliers d'un soutien constant et précieux.

J'aimerais remercier plus particulièrement Vianney Gallant qui a effectué une relecture attentive de ce travail.

Enfin, il m'est impossible de passer sous silence la présence de ces merveilleux amis qui m'ont accompagnée et encouragée tout au long de ce voyage. Je pense plus particulièrement à Robin Doucet, Yvon Jolivet, Claude Lachance, Martin Patenaude-Monette, Marc Simard et Julien Fecteau-Robertson ainsi qu'à Odile Gallant, Marie-Neige Besner, Danie Royer et Mélanie Roy. Que tous les autres que je n'ai pas remerciés reçoivent l'expression de ma gratitude.

*À la mémoire de mes parents,
décédés tous les deux durant la réalisation de ce travail.*

RÉSUMÉ

Ce travail a pour objet de recherche l'analyse du projet de loi n° 38 qui visait à modifier le processus de la gouvernance universitaire. Elle fut la solution proposée par l'État suite à l'émergence de la crise immobilière de l'Îlot Voyageur qui secoua l'UQAM à partir de novembre 2006. L'objet de notre recherche permet de saisir la dimension du changement, portée par le projet de loi, et celle de l'acceptabilité sociale, manifestée par les acteurs universitaires à son endroit. L'analyse de cette problématique de la gouvernance, liée au domaine de l'enseignement supérieur, s'est effectuée en partant de la proposition de la *Grille d'analyse de la gouvernance* de Hufty (2007), qui met de l'avant un *problème*, des *normes*, des *acteurs*, des *ressources* et un *point nodal*. Issue de l'analyse cognitive et normative des politiques publiques, la notion de *référentiel* de Muller (2013) a été mise à contribution afin de rendre compte des représentations, normes et visions du monde des acteurs universitaires et de l'État. Nous avons délimité le sujet traité en recourant à la grille séquentielle de Jones (1970), plus spécifiquement aux étapes de l'*émergence* du problème, de sa *mise à l'agenda* politique et de la *solution*. Notre récit de la politique publique confirme que les acteurs universitaires ne parviendront jamais à modifier la teneur du changement contenu dans la loi ni à influencer l'État dans le sens d'une reformulation de sa politique. Cette situation est imputable à la volonté du gouvernement de revoir la gouvernance des sociétés d'État et des organisations publiques et à la poursuite de l'institutionnalisation des principes issus du Nouveau management public dans l'espace universitaire. En définitive, il ressort que l'acceptabilité sociale entourant le projet de loi n'a jamais été acquise.

Mots-clés : analyse des politiques publiques, gouvernance universitaire, UQAM.

ABSTRACT

This research paper focuses on the analysis of the formulation of Bill n° 38, which aims at changing the process of university governance; a solution proposed by the State following the *Îlot Voyageur* real estate crisis which has shaken UQAM since November 2006. The reason for our research is to fully grasp the scope of change brought forth by Bill n° 38 as well as the level of social acceptance shown by the academic actors in regard to it. The analysis of this specific problematic of governance in the realm of higher education has used as its basis Hufty's (2007) *Governance Analytical Framework* which sets the ground for a five-point system: *Problematic, Norms, Actors, Resources* and *Nodal points*. In order to account for the representations, norms and visions that belong to academic actors and/or the State, Muller's (2013) notion of reference, which is based on the cognitive and normative analysis of public policies, was used. This research paper has circumscribed the treated subject by utilizing Jones's (1970) *Stages approach* by focusing specifically on the stages of: *Problem emergence, Political Agenda Setting, and Solution*. This research's narrative of public policy confirms that academic actors will never succeed in modifying the content regarding the changes that are contained in Bill n° 38, neither will they succeed in influencing the State in reformulating its policy. This situation is attributable to the government's determination to review the governance of state-owned corporations and public institutions in the pursuit of institutionalizing principles derived from New Public Management set within the university context. Ultimately, social acceptability regarding Bill n° 38 will never be achieved.

Keywords: Policy analysis, University governance, UQAM.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|------|
| REMERCIEMENTS | vi |
| RÉSUMÉ | ix |
| ABSTRACT | xi |
| TABLE DES MATIÈRES..... | xiii |
| LISTE DES TABLEAUX | xvii |
| LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES | xix |
| INTRODUCTION | 1 |
| CHAPITRE 1 PROBLÉMATIQUE ET ÉTAT DES CONNAISSANCES | 5 |
| 1.1 MISE EN CONTEXTE DU PROJET DE LOI N° 38 SUR LA GOUVERNANCE UNIVERSITAIRE | 5 |
| 1.2 QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE PUBLIQUE ? | 9 |
| 1.3 AXES DE RECHERCHE..... | 12 |
| 1.4 OBJECTIFS ET QUESTIONS DE RECHERCHE | 12 |
| 1.5 HYPOTHÈSES DE RECHERCHE..... | 13 |
| 1.6 ÉTAT DES LIEUX DES CONNAISSANCES | 16 |
| 1.7 PERTINENCE DE LA RECHERCHE..... | 19 |
| CHAPITRE 2 CADRE THÉORIQUE | 22 |
| 2.1 LA GOUVERNANCE..... | 23 |
| 2.1.1 Un champ lexical complexe..... | 23 |
| 2.1.2 La gouvernance et la régulation de l'action publique..... | 26 |

| | | |
|---------|---|----|
| 2.2 | PROPOSITION D'UN CADRE D'ANALYSE..... | 28 |
| 2.3 | ÉLÉMENTS D'ANALYSE DE LA PROBLÉMATIQUE DE LA GOUVERNANCE UNIVERSITAIRE | 32 |
| 2.3.1 | Le point nodal | 32 |
| 2.3.2 | Les processus | 33 |
| 2.3.2.1 | L'approche séquentielle..... | 33 |
| 2.3.3 | Le problème | 36 |
| 2.3.3.1 | Projet de loi et changement dans l'action publique..... | 37 |
| 2.3.4 | Les normes | 38 |
| 2.3.4.1 | L'analyse cognitive et normative des politiques publiques..... | 39 |
| 2.3.4.2 | Le référentiel..... | 40 |
| 2.3.4.3 | Le référentiel global..... | 41 |
| 2.3.4.4 | Le référentiel de secteur | 44 |
| 2.3.4.5 | Dimension d'analyse | 45 |
| 2.3.5 | Les acteurs | 49 |
| | CHAPITRE 3 MÉTHODOLOGIE ET DÉMARCHE DE RECHERCHE | 52 |
| 3.1 | LES LIMITES DE LA RECHERCHE | 52 |
| 3.1.1 | Durée et cycle d'une politique publique | 52 |
| 3.1.2 | Recension des écrits..... | 54 |
| 3.2 | L'APPROCHE RETENUE..... | 57 |
| 3.3 | LE RÉCIT DE LA POLITIQUE PUBLIQUE | 62 |
| | CHAPITRE 4 LA CRISE UNIVERSITAIRE | 63 |
| 4.1 | L'ÉMERGENCE DU PROBLÈME | 63 |
| 4.2 | L'ACTION DE L'ÉTAT | 73 |
| 4.2.1 | Les causes d'une crise..... | 76 |
| 4.2.2 | La mise à l'agenda politique du projet de loi sur la gouvernance universitaire | 79 |

| | |
|---|-----|
| 4.3 LA SOLUTION | 80 |
| 4.3.1 Le Rapport de l’Institut sur la gouvernance d’organisations privées et publiques | 80 |
| 4.3.2 Le projet de loi sur la gouvernance universitaire..... | 81 |
| CHAPITRE 5 ANALYSE ET INTERPRÉTATION DES DONNÉES | 90 |
| 5.1 INTERPRÉTATION | 90 |
| 5.1.1 La grille d’analyse de la gouvernance | 90 |
| 5.2 ANALYSE..... | 97 |
| 5.2.1 L’émergence du problème | 97 |
| 5.2.2 La mise à l’agenda | 103 |
| 5.2.3 La décision | 104 |
| 5.3 RETOUR SUR LA PROBLÉMATIQUE DE LA GOUVERNANCE | 106 |
| CONCLUSION | 113 |
| RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES | 117 |
| Monographies | 117 |
| Chapitres de livre | 118 |
| Mémoire de maîtrise | 118 |
| Thèse de doctorat | 118 |
| Articles de revue | 119 |
| Articles électroniques | 121 |
| Comptes rendus critique | 122 |
| Dictionnaire | 123 |
| Notes / textes..... | 123 |
| Actes de colloques / congrès..... | 123 |
| Documentation gouvernementale | 124 |
| Avis, études, rapports..... | 125 |

| | |
|--|-----|
| UQAM | 126 |
| Associations syndicales / étudiantes | 128 |
| Communiqués de presse | 128 |
| Articles de journaux..... | 129 |
| Page web | 130 |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|--|----|
| Tableau 1 - Dimensions d'analyse des politiques publiques | 44 |
| Tableau 2 - Grille des caractéristiques des acteurs et de leurs ressources, selon Hufty | 50 |
| Tableau 3 - Grille d'analyse de la crise de la gouvernance à l'UQAM | 94 |

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

| | |
|------------------|---|
| ASSÉ | Association pour une solidarité syndicale étudiante. |
| ASSNAT | Assemblée nationale du Québec. |
| CA | Conseil d'administration. |
| CADEUL | Confédération des associations d'étudiants et étudiantes de l'Université Laval. |
| CE | Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec. |
| CCE | Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec. |
| C.P. | Communiqué de presse. |
| CREPUQ | Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec. |
| CSE | Conseil supérieur de l'éducation. |
| FNEEQ-CSN | Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec. |
| FQPPU | Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université. |
| FNEEQ | Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec. |
| IGOPP | Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques. |
| MELS | Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. |
| PwC | PriceWaterhouseCoopers. |

- SCCUQ** Syndicat des chargées et chargés de cours de l'UQAM.
- SCFP** Syndicat canadien de la fonction publique.
- SNESUP-FSU** Syndicat national de l'enseignement supérieur - Fédération syndicale unitaire.
- SPPUS** Syndicat des professeures et professeurs de l'Université de Sherbrooke.
- SPUQ** Syndicat des professeures et professeurs de l'UQAM.
- UQ** Université du Québec.
- UQAM** Université du Québec à Montréal.
- VG** Vérificateur général.

INTRODUCTION

À partir des années 1990, sous les effets combinés de la globalisation, de l'internationalisation de l'enseignement supérieur et des pressions politiques, économiques et sociales, les universités devenaient le fer de lance de la nouvelle économie du savoir. Les défis qui les attendaient étaient nombreux : augmenter la diplomation, intégrer les technologies de l'information, renouveler le corps professoral, maintenir l'accessibilité aux études supérieures, dispenser une formation mieux arrimée au marché du travail, soutenir le développement régional, bref, se positionner sur le nouvel échiquier mondial de la connaissance, devenu un environnement de plus en plus compétitif. Ces débats devenaient si prégnants qu'au tournant du XXI^e siècle, la plupart des pays de l'OCDE étaient activement engagés dans une réflexion sur l'avenir de leur institution universitaire. En Allemagne, le projet de création d'universités d'élite provoquait un débat passionné, alors que les inépuisables discussions avaient toujours cours en France à propos du fossé entre les universités à la traîne des grandes écoles, mieux dotées en ressources et plus performantes. Chez leurs voisins britanniques, le débat opposait les tenants d'une université élevée au rang de bien public et ceux qui estimaient plutôt qu'elle devait s'inspirer des besoins du marché. Plus près de nous, aux États-Unis, l'enjeu principal résidait alors dans la compétitivité de l'enseignement supérieur et dans les frais de scolarité devenus exorbitants pour plusieurs, ce qui compromettait l'accessibilité à cette institution.

Ce climat de changement s'accompagnait d'un puissant sentiment d'urgence faisant en sorte que les tensions sous-jacentes exerçaient de fortes pressions sur les missions historiques d'enseignement et de recherche des universités. Pour de nombreux observateurs de la scène universitaire, il ne faisait aucun doute que l'institution traversait une crise sans

précédent (Mason, 2006; Stile, 2007; Vincent-Lancrin, 2007). D'autres, dans un jugement plus tranché, affirmaient que l'université du XX^e siècle était devenue obsolète et que son développement devait dès à présent « reposer sur un nouveau contrat avec la société » (Minogue, 2006). Enfin, certains estimaient que l'institution se trouvait à un point tournant majeur de son histoire puisque « [t]he opportunities and challenges technology presents are far greater than at any previous time in higher education's 750-year history » (Hooker, 1997 : 20).

Quoi qu'il en soit des conditions qui traversaient de part en part cette institution, plusieurs observateurs croyaient que la clé du succès de cette transition reposait entre les mains des dirigeants universitaires. Leur leadership était garant de l'intégration de ces forces économiques, sociales et technologiques et de la préservation des missions fondamentales de l'institution. C'est ainsi que l'université serait en mesure de répondre aux exigences de son temps et d'anticiper celles de demain (Gill, 2008).

Les universités québécoises ne sont pas demeurées à la périphérie de ces préoccupations. Bien au contraire. Elles se sont lancées dans le renforcement de créneaux de recherche ou de pôles d'excellence. Mais plus que tout, les universités québécoises sont parties à la conquête de nouvelles « clientèles » en investissant massivement dans la brique, faisant en sorte que les chantiers de rénovation, l'agrandissement des campus et la déterritorialisation de leurs activités d'enseignement se succédèrent à un rythme soutenu.

C'est dans cette perspective que l'Université du Québec à Montréal (UQAM) avait mis en branle un vaste projet immobilier. Université urbaine plantée en plein cœur du centre-ville, ses marges de manœuvre étaient passablement limitées si on la compare à ses consœurs qui disposent de vastes terrains vacants à même leur campus. Elle devait donc, au préalable, faire main basse sur des terrains qui ne lui appartiennent pas en propre et qu'elle avait acheté à prix d'or. Qu'à cela ne tienne, l'université donnait le coup d'envoi à ses projets immobiliers en 1993. Dix ans plus tard, elle pouvait même s'enorgueillir d'afficher

un bilan financier exempt de déficit. Puis, tout à coup, à la fin de l'année 2006, les travaux cessent et l'UQAM est plongée dans une crise aux proportions abyssales. En l'espace de quelques mois seulement, le déficit lié aux seuls projets immobiliers grimpe en flèche avant d'atteindre les 300 millions de dollars.

Pour le gouvernement, la solution à la crise que traverse l'UQAM se trouve dans une mesure législative adaptée : repenser la gouvernance universitaire. Consternés, les acteurs de la scène universitaire refusent en bloc le projet de loi n° 38. Une telle loi signerait, selon eux, l'affaiblissement des valeurs historiques d'autonomie, de liberté et de collégialité en redistribuant les sièges des conseils d'administration universitaire à l'avantage des membres externes de l'institution, préférablement associés au secteur privé.

Ce mémoire de maîtrise analysera la crise universitaire de l'UQAM à travers les référentiels respectifs de l'État et des acteurs universitaires. Ceux-ci témoignent des représentations et des visions du monde à propos du problème, des causes sous-jacentes qui ont conduit à la crise et des solutions envisageables afin d'y remédier. En filigrane, nous prendrons pour pierre d'assise à notre analyse les notions convenues de *changement* et d'*acceptabilité*. Souvent exprimés de manière implicite, le changement induit par le projet de loi et l'acceptabilité sociale qui en découle sont, à la manière d'un vase communicant, les deux pièces maîtresses des réquisitoires et du dialogue qu'entretiennent l'État et les acteurs universitaires.

Cette mise au jour du discours de l'État et des acteurs universitaires sera précédée de trois étapes primordiales. Ainsi, dans le premier chapitre, nous nous pencherons sur la problématique de la gouvernance et nous offrirons un état des lieux des connaissances en lien avec le projet de loi n° 38 sur la gouvernance des universités. Précisons d'emblée que ce projet de loi n'a pas été adopté, mais que son contenu demeure néanmoins pertinent pour une analyse comme celle que nous proposons dans ce mémoire puisqu'il traduit la *vision du monde* proposée.

Le deuxième chapitre sera consacré au cadre théorique. Il s'ouvrira avec une description de la notion de gouvernance en lien notamment avec la régulation de l'action de l'État. Ce sera aussi l'occasion d'aborder la grille séquentielle de Jones (1970), qui servira d'armature à la présentation d'ensemble de notre travail, ainsi que la grille d'analyse de la gouvernance de Hufty (2007), qui offrira les paramètres nécessaires à notre analyse. Dans ce chapitre, nous précisons les notions de changement et de référentiel, issues de l'analyse cognitive et normative des politiques publiques.

Le troisième chapitre de notre étude portera sur la méthodologie et la démarche ayant entouré la recherche. Nous poserons alors un regard sur les limites de notre étude et nous approfondirons la présentation de l'approche analytique retenue.

La crise universitaire et le projet de loi n° 38 seront analysés dans le quatrième chapitre. Ainsi, nous remonterons aux fondements mêmes des référentiels en analyse, à savoir le Nouveau management public, pour l'État, et les valeurs et principes historiques de l'institution universitaire, pour les acteurs universitaires. Ensuite, pour chacune des séquences que sont l'émergence du problème, la mise à l'agenda politique et la formulation de la solution législative, nous rendrons compte des discours et des visions du monde des acteurs universitaires et de l'État.

Finalement, le cinquième et dernier chapitre permettra de poser un regard rétrospectif sur les notions, dimensions d'analyse et autres arrangements mis à profit dans le cadre de cette étude, qui rend compte de l'action de l'État dans le processus de régulation de la gouvernance universitaire.

CHAPITRE 1

PROBLÉMATIQUE ET ÉTAT DES CONNAISSANCES

1.1 MISE EN CONTEXTE DU PROJET DE LOI N^o 38 SUR LA GOUVERNANCE UNIVERSITAIRE

En 1993, l'Université du Québec à Montréal (UQAM) lance les plus imposants projets immobiliers de son histoire. S'échelonnant sur près d'une décennie, ils se découpent en deux phases. La Phase I comprend une partie de la réalisation du Complexe des sciences, soit les pavillons de chimie, de biochimie et Président-Kennedy, ainsi que la rénovation du pavillon Sherbrooke. Cette première phase est inaugurée en 1998. La Phase II du plan immobilier débute en 2003. D'une part, elle prévoit la fin des travaux du Complexe des sciences avec le parachèvement du Pavillon des sciences biologiques, du stationnement et des résidences universitaires. D'autre part, la Phase II comporte également la construction de l'Îlot Voyageur. Cet ensemble architectural d'envergure comprend cinq composantes : des résidences étudiantes, un stationnement de 8 000 places, une gare d'autobus, des espaces locatifs et des locaux universitaires. Puis soudainement, au printemps 2007, tous les chantiers s'arrêtent.

Au mois de mai 2007, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS)¹, Michèle Courchesne, demande au Vérificateur général de « faire la lumière » (*Le Devoir*, 2 mai 2007) sur les agissements de l'UQAM. De fil en aiguille, depuis plusieurs mois déjà, les quotidiens distillaient les raisons sous-jacentes au dérapage financier. De budgets sous-évalués en travaux supplémentaires jamais entérinés par le conseil d'administration, le

1. Pour la suite de la rédaction, nous ne ferons plus référence qu'au ministère de l'Éducation.

montage financier fondé sur une double comptabilité finit par s’effondrer alors même que les dépassements de coûts de plusieurs millions de dollars ont placé l’institution devant l’impossibilité d’honorer ses engagements et de payer les intérêts sur ses emprunts. S’enfonçant dans la spirale incontrôlée de l’endettement, l’UQAM a creusé un insurmontable déficit de trésorerie qui frôle le demi-milliard de dollars. Le rapport du Vérificateur général, dont la première partie est rendue publique en novembre 2007,² jette un éclairage dru et percutant sur la chronologie des événements et l’imbrication des décisions, sur les tenants et les aboutissants de la crise universitaire. Au terme de son enquête, le Vérificateur général conclut que le problème de la crise universitaire se situe au cœur même de la gouvernance, véritable clé de voûte qui consacre l’ensemble du fiasco financier de l’UQAM.

Ce désastre, qui cause une véritable onde de choc, déclenche une crise politique d’une ampleur peu commune tout en ébranlant sérieusement la confiance que les citoyens accordaient jusqu’alors à la gestion des institutions universitaires. Et le dévoilement au compte-gouttes des décisions entérinées par le conseil d’administration n’a certes pas contribué à redorer l’image ternie de cette institution. Désormais, il n’est plus question auprès du public et des médias que des « dérives » immobilières, du « désastre » et du « fiasco » financier du Complexe des sciences et de l’Îlot Voyageur. À partir de ce moment, le terme *Îlot Voyageur* devenait synonyme de dérive administrative et d’échec de gouvernance.

Devant le tollé suscité et parce que la situation le commande, la ministre de l’Éducation annonce la préparation d’un texte de loi sur la gouvernance des universités.

2. Le rapport du Vérificateur général du Québec comprend deux parties. La *Partie I – Impact des pertes immobilières sur la situation financière* a été dévoilée au public le 1^{er} novembre 2007, tandis que la *Partie II – Principaux facteurs responsables des pertes de l’Université du Québec à Montréal* le fut en juin 2008. Dans notre analyse, à moins d’indication spécifique, nous nous référons au Rapport du Vérificateur sans distinction de la partie concernée.

Afin de l'assister dans sa tâche, elle s'inspire d'un document réalisé par l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), également connu sous le nom de rapport Toulouse, du nom du président du groupe de travail³. Le projet de loi prévoit un remaniement des procédures et des règles institutionnelles de la gouvernance et l'État veille à fixer son instrument législatif dans la dimension attendue, celle du changement. La nouvelle mesure législative énonce des « principes de saine gouvernance » et statue sur la composition des conseils d'administration des universités. Dorénavant, ils se composeraient à 60 % de membres externes issus du milieu des affaires et de l'administration. À terme, les arrangements prescrits et l'application de la loi poursuivaient une finalité arrêtée, celle de prémunir le réseau universitaire contre toute tentative de réitérer un pareil dérèglement financier.

Ce projet de loi était attendu. Si le Conseil du patronat et l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques se montrent favorables au projet de loi n° 38 sur la gouvernance des universités, il en va tout autrement pour les acteurs du milieu de l'enseignement supérieur. Ses représentants sont d'avis que la dimension de changement qui innove la régulation de la nouvelle gouvernance se fiche trop profondément dans le néolibéralisme. À terme, ces acteurs universitaires estiment que cette loi dresse la table pour un changement de paradigme culturel et organisationnel et contribue à dissoudre leur représentation singulière de l'universitaire consacrée, pour une large part, par les principes de liberté, d'autonomie et de collégialité. Aussi, dès son annonce, 13 dirigeants d'établissements universitaires et membres de la CREPUQ font connaître leur opposition et

3. La référence complète est : Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques. *Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*. Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, HEC Montréal et École de gestion John-Molson de l'Université Concordia, septembre 2007, 22 pages. Les désignations Rapport IGOPP ou Rapport Toulouse seront indistinctement employés dans ce document.

inquiétude quant aux effets indésirables et à la portée du projet de loi sur la gouvernance des universités :

Les établissements universitaires sont fermement convaincus que l'application des principes de bonne gouvernance ne sera efficace que si elle est modulée en fonction des valeurs, des traditions et de la culture propres à chacun des établissements, comme le recommandent les auteurs du Rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques. La voie législative ne permet pas d'atteindre ce but (CREPUQ, c.p., 29 sept. 2009).

Cette prise de position condense, à juste titre, la proposition centrale qui se trouve au cœur de notre démonstration, à savoir un entrechoquement des représentations du monde et des valeurs instaurant les référentiels respectivement défendus par l'État et les acteurs universitaires. Sur fond de polémique et de crise sociale, notre recherche est révélatrice d'un rapport de force entre l'État et l'université dans ce qui prend des allures d'un face-à-face entre primauté législative et légitimité, gouvernance, contrainte et autonomie institutionnelle, gestion privée et gestion collégiale. Entre l'action et l'inaction, l'éventail des possibles du gouvernement est passablement réduit. Pour l'État, le recours à l'instrument législatif semble la décision la plus appropriée afin de remédier au problème, normaliser la situation et couper court à toute velléité de développement immobilier démesuré dans le réseau de l'enseignement supérieur. Par contre, à l'intérieur des murs de l'UQAM, le rejet de cette solution, dans les formes présentées, est unanime. Entre la logique de l'État, fondée sur un référentiel de marché qui se traduit dans le Nouveau management public, pour qui l'outil législatif est une nécessité, et la logique des acteurs, qui s'appuie sur un référentiel professionnel et prend acte d'une dénaturation philosophique, historique et structurelle, un clivage idéologique se dresse. Toutes les conditions sont réunies pour la confrontation à venir.

1.2 QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE PUBLIQUE ?

Analyser une politique publique, tel est l'objet particulier de ce mémoire. À cet égard, la présentation de nos questions de recherche et de l'approche analytique retenue commande de décliner, au préalable, les principales caractéristiques d'une politique publique.

Derrière la sobriété apparente de cette question se cache une réalité complexe, multiple et changeante. Si le terme « politique publique » fait consensus, il semble qu'il en va autrement de sa définition qui « n'est pas pour autant bien fixée » (Lemieux, 2009 : 1). Le politologue explique cette situation en rappelant que « l'étude des politiques publiques fait appel à plusieurs disciplines et s'inspire de préoccupations diverses. Cette variété se retrouve dans les définitions proposées » (Lemieux, 2009 : 1). À l'instar des champs d'études scientifiques, celui de l'analyse des politiques publiques se fonde sur un corpus de connaissances puisant à plusieurs disciplines. Elle se définit donc par un ensemble de notions, d'unités fonctionnelles, d'outils et d'instruments, de choix et de modes opératoires, d'un objet et d'une finalité. Les divers obstacles barrant la route à une définition « fixée » de la politique publique sont également attribuables à la variabilité de son positionnement dans le temps et dans l'espace, c'est-à-dire tributaire du pays où elle se déploie, du type de compétences qu'elle fait intervenir, de l'institution impliquée, de la nature privée ou publique de son champ d'intervention et, bien entendu, du secteur économique, politique ou social dans lequel ladite politique prétend agir (Surel, 2002). Ceci étant précisé, il n'en demeure pas moins qu'une politique publique demeure « un phénomène social et politique spécifique, empiriquement fondé et analytiquement construit » (Thoenig, 2010, *in plan de l'article*) et qui réfère à la « science de l'action publique » (Muller, 2009 : 3).

De manière plus étroite, une politique publique porte sur *quelque chose*. En effet, elle prend « la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou

gouvernementales » (Thoenig cité par Kübler et de Maillard, 2009 : 8-9) et, de ce fait, elle est « investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale » (Meny et Thoenig, 1989 : 129). Projetée de l'avant par une volonté d'intention, la politique publique agit sur une situation, un objet ou un lieu. Elle œuvre dans un domaine spécifique, par exemple la santé, le transport ou l'éducation et elle concerne des catégories de personnes (patient, famille, aîné, etc.).

Les politiques publiques sont des actions dirigées et concertées, porteuses d'objectifs à atteindre et s'inscrivant dans une organisation et un cadre décisionnel normatif. Elles sont, estime Lemieux, « des processus de régulation, guidés par des normes, de situations où la distribution des ressources, dans une collectivité ou entre des collectivités, est jugée non conforme à ces normes » (Lemieux, 1999 : 101). Ce programme d'action se traduit par des « mesures concrètes, qui peuvent être des mesures coercitives (obliger à), incitatives (prévoir une baisse des prélèvements si) ou distributives (prévoir l'attribution de financements à une catégorie de population) » (Kübler et de Maillard, 2009 : 9). La politique publique est donc un construit social qui « va être défini comme étant composé d'un contenu, d'un programme, d'une orientation normative, d'un élément de coercition et de ressort social » (Surel, 2002 : 3). C'est ainsi que l'on parle de politique publique lorsqu'il y a présence d'« un ensemble de décisions inter-reliées » (Kübler et de Maillard, 2009 : 9) qui sont « pris[es] par un acteur ou un groupe d'acteurs avec pour caractéristiques fondamentales de définir les buts à atteindre ainsi que les moyens nécessaires pour remplir les objectifs fixés » (Surel, 2002 : 3). Elle recèle donc un « caractère pluriel » et comporte un « ensemble de décisions » avec pour corolaire cette idée, toujours prégnante chez les analystes, qu'une mesure isolée ne peut faire office de politique publique. Les acteurs vont donc chercher à dégager puis à mobiliser des « moyens et instruments » dans le cours de la mise en œuvre de la décision publique (Surel, 2002 : 3).

Une politique publique ne se limite pas aux seules décisions prises puisqu'elle concerne également des « acteurs et des activités », des « problèmes », des « solutions » et des « relations structurées », « le tout évoluant dans le temps » (Lemieux, 2009 : 3 et 7). Par le biais de sa mise en œuvre, les autorités cherchent à « modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle » (Muller, 1990 : 25). C'est d'ailleurs ce qui fait dire à Thoenig qu'« [u]ne politique publique, c'est la capacité qu'ont les systèmes publics à gérer des demandes et des problèmes publics, et à fabriquer du politique : *policy matters* » (Thoenig, 2010 : 420). Plus spécifiquement, Muller considère que « l'objet des politiques publiques n'est plus seulement de « résoudre les problèmes », mais de construire des cadres d'interprétation du monde » (Muller, 2000 : 187).

En résumé, il est possible de définir la politique publique en examinant cinq composantes (Surel, 2002). En premier lieu, elle comporte un contenu, c'est-à-dire un texte juridique, budgétaire, administratif ou législatif à partir duquel l'État fonde la légitimité de son action. La politique publique repose sur un programme qui peut indifféremment être mis en œuvre par chacun des ministères qui, à leur tour, proposent diverses politiques publiques visant, par exemple, la prévention de la toxicomanie ou sanctionnant une politique culturelle. On note ensuite la présence d'une orientation normative, puisqu'une politique publique « est toujours liée à des normes » (Surel, 2002 : 4). Dans le renforcement de cette idée, Surel précise qu'une politique publique comprend un élément de coercition, l'État exerçant une contrainte sur les acteurs et leurs comportements. Enfin, la dernière composante d'une politique publique renvoie à son « ressort social » qui désigne « l'ensemble des acteurs publics ou privés qui participent + ou - directement à la production et à l'application des PP » (Surel, 2002 : 4)⁴.

4. Note de cours de Surel. Nous reproduisons son texte sans y apporter de modification.

1.3 AXES DE RECHERCHE

La problématique centrale de notre recherche prend pour fondement la gouvernance. À cette fin, nous l'avons assujettie à deux axes de recherche.

Axe 1 : *Le changement* : nature et fondement du changement de la gouvernance.

Axe 2 : *Le système de représentation* : mise au jour du référentiel de l'État et des acteurs universitaires en lien avec la crise universitaire et le projet de loi sur la gouvernance des universités.

1.4 OBJECTIFS ET QUESTIONS DE RECHERCHE

La crise universitaire et le projet de loi attestent, l'un et l'autre, d'un problème et d'une solution. Dès lors, ils concourent à cette mise sous les projecteurs des perceptions et des cadres d'interprétation du réel qui modulent les interactions et les affrontements dialectiques entre l'État et les acteurs universitaires. La détermination législative de l'État n'a d'égale que la montée aux créneaux de ses vis-à-vis universitaires. Chevilles ouvrières de notre analyse, la gouvernance et les axes de recherche déterminent l'orientation de nos questions de recherche. Ces modalités étant posées, ces questions se formulent de la manière suivante :

- ~ Quel(s) ***changement(s)*** le projet de loi n° 38 sur la gouvernance universitaire entend-il mettre en œuvre ?
- ~ À partir de quel ***système de représentations*** ou ***référentiel*** l'État et les acteurs fondent-ils leur vision respective du ***problème*** et de la ***solution*** ?
- ~ En définitive, est-ce que les acteurs parviendront à influencer l'action de l'État dans le sens d'une ***reformulation*** de la politique publique ?

L'*objectif général* de notre étude vise à rendre compte des réactions des acteurs face à la crise universitaire et au choix de l'instrument politique retenu par le gouvernement. La mise à contribution de notre corpus documentaire et le résultat de notre démarche d'observation empirique fourniront les indications nécessaires permettant d'étayer notre hypothèse et nos questions de recherche. De la même manière, nous y parviendrons par l'atteinte des objectifs opérationnels suivants :

Objectifs opérationnels

- ~ Identifier les *circonstances* et décrire les *causes* ayant conduit à la crise universitaire.
- ~ Saisir les *influences* externes ayant pu jouer un rôle ou un ascendant sur l'action de l'État ainsi que les *dimensions attendues* (le changement) et les *effets non recherchés* (l'acceptabilité) entourant les *enjeux d'application* du projet de loi.
- ~ Dégager les *représentations* du monde des acteurs universitaires face au problème et à la solution, à savoir la notion de changement prévue par la nouvelle forme de gouvernance et son enjeu d'application (acceptabilité), en soumettant une échelle d'observation locale (UQAM).

1.5 HYPOTHÈSES DE RECHERCHE

Une politique publique qui s'ancre dans une perspective de changement peut difficilement faire l'impasse de l'appui des acteurs concernés, à plus forte raison s'il s'agit d'une institution. Le milieu hospitalier ou, pour avancer le cas qui nous concerne, l'institution universitaire, sont à tous égards représentatifs de ces contingences organisationnelles et structurelles qui pèsent lourdement sur le changement énoncé dans un projet législatif (Denis et Champagne, 1988). Cette corrélation entre changement, contingence structurelle et stratégie des acteurs apparaît, aux yeux de plusieurs analystes, comme une condition allant de soi dans le succès de l'implantation d'une politique publique. Pour d'autres, ils sont tout simplement insécables. Cette exigence, c'est-à-dire le

ralliement des acteurs, serait ni plus ni moins que le liant qui contribuerait, à terme, au succès de l'implantation de la politique publique. Certes, à tout moment l'État peut forcer la main des acteurs en présence, mais il se trouvera alors que l'évaluation de la politique se ressent des échos de cette dissidence. Dans le cas qui nous concerne, l'État ne parvient jamais à s'adjoindre l'adhésion des acteurs de l'UQAM. Cette situation, consolidée par le refus obstiné de la majorité des acteurs universitaires à l'endroit du projet de loi, semble constituer un des éléments qui porte en lui le germe de l'échec de l'implantation du projet de loi dans le réseau universitaire. Des études plus poussées dans cette direction pourraient venir étayer cette assertion.

Mais revenons quelque peu sur nos pas, puisque nous sommes déjà deux séquences trop loin dans la réalisation de la politique publique à l'étude. Ainsi, en voulant mettre en œuvre de nouvelles normes et procédures de régulation de la gouvernance universitaire, le gouvernement semble avoir sous-estimé quelques impondérables liés à la contingence structurelle et qui débordent les seuls paramètres administratifs, c'est-à-dire la forte charge symbolique et idéologique inhérente à sa législation et, en manière de réactifs, les stratégies de résistance des acteurs qui va en découler. Notre étude expose les discours et les représentations du monde des acteurs de l'UQAM. Par leur entremise, ces acteurs visent au premier degré à exercer une pression de tous les instants sur la ministre de l'Éducation afin de l'amener à modifier la version préliminaire du projet de loi, c'est-à-dire le projet de loi n° 107 sur la gouvernance des universités, en vue d'aplanir les aspérités déclarées plus dogmatiques et de considérer au premier chef les missions historiques de l'institution et la collégialité inhérentes aux transactions institutionnelles. Quelques modifications cosmétiques ne suffiront pas. Place est alors faite au projet de loi n° 38 qui, dans le fond et dans la forme, en arrive aux mêmes visées en empruntant les mêmes sentiers. De requêtes réitérées en demandes d'ajustements, les acteurs universitaires reprennent leur offensive de plus belle en vue d'aplanir ou de réorienter la teneur du changement inscrit dans le projet de loi. Notre étude tend à démontrer que la ministre de l'Éducation ne modifiera ni la portée

de la loi ni la teneur du changement qui y est inscrit. Forçant la main des acteurs, d'une part, et faisant fi des dynamiques structurelles et historiques de l'université, d'autre part, ce qui se présentait comme la solution destinée à résoudre le problème de gouvernance identifié par le Vérificateur général, continuera de dresser l'État et les acteurs universitaires de l'UQAM dans un face-à-face irréconciliable.

Notre approche s'appuie sur une démarche déductive, que confirme l'observation des liens de causalité entre les dimensions de la loi (changement et acceptabilité) et les représentations du monde et les stratégies des acteurs. Le projet de loi sur la gouvernance des universités n'ayant pas été mis en œuvre, nous avons arrimé notre hypothèse de recherche à l'étape de la formulation de la politique.

Par notre étude, nous souhaitons valider deux hypothèses de recherche qui s'entremêlent et se manifestent de manière concomitante. Le référentiel des acteurs, bien qu'il fait figure de combattant dont les idées et les valeurs sont âprement défendues, n'est pas de taille dans la confrontation inégale qui l'attend avec l'État. En clair, les acteurs universitaires, malgré leur très vive opposition et une prise de parole démultipliée, ne parviennent pas : 1) à modifier la teneur du changement qui sous-tend le projet de loi; 2) à exercer une influence déterminante dans la reformulation de la politique publique. À notre avis, la raison principale de ces succès tient à la prégnance idéologique du Nouveau management public. Après avoir entamé son institutionnalisation dans la bureaucratie à partir des années 1980, la décennie suivante voit son implantation enchâssée plus avant dans les sociétés d'État et les institutions universitaires. La gouvernance des universités, telle que proposée dans le projet de loi, s'inscrit naturellement dans le prolongement philosophique et les préceptes du Nouveau management public. En outre, la réingénierie de l'État, envisagée à partir de 2003, donne le signal de départ au mouvement de refonte de la gouvernance des organisations publiques et des institutions d'État. À telle enseigne, les revendications des acteurs universitaires reçoivent un accueil mitigé de la part de l'État.

1.6 ÉTAT DES LIEUX DES CONNAISSANCES

En 2011, Sylvain Dubé déposait son mémoire de maîtrise intitulé : « Étude des débats menant à l'adoption du projet de loi n° 38 sur la gouvernance des universités québécoises » (Dubé, 2011). Son étude met en relief les dynamiques du système d'action de l'enseignement supérieur. Celui-ci a non seulement conduit à la décision de produire le projet de loi sur la gouvernance des universités, il a également généré les débats l'ayant entouré. S'enracinant tout entier dans l'étape de la formulation de la politique, l'analyse de Dubé rend compte des débats qui se sont déroulés au cours des audiences de la Commission de la culture et de l'éducation (CCE) tenues à l'Assemblée nationale. Diverses catégories d'acteurs s'y sont alors succédé afin de déposer étude ou mémoire et de prendre la parole en vue de faire connaître leur opinion, interprétation et autres revendications au sujet des dispositions incorporées dans le projet de loi sur la gouvernance des universités.

L'étude de Dubé prend pour assise méthodologique le système d'action modélisé par Deniger, car il contribue à « générer des données de recherche en analysant le contenu des politiques à l'étude ainsi que le discours et les conduites des acteurs sociaux impliqués dans le débat de la production des politiques » (Dubé, 2011: 38). Le postulat de base de cette recherche est ainsi fondé sur l'idée selon laquelle :

[...] l'analyse d'une politique publique est un processus dynamique qui est influencé par la présence d'acteurs dont les enjeux, fondamentaux et organisationnels, mettent en évidence des jeux d'influence (enjeux politiques) qui sous-tendent les systèmes d'action composant la matrice du processus de production de la politique (Dubé, 2011: 3).

Dubé poursuit deux objectifs, qui regardent l'État et les acteurs. Il cherche tout d'abord à comprendre la nature des décisions et des actions émanant du champ social de l'enseignement supérieur et qui ont contribué à la production du projet de loi. En retraçant les enjeux politiques poursuivis par l'État, Dubé distingue les multiples facettes politiques

et stratégiques du rôle qu'il exerce : « institutionnalisation des débats, reconnaissance des groupes d'intérêts, choix de l'arène, approche stratégique (quête du consensus, la recherche de compromis, l'imposition des visées du législateur) » (Dubé, 2011: 54). S'appuyant ensuite sur une typologie des enjeux et des catégories d'acteurs, il s'applique à saisir leur « influence relative » dans le système d'action afin de vérifier dans quelle mesure ces acteurs, malgré la prépondérance de l'État, essaient d'imposer leur définition des enjeux en mettant de l'avant leurs intérêts (Dubé, 2011: 34).

Le système d'action rend compte de deux phénomènes. En premier lieu, il dévoile des « informations » concernant les débats des acteurs (revendications, intérêts, stratégies et rationalité) et les discours de l'État en tant que producteur d'une politique éducative dont les orientations fondamentales se répercutent sur le modèle culturel. À ce titre, les acteurs jouent un rôle primordial dans le processus de la politique à travers une dynamique de mobilisation de ressources (mémoires) et des « jeux d'influence » qui font connaître leurs relations de concurrence afin d'assurer le monopole de l'autorité. Ensuite, le système d'action sociale fait figure « de catalyseur en permettant de placer la problématique de la transformation des politiques de l'éducation en perspective avec les rapports sociaux (classes, genres, générations, société civile contre l'État, etc.) au cœur de la production de notre société » (Dubé, 2011: 38).

Le système d'action de Deniger fait ressortir trois dimensions sociales à l'œuvre. La première concerne l'État. Principal producteur du système d'action, il ne détient pas pour autant un rôle exclusif et son autonomie demeure relative puisque de nombreux pouvoirs économiques, politiques ou juridiques lui échappent. Balançant entre ces deux pôles, l'approche stratégique de l'État durant le processus d'élaboration de la politique revêtira l'une ou l'autre de ces formes : « la quête du consensus, la recherche de compromis ou l'imposition des visées du législateur » (Dubé, 2011: 48). Les enjeux fondamentaux entourant son action se répercuteront sur les enjeux, les « orientations et les rapports

sociaux fondamentaux de la société » (Dubé, 2011: 39) d'autant plus fortement que les acteurs entretiennent des rapports dialectiques avec l'ensemble de la société, c'est-à-dire avec son processus de construction et d'historicité. La seconde dimension de l'action sociale regarde les enjeux organisationnels. Elle renvoie aux règles de financement, aux structures comme les conseils d'administration et à la redistribution du pouvoir, des ressources et des responsabilités. Cette dimension exprime, selon Deniger, « la forme concrète prise par les orientations normatives, choix de société et rapports sociaux fondamentaux de la première dimension » (Dubé, 2011: 43). Enfin, la dernière dimension de l'action sociale porte sur les enjeux politiques. Elle met en évidence les processus, les dynamiques d'échanges et les polémiques qui prennent place entre les acteurs. Elle témoigne des rapports d'influence et de domination, d'inclusion et d'exclusion qui surviennent entre ces derniers au moment où ils cherchent à définir, influencer ou « infléchir les politiques dans le sens de leurs intérêts » (Dubé, 2011: 39).

Au nombre des 602 thèmes relevés par Dubé, on note les suivants : la gestion et l'organisation collégiale qui sont mises en lien avec les mécanismes d'autorégulation, le processus décisionnel et la légitimité du pouvoir, la « bonne gouvernance » qui a été associée à l'idéologie et au paradigme de l'entreprise, la transparence, la reddition de compte ou l'imputabilité à l'égard des fonds publics.

La seconde partie de l'analyse porte sur les *Enjeux organisationnels*, soit l'administration et les ressources humaines, le pouvoir et les responsabilités des acteurs. Cette section aborde la préoccupation majeure des acteurs universitaires, soit la composition des conseils d'administration universitaire. En effet, au cours des audiences publiques, il a été débattu de la provenance et des modalités de la nomination des administrateurs (internes ou externes), de leurs compétences et formation afin d'accéder à cette fonction, de leur indépendance, crédibilité et éventuelles responsabilités.

Ainsi, en prenant pour point d'ancrage le système d'action de Deniger, Dubé a élaboré une matrice d'analyse de contenu des débats qui contribue à la mise en relief des rapports dialectiques entre l'État et les acteurs. D'une part, cette matrice dégage l'influence respective exercée par les stratégies et les ressources déployées par les acteurs. D'autre part, elle éclaire sur la prépondérance respective des enjeux, fondamentaux et organisationnels, relatifs aux dispositions inscrites dans le projet de loi. En décrivant les enjeux fondamentaux entourant l'action de l'État, Dubé traduit la dévolution des rôles, des niveaux de décision et des responsabilités pour chacune des catégories d'acteurs identifiées. En exposant les revendications, opportunités, stratégies de mobilisation ou degré d'acceptation au projet de loi, il rend compte des discours de ces mêmes acteurs qui tentent de défendre leurs intérêts et d'infléchir, malgré leur « influence relative », l'action de l'État en vue d'une redéfinition de sa politique.

En somme, l'étude de Dubé témoigne de la prépondérance de l'un ou l'autre des thèmes discutés lors de la tenue des audiences publiques et qui, au final, ont permis de mettre au jour les conflits, les antagonistes et la répartition des intérêts selon que l'acteur se réclame ou non d'une communauté dite universitaire.

1.7 PERTINENCE DE LA RECHERCHE

Produire une étude sur une politique publique qui n'a pas été adoptée et qui, par conséquent, ne répond pas au problème identifié ni aux besoins qu'elle a suscités vient directement interroger la pertinence de sa réalisation.

Notre recherche ne prétend nullement à l'avancement des grands débats théoriques qui traversent de part en part le vaste domaine de l'analyse des politiques publiques. Nous laissons volontiers ce mandat aux experts. La visée de notre travail est plus modeste. En

appuyant notre étude sur une problématique que nous qualifions d'actuelle, nous suggérons une compréhension partiellement différenciée de l'action des acteurs en fondant notre analyse qualitative sur des données empiriques récentes et qui s'inscrivent dans un espace-temps relativement court. La pertinence de notre analyse prend ainsi forme dans cette mise en relief des aspects singuliers qu'elle dévoile et qui émanent tour à tour des dimensions analysées et des sources inexploitées.

Notre étude rallie une multitude d'acteurs de l'UQAM, touchés par le changement anticipé au processus de gouvernance. En restituant l'adéquation entre la politique publique et le problème identifié, nous mettons au jour les représentations du monde des acteurs en ce qui concerne l'acceptabilité de l'intervention de l'État et leur proposition de solution. La pertinence de l'approche cognitive et normative d'analyse des politiques publiques n'est plus à démontrer. Or, le recours à la notion de référentiel s'est révélé indispensable durant le processus de mise en exergue des deux dimensions fondamentales liées à la problématique de la gouvernance, à savoir le changement et l'acceptabilité sociale, qui sont toutes deux liées à la formulation et à la mise en œuvre anticipée du projet de loi.

Avec une certaine justesse dans le propos, Paquet a écrit : « [l]a notion de problématique a un grand flou stratégique » (Paquet, 2011: 2). Il n'est pas le dernier à le penser. Or, ce flou relève autant de la manière de poser le problème que de la considération épistémologique sur laquelle il se fonde. Notre travail parvient à contourner ces pièges en rendant opérationnel le *cadre analytique de la gouvernance* élaboré par Hufty (2007). Nous avons ainsi examiné l'espace institutionnel ébranlé par le cataclysme d'une incroyable débâcle financière et dont les membres sont plus que jamais méfiants à l'endroit de la proposition législative soumise par l'État concernant l'accroissement de l'ingérence externe dans les affaires institutionnelles. En nous posant comme observatrice des événements, en décrivant la situation hautement tendue et les stratégies déployées, les dimensions du projet de loi, les prises de positions y correspondant, bref, en plaçant dans un face-à-face

révéléateur les référentiels global et sectoriel, nous avons restitué la voix des acteurs universitaires et examiné l'action de l'État par le recours à un outil analytique cohérent et pertinent. En saisissant notre problématique sous l'angle de la gouvernance, nous nous sommes assurés que cette dernière puisse être, comme l'écrit à cet effet Paquet, « à la fois une manière de voir, un cadre d'analyse et un langage de définition et de solution de problèmes, un appareil d'examen clinique pour remonter à la source de la mauvaise performance, et un outillage mental pour le designer organisationnel [...] » (Paquet, 2011: 4).

Nous avons regroupé un corpus de textes produit puis mobilisé par les acteurs et qui, pour une très large part, est demeuré inexploité jusqu'à présent. Il témoigne des stratégies discursives et des dynamiques institutionnelles et rend ainsi compte des interactions qui prennent forme à la lumière d'une dialectique de confrontation qui dresse les acteurs contre l'État et à travers laquelle percent les divergences en matière de gouvernance. Le système de représentations, les valeurs et l'identité institutionnelle servent de courroie de transmission aux discours des acteurs universitaires qui veillent à légitimer leurs revendications, leurs solutions et leur prétention à négocier la trajectoire de la politique du gouvernement. Ainsi, nous avons été en mesure de dégager du sens et une vue d'ensemble originale par la présentation d'une dimension plus institutionnelle de la refonte législative souhaitée par l'État, en exposant autrement la prise de parole des acteurs. Finalement, il est à souhaiter que notre étude témoigne non seulement d'une certaine originalité, mais également, aimerions-nous ajouter, d'une complémentarité. Originalité, car le projet de loi sur la gouvernance des universités n'a pas encore été observé depuis l'intérieur de l'enceinte universitaire, ni à travers les discours et les visions du monde des acteurs qui la composent. Complémentarité, car elle offre un regard complémentaire au travail effectué par Dubé en mettant à contribution une documentation, une approche analytique, une mise en contexte et un lieu d'observation distincts.

CHAPITRE 2

CADRE THÉORIQUE

Notre étude envisage d'exposer les idées et les discours des acteurs qui font jour à la suite de l'émergence du problème de gouvernance à l'UQAM et à la volonté affirmée de l'État de soumettre au vote un projet de loi qui modifie la composition des conseils d'administration des universités. Comment, dans ces circonstances, appréhender une problématique dont le creuset se situe dans la défaillance de la gouvernance ? C'est l'objet de ce présent chapitre qui consiste à exposer la proposition du *cadre analytique de la gouvernance* de Hufty (2007) et pour lequel nous avons retenu, pour fin d'analyse, trois éléments : le *problème*, les *normes* et les *acteurs*.

Le *problème*. Le rapport du Vérificateur général a levé le voile sur les transactions opaques du conseil d'administration de l'UQAM et a conclu que la crise universitaire trouvait son origine dans une gouvernance déficiente. Ce problème est analysé à la lumière d'une dimension attendue du projet de loi sur la gouvernance des universités, à savoir le changement. Pour Muller (2005), il y a présence de changement dès lors qu'il est possible d'y associer des *objectifs*, des *instruments* et un *cadre institutionnel*.

Les *normes*. L'analyse cognitive et normative des politiques publiques (Muller, 2013) met de l'avant le système de représentations des acteurs en se fondant sur la notion de référentiel. La matrice cognitive assure le dégagement des visions du monde et des normes défendues par les acteurs universitaires et l'État au sujet de la gouvernance et sur laquelle se fonde la dimension de changement prévue dans la loi.

Les *acteurs*. Nous mettrons à profit le cadre analytique de Hufty qui segmente les acteurs selon leurs *catégories*, la *nature de leurs interactions* et les *ressources mobilisées*. Nous avons effectué le regroupement des éléments que Hufty associe aux acteurs à l'intérieur d'une grille d'analyse. Elle nous guidera dans notre analyse.

Enfin, pour ce qui regarde la contribution de l'approche séquentielle de Jones (1970), elle permet d'identifier le processus de gouvernance à l'œuvre, depuis l'émergence du problème jusqu'à l'élaboration de la politique publique. Elle sert d'indispensable armature à la présentation générale de notre étude sans qu'il faille chercher à valider sa mécanique puisque tel n'est pas l'objet de notre étude et que le projet de loi n'a pas été adopté.

2.1 LA GOUVERNANCE

2.1.1 Un champ lexical complexe

L'amorce de la théorie de la gouvernance serait à situer dans la crise de 1929, de sorte que le problème qu'elle prétendait régler s'inscrivait « à l'origine, dans une perspective disciplinaire visant à définir les " règles du jeu managérial " » (Charreaux, 2011 : 2). Elle s'attardait alors peu ou prou au management, c'est-à-dire à la manière dont les dirigeants gouvernaient, mais inclinait plutôt à l'observation de « la régulation des dirigeants, l'hypothèse implicite étant que ces derniers jouent un rôle substantiel dans les performances des entreprises et, par suite, des économies nationales » (Charreaux, 2011 : 1). De telle sorte que ce fut d'abord les acteurs économiques et politiques, et non pas les acteurs scientifiques ou académiques, qui hissèrent le concept de gouvernance à l'ordre du jour des agendas politiques des économies occidentales (Paye, 2005). En termes théoriques, cette conjoncture se répercuta de deux manières. D'une part, un corpus théorique plus propre à détailler les méthodes de management (Amar et Berthier, 2007) et à entrevoir les dimensions entrepreneuriales du secteur privé (Vries, 2010) fut incorporé à l'analyse de

l'État, évacuant par le fait même les dimensions plus politiques. D'autre part, un modèle théorique qui assimilait volontiers *gouvernement* et *gouvernance* puisqu'ils furent spontanément maniés à la manière de synonymes (Stroker, 1998; Paye, 2005). C'est à partir du moment où la gouvernance émergea hors des sphères strictement gouvernementales ou étatiques du terme qu'elle se vit peu à peu, mais définitivement, délester de sa retranscription « historique » (Hufty, 2007) en tant que figure de représentation du gouvernement. C'est qu'au passage, les théoriciens avaient reconsidéré de manière approfondie cette notion, faisant en sorte qu'elle revêtira désormais une « portée sémantique particulière, distincte de celle associée à *government* » (Paye, 2005 : 23). Dorénavant, elle serait d'usage en tant que cadre normatif ou cadre d'analyse pour l'étude des « systèmes de coordination non-hiérarchiques » (Hufty, 2007).

Néanmoins, le détachement sémantique entre *gouvernement* et *gouvernance* n'a pas eu pour corollaire d'injecter une dose de structuration définitionnelle à la notion de gouvernance et qui aurait pu lui servir de soutènement robuste. C'est l'une des conclusions à laquelle arrivent Lacroix et St-Arnaud qui, à la suite d'une consultation exhaustive de dictionnaires et lexiques émanant des sciences économiques et politiques, de la philosophie, des relations internationales et de la géopolitique, émirent un constat a priori surprenant : la majorité des ouvrages scrutés par eux n'offraient tout simplement pas de définition de la gouvernance (Lacroix et St-Arnaud, 2012). Ils témoignent de cette façon, qu'en ces lieux, la situation de l'analyste semble toujours aussi problématique depuis que Simoulin avait relevé en 2003, en manière de plaisanterie : « La chose est assez importante pour être soulignée : les sciences sociales et l'action publique sont en passe de se donner un lexique et un registre d'action communs constitués sur le socle de la notion de gouvernance » (Simoulin, 2003 : 308).

Remise à l'ordre du jour par le Nouveau management public, la gouvernance se ressent d'une « polysémie excessive » (Paye, 2005 : 28) qui rend laborieuse son appropriation scientifique, plus particulièrement dans les sciences politiques francophones

(Campbell, 2005). Singulière dans ses ambiguïtés (Campbell, 2005), multiple et prolifique dans sa portée, renvoyant à des perspectives pluridisciplinaires (Paye, 2005) et projetant une vision horizontale, hiérarchique ou transversale du pouvoir (Tournier, 2007 : 63), la clarification conceptuelle de la gouvernance, si concept il y a (Duran, 1998 : 3), se pose à l'égal d'un défi. Nous voici donc en présence d'un « concept flou » (Canet, 2004 : 1), sinon « extrêmement vague » (Theys, 2002 : 3), et qui, de surcroît, offre une dimension « aussi large que multiforme » (Lacroix et St-Arnaud, 2012 : 19).

Invitée à tous les colloques (Duran 1998 : 3), appliquée « à toutes les sauces » (Lacroix et St-Arnaud, 2012 : 19), la gouvernance en est venue à revêtir un indiscutable « aspect fourre-tout » (Lacroix et St-Arnaud, 2012 : 21; Paye, 2005). Cette situation est d'autant plus paradoxale qu'elle n'a cessé d'être, au cours des dernières années, l'objet de nombreuses études dont la portée « hétérogène » s'attardait autant à ses « multiples usages », à ses « significations », à ses « domaines d'activités variés » qu'à ses diverses « échelles territoriales d'intervention » (Marcyan, 2010 : 203). Dans le même temps, elle s'est démarquée par une surabondance d'adjectifs qui qualifie de facto l'entendue de sa portée. Permutée au gré des changements de contenu, des décisions et des orientations émanant des organismes et des institutions (Campbell, 2005), la déclinaison de la gouvernance ne connaît plus de fin : « gouvernance de l'emploi », « gouvernance européenne », « gouvernance de l'éducation » (Marcyan, 2010 : 203). Ailleurs, les axes de travail de l'OCDE nous instruisent sur la « gouvernance numérique », la « gouvernance de l'eau » voir même, la « nouvelle gouvernance » (OCDE, 2002). En tout état de cause, cet « usage immodéré » d'adjectifs (Chevalier, 2003 : 203) n'a pas seulement engendré le cycle de la confusion dans les travaux. Il a aussi contribué aux défaillances lexico-épistémologiques au moment de circonscrire cette notion (Duran, 1998).

Au milieu de tout ceci, l'on retient que la gouvernance est « très marqué[e] par la culture anglo-saxonne - et donc exposé[e] à des interprétations nécessairement diverses et subjectives » (Theys, 2002 : 4). Voilà qui explique qu'outre-Atlantique, les analystes

français se soient montrés réticents à l'égard de ce qu'ils regardent comme un anglicisme, du moins dans sa compréhension actuelle. Tandis que plusieurs d'entre eux opèrent un « rejet virulent » de ce concept à forte teneur idéologique (Crowley, 2002 : 52), d'autres « boudent ouvertement, ou hésitent à s'approprier la notion, la jugeant insuffisamment adéquate à des fins scientifiques » (Paye, 2005 : 14). Au final, il en résulte un net décalage entre les divers utilisateurs d'une même notion et ceux-là même qui y consacrent leur énergie peinent toujours à soumettre une définition : « The complexity of governance, nous indique un institut qui se dédie à son étude, is difficult to capture in a simple definition » (Institut sur la gouvernance, 2015).

2.1.2 La gouvernance et la régulation de l'action publique

La séparation de la *gouvernance* en tant que représentation du *gouvernement* a donné lieu à trois « transformations » (Marcyan, 2010) ou, pour le dire autrement, elle a pris assise sur trois aspects particuliers à savoir : une décentralisation de la régulation, une négociation ouverte entre les divers acteurs (Paye : 2005; Theys 2002, Garon et Montpetit, s.d, Enjolras, 2005, Lacroix et St-Arnaud, 2012) et, enfin, des partenariats entre les espaces publics et privés désormais décloisonnés (Canet, 2004 : 6).

Ainsi, il faut attendre la fin des années 1980 avant que la notion de gouvernance ne fasse une entrée en force dans la sphère politique des démocraties occidentales par le truchement d'organisations internationales et transnationales à caractère économique telles que la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international. Il s'agissait alors d'employer la gouvernance, écrit Paye, comme de la manière de :

[...] désigner « l'art ou la manière de gouverner » mais avec deux préoccupations supplémentaires; d'une part, bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution; d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu connoté, promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la

participation de la société civile à tous les niveaux (national, mais aussi local, régional et international) (Paye, 2005 : 13).

Jusqu'alors, la centralisation des décisions avait fait de l'État l'unique détenteur de l'autorité, dans la gestion des affaires, et du pouvoir, dans l'application des décisions (Marcyan, 2010; Le Galès cité par Muller et Surel, 1998). Cette primauté se voit alors substituer par une approche décentralisée, plus « fluide » et donc moins « statique » dans l'action de l'État (Paye, 2005 : 17) favorisant ainsi l'émergence d'« une approche plurielle et interactive du pouvoir » (Marcyan, 2010 : 205). Ce repositionnement de frontière se répercute sur « le processus de gouvernement [...] ramené des hauteurs d'une institution socialement et juridiquement différenciée, [...] sur le plancher de la société ordinaire » (Paye, 2005 : 18).

Dans le remaniement de cet échiquier, trois types d'acteurs prennent place. D'un côté, l'on reconnaît les individus impliqués dans la mise en œuvre des politiques, c'est-à-dire la cohorte des « experts, bureaucrates, groupes d'intérêt » (Garon et Montpetit, s.d. : 1). En vis-à-vis, les « réseaux d'acteurs » (Enjolras, 2005), constitués de ceux-là mêmes qui sont liés aux processus de fonctionnement des institutions (Garon et Montpetit, s.d.). Enfin, de manière beaucoup plus éparse il est possible de distinguer « *la société civile* », plus largement entendue comme l'agrégat des acteurs « non institutionnels, non étatiques, sociaux ou privés » (Paye, 2005 : 17)⁵.

Multiplés et diversifiés (Marcyan, 2010 : 205), ces acteurs objectivent, dans le déroulement de leurs rapports respectifs, des conceptions différentes qui vont inévitablement « débouche[r] sur des questions différentes » (Garon et Montpetit, s.d. : 1). Au-devant, l'État incline à offrir une « vision de la gouvernance [...] contingente au

5. En italique dans le texte.

modèle de création et de répartition de la valeur mobilisé lequel dépend lui-même de la représentation théorique de l'organisation » (Charreaux, 2011 : 2). Toutes les conditions sont alors réunies pour l'expression des jeux d'interactions et d'interdépendance dans la structure ou l'organisation, mais aussi des processus de négociation et de coordination de l'action collective (Stroker, 1998 : 17). En définitive, ces jeux d'interactions et d'interdépendance ne font que rendre plus manifeste une évidence, à savoir que la gouvernance « determines who has power, who makes decisions, how other players make their voice heard and how account is rendered » (Institut sur la gouvernance, 2016).

2.2 PROPOSITION D'UN CADRE D'ANALYSE

Nous avons retenu la proposition de Hufty. En effet, son cadre d'application ainsi que son imbrication avec l'analyse cognitive et normative des politiques plaident en sa faveur. Grâce à sa perspective analytique, qu'il nomme *cadre analytique de la gouvernance*, le politologue propose « un outil permettant de systématiser la complexité sociale, politique et institutionnelle des processus de formulation et de mise en œuvre des décisions collectives » (Hufty, 2007)⁶.

Les prémisses d'abord : « toute théorie, élément nécessaire à l'analyse, repose *in fine* sur des valeurs » (Hufty, 2007). Cependant, la gouvernance, tient-il à préciser, ne doit pas être libellée de manière normative ou prescriptive. Elle n'a pas à être bonne ou mauvaise. La gouvernance « est ». Point. Elle n'a pas à se comporter tel un modèle spécifique qu'il est « souhaitable d'encourager » [car] il ne peut y avoir plus ou moins de gouvernance » (Hufty, 2007). Ensuite, les propositions : l'analyse de la gouvernance se base sur un

6. Hufty a déposé son article dans une revue sur le web sans l'avoir paginé.

processus d'observation réaliste qui s'en remet plus rigoureusement aux faits et à « certains critères fondamentaux ». Il en résulte un cadre d'analyse aménagé sur un concept « interdisciplinaire, comparatif, généralisable, réflexif et opérationnel » (Hufty, 2007).

Cinq éléments composent le *cadre analytique de la gouvernance*, à savoir « les enjeux ou problèmes, les acteurs, les points nodaux, les normes et les processus » (Hufty, 2007).

Le problème. « Comprendre et [...] définir clairement le problème ou l'enjeu », tel est le point de départ du cadre d'analyse proposé par Hufty. Afin de produire une analyse réaliste, l'observateur voit à « déconstruire » puis à « reconstruire » le problème, tout en gardant à l'esprit l'hypothèse selon laquelle « tout problème est une construction sociale ». En effet, l'acteur, y incluant l'observateur, n'est pas sans « appréhende[r] l'enjeu à sa manière ». L'analyse doit donc prendre en compte la place qu'occupe l'acteur en société et s'ouvrir à la pluralité des points de vue qui forment la somme « des histoires, des cultures, des pressions, des objectifs et des discours spécifiques ». Leur agrégation lève le voile sur les « univers de signification », desquels émerge la gamme des interactions sociales, et qui ont tôt fait de se rencontrer, sinon de se percuter, plus certainement dans la lutte de pouvoir et les relations de force ou de persuasion qui s'engagent autour de l'imposition de la définition du problème. À terme, c'est la catégorie d'acteurs qui détient le plus de ressources et qui parvient à les mobiliser, qui est la plus susceptible d'influencer la définition du problème (Hufty, 2007).

Les normes. Elles ne sont pas seulement formulées et produites par les acteurs, qui déterminent les règles et les processus de gouvernance, qui enclenchent les décisions. Elles orientent ou modifient tout autant leur comportement et, par voie de conséquence, l'action collective. De telle manière qu'il convient d'examiner les normes à travers le prisme de la sociologie, puisqu'elles s'organisent autour des valeurs et des croyances véhiculées par les acteurs qui les jugent à la lumière « de ce qui est bon ou incorrect » ou à l'aune de prescriptions, c'est-à-dire de « ce que quelqu'un doit ou ne doit pas faire ». Dans le cycle

de la gouvernance, ces normes « reflèt[ent] les attentes collectives pour ce qui est considéré comme un comportement approprié dans une société donnée » (Hufty, 2007).

Pour Hufty, les normes constituent un enjeu majeur dans la mesure où elles définissent et déterminent les « règles du jeu ». Elles se présentent tels des « noyaux essentiels » qui font « l'objet d'une concurrence entre les acteurs et d'une relation politique, que ce soit au travers du recours au pouvoir (la capacité, socialement contrainte, de modifier un comportement), aux techniques ou aux manœuvres stratégiques ». Elles peuvent être légales, formelles ou informelles et pour autant se superposer, se concurrencer, voire coexister. Elles expriment « l'aspect multi-niveaux de la gouvernance ». Ainsi, les méta-normes s'attardent aux principes qui pilotent le « contrat social ». Elles s'expriment sous la forme de « valeurs largement partagées ». Les normes constitutives sont davantage liées aux « mécanismes organisationnels et institutionnels ». Elles renvoient « au fonctionnement sectoriel de l'objet étudié ». Enfin, la norme dite régulatrice énonce et définit « les règles de conduite permettant de préciser ce qui est approprié du point de vue de la société en termes de comportement » (Hufty, 2007).

Cette situation de « pluralisme normatif » cause quelques difficultés, puisqu'elle peut devenir « une source majeure de conflits ». Les circonstances font en sorte que le ou les acteurs en présence entreprennent des actions avec pour objectif plus resserré de « déterminer quelles seront les normes relatives à l'enjeu, qui aura le droit ou la légitimité pour formuler ces normes, et quelles seront les normes qui sont définies pour déterminer les règles du jeu entre les acteurs ». Une part du *cadre analytique de la gouvernance* sera opérationnelle dans la mesure où « [l]'application de normes et leur respect dépend[ent] de facteurs spécifiques qui requièrent une théorisation (pouvoir, légitimité, sanctions, etc.) » (Hufty, 2007).

Les acteurs. Les processus de gouvernance sont assujettis aux normes sociales formulées par les acteurs. À leur tour, ces normes « sont intimement liées aux acteurs, à leur conduite, leurs interactions, et sont conditionnées par leur nature, leur pouvoir, leurs

intérêts, leur culture et leur histoire » (Hufty, 2007). Afin de marquer le processus de gouvernance, l'acteur s'applique à mobiliser des ressources matérielles ou immatérielles. Prévoyant l'intégration de toutes les « parties prenantes » liées au processus de gouvernance, le *cadre analytique de la gouvernance* rend compte de l'émergence ou de la présence :

[...] du rapport entre les acteurs, les ressources et le pouvoir ou la capacité [de l'acteur] d'influer sur la nature de la trame des relations, des règles et des processus. Le type de ressources contrôlées, la combinaison de celles-ci par un acteur et sa capacité à les mobiliser en fonction de ses propres intérêts renforcent son pouvoir dans la définition ou la modification des règles du jeu (Hufty, 2007).

Les points nodaux. Ils renvoient aux lieux. Ainsi, ils sont autant d'« espaces d'observation » où cheminent les projets, les cultures, les visions et les « intérêts distincts » engagés par les acteurs. Réels ou virtuels, les points nodaux attestent de la convergence des « divers problèmes, trajectoires d'acteurs, processus (temps et espace), et où des décisions sont prises, des accords sont conclus et des normes sociales élaborées ». Leur analyse s'avère à la fois « intéressant[e] et pragmatique » dans la mesure où ces points nodaux attestent de « l'observation des processus de gouvernance », d'autant plus que l'endroit où se déroulent ces processus peut intégrer plus d'un point nodal, c'est-à-dire principal et secondaire, qui verront à s'articuler entre eux. Cette modalité du *cadre analytique de la gouvernance* implique l'identification et la caractérisation des points nodaux afin que puisse s'établir dans quelle mesure « leurs relations et leurs effets sur les variables dépendantes permettent d'analyser les conditions existantes (favorables ou défavorables) dans le cadre d'un processus de gouvernance » (Hufty, 2007).

Les processus. Ils font référence à la « succession d'états », c'est-à-dire à la séquence à travers laquelle se déroule le caractère d'historicité du système ou du modèle de gouvernance. Prenant pour point de départ un objet ou un point nodal, l'analyste parvient à identifier les séquences. Il est en mesure de constater dans quelle direction « ces processus

évoluent et de localiser les facteurs favorables au changement. L'analyse des processus de changement cherche à identifier les modèles d'évolution des points nodaux, la trame des interactions entre les acteurs et leur implication dans la modification des règles du jeu » (Hufty, 2007).

2.3 ÉLÉMENTS D'ANALYSE DE LA PROBLÉMATIQUE DE LA GOUVERNANCE UNIVERSITAIRE

Des chercheurs et des responsables de programmes ayant eu l'occasion d'appliquer le *cadre analytique de la gouvernance* sont d'avis qu'il permet « d'explicitier les logiques en cours lors des négociations autour d'un problème collectif » (Kenny, 2008)⁷. La mise au jour de ces logiques constitue la cheville ouvrière de notre étude. Aussi, avons-nous décidé de retenir, pour fin d'analyse, trois éléments de la proposition de Hufty, à savoir le problème, les normes et les acteurs. Néanmoins, avant d'exposer la manière dont ils seront déployés, nous avons jugé opportun d'apporter quelques précisions à propos du point nodal et des processus.

2.3.1 Le point nodal

L'institution universitaire est le point nodal de notre étude. Nous précisons cependant que l'université n'a pas retenu notre attention dans ce qu'elle pourrait dévoiler comme perspective historique ou sociologique, auquel cas le recours à la sociologie des organisations aurait été plus approprié. D'ailleurs, s'agissant de la perspective historique, nous voyons qu'elle constitue l'un des fondements du référentiel sectoriel des acteurs universitaires. Nous y reviendrons. Ensuite, il n'entrait nullement dans notre intention

7. Kenny a déposé son article dans la section *Analyse* du site internet de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance sans l'avoir paginé.

d'offrir une analyse institutionnelle soumettant une perspective plus administrative ou comptable des défaillances ayant conduit au déficit de trésorerie.

En réalité, le point nodal qu'est l'UQAM doit uniquement être considéré telle une photographie, l'instantané d'un lieu précis où émerge un problème à un moment précis. Ce point nodal est donc observé dans ce qu'il assure la mise au jour de certaines trajectoires et liens de causalité entre le problème, les acteurs, les normes et les processus. Dans ces circonstances, l'UQAM se révèle le terrain d'observation où se déploient les visions du monde des acteurs à propos du problème et des solutions envisagées, de la conception de la gouvernance et du Nouveau management public amalgamé au projet de loi sur la gouvernance universitaire.

2.3.2 Les processus

Dans son *cadre analytique de la gouvernance*, Hufty fait correspondre les processus à la « succession d'états » que l'on peut assimiler au problème, aux interactions et règles du jeu entre les acteurs et au modèle de gouvernance. En mettant à contribution l'approche séquentielle, nous sommes en mesure d'identifier ces séquences qui doivent offrir autant d'indications sur la direction que prennent les processus que sur les « facteurs favorables au changement » (Hufty, 2007).

2.3.2.1 L'approche séquentielle

Dans l'observation d'une politique publique, les analystes en viennent à la découper en diverses étapes ou en un séquençage « fondé sur l'intention, les buts, les fins » auquel est subordonnée l'action politique (Gibert, 2002 : 2). Règle générale, le nombre de ces étapes varie peu et les analystes reconnaissent, parmi celles-ci, l'identification ou l'émergence

d'un problème, l'élaboration de l'action, le processus décisionnel ou la mise à l'agenda, la mise en œuvre de la politique et son évaluation. C'est l'approche séquentielle.

Charles Jones, précurseur de ce courant, publia en 1970 *An Introduction to the Study of Public Policy* qui eut une influence déterminante dans le domaine de l'analyse des politiques publiques. Jones proposa alors un cadre d'analyse dans lequel il authentifia cinq étapes à l'analyse d'une politique publique. En fait, il la découpa en une séquence logique d'actions linéaires et ordonnées dont l'amalgame forme un cycle qui vise autant à l'examen minutieux qu'à la compréhension globale du traitement de la politique.

La première étape de la grille séquentielle est l'*identification* ou l'*émergence du problème*. À ce moment, il s'agit préalablement d'identifier puis de circonscrire le problème qui surgit dans la sphère publique et devant lequel l'État est confronté. Comme l'indique Lemieux : « [l]e processus d'émergence des politiques publiques consiste dans la prise en charge de problèmes publics par le système politique, en vue de les soumettre à des normes qui présideront à la régulation » (Lemieux, 2002 : 21). En clair, cette première étape de l'analyse de la politique publique doit permettre « d'appréhender les origines d'une éventuelle intervention publique par l'étude des controverses » (Jacob et Rothmayr, 2009 : 71).

La deuxième étape est la *mise à l'agenda* et correspond au moment où le problème identifié est inscrit à l'agenda politique. Cette notion d'agenda peut se définir comme « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions » (Garraud (1990), cité par Hassenteufel, 2010 : 50). L'État s'entoure alors d'experts et de décideurs qui se mettent à la tâche de trouver et de délimiter des solutions administratives, économiques ou législatives susceptibles de résoudre le problème identifié. Ces experts et ces décideurs « s'implique[nt] activement dans la promotion des intérêts qui se sont construits précédemment, et cela en vue de convaincre de la pertinence politique de

l'action de l'État en la matière » (Jacob et Rothmayr, 2009 : 71). Nous assistons alors à la mobilisation des acteurs et des ressources financières ou législatives jugées nécessaires à la solution du problème identifié.

S'ensuit la troisième étape de la grille séquentielle de Jones, *la décision*. Cette étape peut contenir deux phases, soit la *formulation* puis la *prise de décision* en tant que telle. En premier lieu, les experts et décideurs vont *formuler* une politique ou un programme en identifiant les multiples solutions pouvant conduire à la résolution du problème. Leur réflexion débouche sur l'élaboration de documents de travail, d'énoncés politiques ou de programmes ministériels. Les acteurs politiques ou administratifs doivent également prendre une *décision*, c'est-à-dire effectuer un choix parmi les options qui se présentent à eux. Cette *décision* est généralement assujettie aux contraintes politiques, budgétaires ou institutionnelles, potentielles ou réelles, qui peuvent entraver l'implantation et les capacités de réalisation de la politique publique. S'agissant du processus décisionnel, Lamari et Landry indiquent à son sujet :

De manière assez simplifiée, le processus décisionnel qui régit l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques peut être caractérisé par un ensemble de mécanismes et étapes dont les principaux portent sur 1) la sélection des priorités et des problèmes publics méritant d'être inscrits à l'*agenda politique*, 2) la formulation et l'évaluation des *options* indiquées pour répondre aux préoccupations retenues par l'agenda et 3) le *choix* de la meilleure option ainsi que les modalités de son *implantation*. Ce processus implique une multitude de participants et de nombreux enjeux de pouvoir (Lamari et Landry, 2003 : 959).

L'avant-dernière étape de l'analyse d'une politique publique est *la mise en œuvre*. La politique publique ne devient effective qu'au moment où elle est mise en œuvre par l'intermédiaire d'une institution ou d'une agence gouvernementale. Durant ce processus, il est possible qu'elle subisse quelques ajustements, notamment budgétaires, un repositionnement de ses objectifs initiaux ou une révision des démarches d'implantation originellement prévues.

Finalement, la dernière séquence est l'*évaluation*. Pour Jones, c'est à ce moment que les acteurs apprécient l'action déployée en vue d'évaluer ses répercussions et de mesurer son efficacité (*outputs*) afin que puisse s'établir un parallèle avec les recommandations ou objectifs initialement fixés ou ajustés durant le processus de *mise en œuvre*. Il se peut qu'à cette étape des modifications, parfois mineures, mais parfois plus substantielles, soient apportées à la politique. Dans un tel cas, il est à prévoir que l'évaluation de la politique produise dans la séquence une boucle réursive avec un retour à une étape antérieure. Enfin, cette dernière étape inclut un dispositif nommé *la terminaison* qui reconnaît que la politique publique est parvenue à son terme lorsqu'elle a atteint ses objectifs ou qu'elle n'est plus pertinente.

Pour rappel, le projet de loi sur la gouvernance universitaire n'a pas été adopté et n'a donc pas franchi les deux dernières séquences de la réalisation d'une politique publique. Par conséquent, les étapes de la *mise en œuvre* et de l'*évaluation* de la politique publique à l'étude seront *de facto* exclues de notre analyse.

2.3.3 Le problème

Pour Hufty, le problème « est une construction sociale ». C'est donc à ce titre que « [c]haque acteur (y compris l'observateur, la personne ou le groupe qui utilise le CAG [cadre analytique de la gouvernance] pour établir un diagnostic) appréhende l'enjeu à sa manière » (Hufty, 2007). Lutte de pouvoir, pluralité des points de vue, définition du problème ou influence des ressources : voilà autant d'éléments qui doivent être identifiés si l'on souhaite parvenir à « une analyse réaliste » de la situation observée. Dans le cadre de cette recherche, l'analyse du problème et du processus de gouvernance se fait plus spécifiquement sous l'angle du changement. Nous verrons qu'il constitue une des pièces maîtresses du projet de loi et qu'il est un puissant réactif en face duquel les acteurs universitaires trouvent à se mobiliser afin de contester son acceptabilité sociale.

2.3.3.1 Projet de loi et changement dans l'action publique

Qu'il s'agisse d'une réforme, d'une politique éducative ou de transformer une politique économique, la notion de changement et son corollaire, la contrainte, sont constamment à l'œuvre dans la politique publique. Les politologues sont nombreux à se ranger à l'avis de Meny et Thoenig qui croient que « [t]oute politique publique recouvre une théorie du changement » (Meny et Thoenig (1989), cités par Muller, 2005 : 156). C'est ce qui fait dire à Muller que :

[...] si l'on se place du point de vue de la science politique, c'est-à-dire du point de vue du gouvernement de la société à travers la relation entre un problème, une population et une politique, on peut considérer qu'une politique publique se définit toujours par rapport au changement, soit que l'on cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche, au contraire, à promouvoir la transformation du milieu concerné (Muller, 2005 : 156).

S'inspirant librement des travaux de Hall, Muller est d'avis qu'il y a présence de changement dans la politique publique à partir du moment où elle comporte trois dimensions ou entraîne des modifications spécifiques, c'est-à-dire :

- « un changement des *objectifs* des politiques et, plus généralement, des cadres normatifs qui orientent l'action publique;
- un changement des *instruments* qui permettent de concrétiser et de mettre en mouvement l'action publique dans un domaine;
- un changement des *cadres institutionnels* qui structurent l'action publique dans le domaine concerné » (Muller, 2005 : 156-157).

Trois propositions fondent cette théorie du changement. La première se rapporte au problème. Mis en examen par la politique publique, celui-ci est le résultat « de désajustement entre les différents sous-systèmes ou secteurs constituant la société »

(Muller, 2013 : 36), de telle manière qu'il s'accompagne de tensions et de tentatives de constitution de sous-systèmes « en un univers de sens et d'action autonome dominé par des acteurs défendant des intérêts particuliers liés à une représentation spécifique de leur place dans la société » (Muller, 2013 : 36).

La seconde proposition liée à la théorie du changement porte sur la perception du problème. Cette perception émerge à la lumière d'une « vision globale de la place et du rôle de ces différents sous-systèmes ou secteurs dans la société » (Muller, 2013 : 36). Les tentatives d'imbrication ou d'adéquation entre les logiques propres au référentiel de secteur et au référentiel global exposent au grand jour « l'ampleur des désajustements sectoriels » (Muller, 2013 : 36).

Finalement, la troisième et dernière proposition soutenant la théorie du changement concerne l'objet de la politique. Au motif du désajustement identifié, cet objet vise à réguler les tensions qui en découlent « en tentant d'adapter les caractéristiques des sous-systèmes concernés pour qu'elles correspondent à ce qu'elles « doivent » être du point de vue de la vision globale » (Muller, 2013 : 36). De là toute l'importance du rapport global / sectoriel puisque son analyse permet de détecter le changement et de distinguer le rôle et l'influence exercés par l'action de l'État dans le cours de sa transformation car, au final, le but de la politique publique réside dans sa capacité « d'ajuster le fonctionnement du secteur par rapport au global » (Muller, 2013 : 37).

2.3.4 Les normes

Le processus de gouvernance contribue à la formulation de normes. Or, celles-ci, soutient Hufty (2007), ont une incidence importante sur les règles du jeu, leur définition ou leur légitimité. Par voie de conséquence, les normes influencent et orientent l'action collective, depuis le comportement des acteurs jusqu'à leurs relations de concurrence avec

le politique. La mise au jour des normes rend compte des croyances, des idées et des valeurs défendues respectivement par les acteurs et l'État. Dans notre étude, elle s'effectue par l'intermédiaire de l'analyse cognitive et normative des politiques publiques et le recours à la notion de référentiel.

2.3.4.1 L'analyse cognitive et normative des politiques publiques

L'analyse cognitive et normative des politiques publiques fonde sa démarche sur l'observation des dimensions cognitives de la politique et du rapport au monde et à la société de l'acteur, qui s'efforce « de mettre en cohérence, en les hiérarchisant autour d'une structure de normes centrales, les différents problèmes qui émergent sur l'agenda des politiques » (Muller, Leca, Majone et *al.*, 1996 : 100). L'approche cognitive poursuit l'inclusion d'« un questionnement au niveau macro, qui vise à éclairer l'influence exercée par des normes sociales globales sur les comportements sociaux et sur les politiques publiques, et [à] intégrer dans l'analyse des variables normatives parfois négligées auparavant » (Surel, 1998 : 162). La modélisation qui existe entre, d'une part, les structures sociales et, d'autre part, l'action cognitive concourt à « analyser le rôle de ces logiques de construction sociale de la connaissance et du sens dans l'action de l'État » (Surel, 1998 : 162). Ainsi, cette approche contribue-t-elle à « resituer ces jeux d'acteurs dans un processus plus vaste (et plus complexe) par lequel ils vont participer à la construction de cadres cognitifs et normatifs » (Muller, 2005 : 155).

Alors même qu'elle tente de comprendre le déroulement du processus de la politique, l'approche cognitive voit « à mettre l'accent sur le poids des idées, de préceptes généraux et de représentations sur l'évolution sociale et l'action publique » (Surel, 1998 : 161; Knoepfel et *al.* (2001), cités par Draelants et Maroy, 2007). Elle parvient ainsi à « expliqu[er] l'action publique exclusivement en termes de confrontation des intérêts » en

émergence durant les processus de formulation et de mise en œuvre de la politique (Muller, 2005 : 155).

La construction d'une matrice cognitive et normative rend compte des « systèmes d'interprétation du réel, au sein desquels les différents acteurs publics et privés pourront inscrire leurs actions » (Muller et Surel (1998), cités par Draelants et Maroy, 2007 : 8). Issue d'une réalité complexe, l'agrégation des constituantes de cette matrice en un espace de sens devient possible dès que la politique est « porteuse à la fois d'une idée du problème [...], d'une représentation du groupe social ou du secteur concerné qu'elle contribue à faire exister [...] et d'une théorie du changement social » (Muller, Leca, Majone et *al*, 1996 : 101). Dans ce contexte, les politiques deviennent « les vecteurs de la production de ces cadres d'interprétation du monde, qui sont indistinctement des schémas causaux du réel et des modèles normatifs d'action » (Gourgues et Hamzaoui, 2009 : 23). Voilà qui explique qu'en lui-même, le « politique » prenne « la forme d'une *fonction de production cognitive* » (Gourgues et Hamzaoui, 2009 : 23).

Se déclinant tour à tour en termes de valeurs et de normes, auxquelles viennent s'adjoindre les algorithmes et les images, ces dimensions « participent à la construction des finalités de l'action publique sur la base d'un type de grille d'interprétation du réel » (Hassenteufel, 2008 : 109-110). Il est alors possible de convenir que « [l]'élaboration d'une politique publique passe par la mise en forme d'une image cognitive : une représentation du réel et une vision du monde qui constituent le *référentiel* de la politique » (Villard recensant Muller, 2009 : 219).

2.3.4.2 Le référentiel

Le référentiel de la politique publique ne s'attarde pas au monde social de manière élargie ou universelle. Bien qu'il fait une large place à l'identité, il ne peut, prévient Muller,

ni se réduire ni se comparer à une idéologie. Il doit être entendu comme une façon de concevoir le « pilotage de la société » (Muller, 2005 : 173). Ce référentiel se compose de trois dimensions dont la juxtaposition et le rapprochement donnent à voir les éléments d'interprétation et de représentation du problème, depuis la reconnaissance de sa cause jusqu'à sa résolution, et à identifier des principes guidant l'action de l'État, en lien avec les valeurs qu'il entend défendre. En effet, la dimension cognitive contribue à l'émergence des « éléments d'interprétation » distinctifs liés au problème devant être résolu. En parallèle, la dimension normative vient caractériser « les valeurs dont il faudrait assurer le respect pour le traitement » du problème identifié. Enfin, la dimension instrumentale fixe le choix des principes d'action et dont l'orientation est « fonction de ce savoir et de ces valeurs » (Jobert, 1992 : 221). Ainsi, au regard de la réalité normalisée et examinée par l'action de l'État, les acteurs construisent une image cognitive et normative qui fonde leurs intérêts et leurs valeurs et autour de laquelle ils aménagent « leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action » (Muller, 2013 : 31).

Cette « modélisation de la réalité sociale » (Jobert, 1992 : 220) dévoile le rapport au monde et la vision qu'en a l'acteur et compose le référentiel d'une politique publique (Muller, 2013). Elle donne lieu à deux référentiels : global et de secteur (Muller, 2013). L'énonciation de leur posture particulière jette un éclairage sur leurs enjeux de réciprocité induits par la politique et sur la transformation du rapport global / sectoriel.

2.3.4.3 Le référentiel global

L'action de l'État se déploie dans un monde complexe. Or, le référentiel, prévient Muller, ne rend compte qu'imparfaitement de la réalité. Sa visée est tout autre. Elle se situe dans sa capacité à se figurer cette réalité « à travers un système de représentation » (Jobert, 1992 : 219) qui met notamment l'accent sur les idées. Il devient alors possible d'apprécier

le rôle exercé par les composantes cognitives et normatives dans la dynamique des rapports entre les acteurs impliqués par l'action de l'État et de soumettre un état des lieux de l'évolution des rapports sociaux et « des pratiques socialement légitimes à un instant précis » (Surel, 1998 : 161). Voilà ce à quoi souscrit le modèle du référentiel, qui entrevoit l'examen de la politique à l'image d'« un moment des luttes politiques globales et plus particulièrement comme un moment spécifique de l'évolution historique des relations (et des tensions) entre modes de *régulation* et modes de *légitimation* de l'État dans les sociétés démocratiques occidentales » (Nahrath, 2010 : 2).

En recourant à une politique, l'État s'engage, au préalable, à concevoir « un espace de sens » (Muller, 2005 : 162) et donc, « à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle [il] veut intervenir » (Muller, 2013 : 30-31). En effet, il ne fait aucun doute que :

[...] les politiques publiques servent à la fois à construire des interprétations du réel (pourquoi y a-t-il persistance du chômage ? Comment analyser les transformations du système des relations internationales ? Y a-t-il une dégradation du niveau de sécurité alimentaire ?) et à définir des modèles normatifs d'action (il faut rendre le travail plus flexible, soutenir la démocratisation des anciens pays de l'Est, renforcer les contrôles sanitaires) (Muller, 2000 : 195).

Structure de sens qui permet de saisir le réel et d'atténuer cette part de complexité émanant de la société, le référentiel s'organise autour de « quatre niveaux de perception du monde » (Muller, 2013 : 31). Les valeurs, les normes, les algorithmes et les images sont successivement et chacun à leur manière les marqueurs qui révèlent et témoignent des rapports sociaux, des rapports au monde et de la capacité de l'État à agir sur celui-ci.

Les valeurs, représentations fondamentales et croyances de base de la société, renvoient à ce qui peut être considéré par l'État, dans le cours de son action et à un moment précis, comme étant bien ou mal, souhaitable ou qui demande à être écarté (Muller 2013 :

31). À ce titre, les valeurs orientent la conduite de l'État en ce qu'elles influencent le cadre et la portée de l'action publique. Muller en veut pour exemple les débats qui ont porté sur la sexualité des femmes ou l'environnement et, en parallèle, les politiques qui ont pointé plus spécifiquement l'avortement et la pollution industrielle. Dans ces circonstances, le référentiel se rapporte non seulement à un ensemble de prescriptions qui définissent la politique, mais « avant tout à une certaine vision de la place et du rôle du secteur concerné dans la société » (Muller, 2013 : 31).

Les normes, quant à elles, signalent et caractérisent les écarts entre « le réel perçu et le réel souhaité ». Elles définissent, poursuit Muller, des principes d'action plus que des valeurs » (Muller, 2013 : 31). À titre d'exemple, il mentionne : « [l]'agriculture doit se moderniser » et « [l]es entreprises françaises doivent être exposées à la concurrence » (Muller, 2013 : 31).

Les algorithmes exposent une relation de causalité signalée par la théorie de l'action et qui prend la forme particulière de l'énoncé « si ... alors ... » (Muller, 2013 : 31). Cet algorithme est à l'œuvre dans la mesure où sa retranscription se décode de la manière suivante : « si le gouvernement abaisse les charges des entreprises, alors elles gagneront en compétitivité » (Muller, 2013 : 31).

Élément essentiel du référentiel, l'image constitue « le vecteur » qui affermit en quelque sorte la transmission des informations concernant les valeurs, les normes et les algorithmes. Leur commune intelligibilité ne se manifeste pas à la lumière d'un discours élaboré, mais bien par l'entremise de « raccourcis cognitifs qui font sens immédiatement » (Muller, 2013 : 32). Cette notion d'image est d'ailleurs illustrée de la sorte : « le jeune agriculteur dynamique et modernisé » ou encore, « Airbus plus fort que Boeing » (Muller, 2013 : 32).

Les normes, les valeurs et les croyances se hiérarchisent autour du référentiel global et leur influence se répercute sur certains phénomènes. En effet, les cadres d'interprétation du monde se succèdent et côtoient divers secteurs, empiétant parfois l'un sur l'autre, démontrant par cette disposition qu'« à une époque donnée, certaines normes vont avoir la primauté sur d'autres » (Muller, 2013 : 32). Par ailleurs, c'est autour du référentiel que s'organisent « les différentes représentations sectorielles » entourant la définition du rôle de l'État et de son action politique. La notion de référentiel ne vise pas le consensus, mais elle délimite les paramètres du « champ intellectuel au sein duquel vont s'organiser les conflits sociaux » (Muller, 2013 : 32) tout en générant « des éléments d'articulation entre global et sectoriel » (Muller, 2013 : 33).

2.3.4.4 Le référentiel de secteur

Le référentiel se manifeste davantage dans les sociétés modernes et industrielles, puisque ces dernières « maîtrisent infiniment mieux leur action sur le réel [et] voient leur dépendance s'accroître par rapport à leurs propres outils » (Muller, 2013 : 7). Ces sociétés se démarquent notamment par une forte division du travail où abondent les sous-systèmes, c'est-à-dire des secteurs relativement autonomes : transport, agriculture, éducation, domaine social. Par conséquent, « le référentiel sectoriel est une représentation du secteur, de la discipline ou de la profession. Son premier effet est de baliser les frontières du secteur » (Muller, 2013 : 33). À la fois changeant, autonome ou interdépendant, le référentiel de secteur vise à dépeindre et à qualifier « un phénomène d'assemblage de rôles sociaux organisés autour d'une logique d'activités le plus souvent professionnelles », mais également administratives (Nahrath, 2010 : 4). Ce sont donc plus spécifiquement ces deux logiques, professionnelle et administrative, qui composent les « dynamiques principales de découpage de la société en secteurs » (Nahrath, 2010 : 4). Ainsi, suivant une logique administrative, l'État fonde son action sur un référentiel global qui s'enracine dans le

Nouveau management public. C'est le référentiel de marché. Ce référentiel de marché que charrie le projet de loi entre en confrontation avec le référentiel sectoriel des acteurs, organisé autour d'une logique professionnelle, soit un système tributaire des représentations propres à l'université, à son identité, à ses missions et à son histoire.

Cette « société sectorielle », comme la surnomme Muller, est en perpétuelle quête d'ajustement et d'équilibre. Par le recours à une politique publique, elle veille à résorber l'incertitude engendrée par un problème faisant jour dans un secteur : crise économique, pollution de l'eau, catastrophe industrielle (Muller, 2013 : 73). Les frontières entre ces secteurs, sources constantes de tensions, de conflits et de controverses, ne sont ni étanches ni strictement délimitées et encore moins immuables dans la ligne de temps. Il n'est donc pas rare de voir s'imbriquer ou se superposer certains segments de secteurs, d'autant plus que les conflits peuvent se répercuter plus ou moins nettement, plus ou moins fortement les uns sur les autres.

En lui-même, le référentiel de secteur n'est pas un agrégat forcément cohérent. C'est un construit social qui témoigne de la coexistence d'une multitude de visions du monde et de manières de percevoir la nature et les limites mêmes du secteur. D'où la nécessité de circonscrire la place qu'il occupe et sa représentation au sein de la société. L'analyste s'interroge alors sur les modalités d'accaparement et de contrôle de l'agenda politique par des acteurs issus de secteurs tout aussi différenciés que l'agriculture ou l'éducation.

2.3.4.5 Dimension d'analyse

Dans le cadre de notre étude, il nous semblait primordial d'éviter un écueil. En effet, entre une possible analyse où surabondent les idées émanant du référentiel des acteurs et l'immixtion de notre part dans la restitution de leur représentation, nous avons finalement tranché en faveur de l'observation d'une dimension plus spécifique au projet de loi, celle de

l'acceptabilité, sans pour autant délaissier ce qui fait la spécificité du discours des acteurs. À cet égard, nous nous sommes inspirés du tableau synthèse de l'Institut national de la santé publique, qui s'appuie sur les travaux de Solomon (2002) et de Swinburn et ses collègues (2005) (cités par l'Institut national de la santé publique, 2010 : 4). D'une part, l'on remarque que les dimensions d'analyse de la politique publique se répartissent selon leurs effets ou son application. D'autre part, l'on note que l'une des dimensions d'analyse de notre étude, c'est-à-dire l'acceptabilité, se situe du côté de l'application de la politique.

Tableau 1 - **Dimensions d'analyse des politiques publiques**

| | | |
|--------------------|------------------------------|---|
| Effets | Efficacité | <i>Quels sont les effets de la politique étudiée sur le problème visé ?</i> |
| | Effets non recherchés | <i>Quels sont les effets non recherchés de cette politique ?</i> |
| | Équité | <i>Quels sont les effets pour différents groupes ?</i> |
| Application | Coûts | <i>Quels sont les coûts financiers de cette politique ?</i> |
| | Faisabilité | <i>Cette politique est-elle techniquement faisable ?</i> |
| | <u>Acceptabilité</u> | <i>Les parties prenantes acceptent-elles cette politique ?</i> |

Nul ne prétend à l'étanchéité complète entre l'une et l'autre de ces dimensions d'analyse tant il est vrai que les effets non recherchés, par exemple, peuvent avoir une incidence sur le degré d'acceptabilité de la politique publique. D'ailleurs, à propos de celle-ci, l'Institut national de la santé publique apporte les précisions suivantes :

Le terme « acceptabilité » n'est pas à comprendre dans un sens moral. Il renvoie plutôt aux équilibres de pouvoir entre les acteurs concernés par une politique publique. Quelle que soit l'efficacité anticipée de cette politique, si elle ne remporte pas suffisamment d'appuis (incluant l'appui de l'opinion publique, des puissances économiques et financières, etc.), elle aura des difficultés à être adoptée et appliquée, et même à produire les effets souhaités (Salamon (2002); Dobrow et *al.* (2004), cités par l'Institut national de la santé publique, 2010 : 10).

En prêtant attention à la dimension de l'acceptabilité, nous sommes en mesure de circonscrire deux facettes de la politique publique. Tout d'abord, il est admis qu'elle engage des « acteurs concernés par les objectifs et / ou l'application d'une politique » (Rychetnik et *al.* (2002), cités par l'Institut national de la santé publique, 2010 : 9). Ensuite, ces mêmes acteurs posent un regard critique sur l'action de l'État exposant alors au grand jour « la façon dont les parties prenantes jugent une politique publique » (Swinburn et *al.* (2005), cités par l'Institut national de la santé publique, 2010 : 9). La densité de ce jugement a donc une incidence sur le degré d'acceptabilité de la politique puisque les acteurs se prononcent sur ses multiples dimensions.

Agir sur le problème. Les acteurs se figurent leurs propres définitions du problème et de la solution. Aussi, la conjoncture à l'œuvre est-elle « déterminée par ses connaissances, croyances, valeurs, ainsi que par ses champs d'intérêt (politiques, économiques, symboliques...) » (Peters (2002), cité par l'Institut national de la santé publique, 2010 : 10). Les acteurs questionnent alors la nécessité même de la politique : est-ce que le « problème justifie une intervention publique », voire sa mise à l'agenda ? (Institut national de la santé publique, 2012 : 6).

Le choix d'une politique. Ayant aménagé une définition du problème et de ses causes et examiné le bien-fondé de la solution, les acteurs jugent la politique soumise par l'État à l'aune des possibles, des alternatives et autres comparables. Est-ce que l'État aurait pu

choisir une autre politique pour solutionner le problème ou, à tout le moins, formuler différemment la politique qu'il soumet ?

L'efficacité. Les acteurs ne jugent pas seulement de la substance de la politique; ils jugent de son degré d'efficacité en considérant les données plus objectives prévues à la loi. En la questionnant, ils départagent ainsi ce qui est acceptable, réalisable et équitable de ce qui ne peut l'être en termes de coûts, d'effets non recherchés et de faisabilité. Cet aspect du jugement des acteurs ne doit pas être sous-estimé puisqu'« aux yeux des décideurs politiques, les perceptions des acteurs priment souvent sur les autres données » (Sabatier et Mazmanian (1995), cités par l'Institut national de la santé publique, 2012 : 6-7).

La coercition. Le degré de coercition varie grandement d'une politique à l'autre. Or, plus elle se veut coercitive et plus elle a tendance à restreindre la liberté individuelle. Nul doute que ces types de situations soient « mal tolérées par certains acteurs ». En revanche, les décideurs peuvent se montrer sensibles à leurs doléances et réactions puisqu'ils « choisissent souvent l'option la moins coercitive, ou une combinaison de mesures coercitives avec des mesures informatives ou incitatives » (De Leeuw (2007); Milio (2001); Sabatier et Mazmanian (1995), cités par l'Institut national de la santé publique, 2012 : 7).

Condition d'adoption et de mise en œuvre. Les deux dernières dimensions rattachées à l'acceptabilité de l'intervention signalent un enjeu primordial. En effet, les acteurs jugent au premier degré du caractère de légitimité ou, à tout le moins, la perception de celle-ci entourant l'action de l'État. En rapport avec celle-ci, ils procèdent à un examen attentif de la mise en œuvre de la politique et des conséquences liées à l'ensemble des mécanismes de reddition de comptes (Sabatier et Mazmanian (1995); Salamon (2002), cités par l'Institut national de la santé publique, 2012 : 6-7).

2.3.5 Les acteurs

Contingent à l'action publique, le changement à l'œuvre doit être questionné. Or, ce changement ne peut s'entendre isolément. Il implique des acteurs. Muller ramène cet arrangement à une interrogation fondamentale : « pourquoi, à un moment donné, une politique publique est-elle soumise à une forme de « contrainte de changement » et de quelle marge de jeu les acteurs de cette politique disposent-ils par rapport à cette contrainte ? » (Muller, 2005 : 157). Cette marge de jeu représente l'espace de liberté et de manœuvre dont disposent les acteurs souhaitant aller à l'encontre du changement annoncé. Ainsi, la nécessité de questionner les acteurs réside-t-elle dans le fait qu'ils « agissent, définissent des stratégies, effectuent des choix, mobilisent des ressources - bref sont « libres » dans le cadre de structures d'ordre global sur lesquelles ils n'ont que marginalement la possibilité d'agir » (Muller, 2013 : 29).

Dans notre étude, la présentation du référentiel des acteurs universitaires est assujettie à la grille de l'analyse situationnelle du *pouvoir relatif des acteurs* de Hufty. En effet, celle-ci permet de circonscrire plus étroitement l'acteur, selon une catégorisation et la nature de leurs transactions, de même que les ressources qu'il mobilise.

La grille du *pouvoir relatif des acteurs* repose sur quatre variables. Comportant une dimension objective (type de variable) et une dimension subjective (perception), qui peut jouer un rôle déterminant dans les interactions stratégiques, ces variables sont : « les ressources contrôlées (économiques, sociales, culturelles, symboliques); la volonté et la capacité à mobiliser ses ressources; la mobilisation effective dans le processus de gouvernance analysé; l'interaction stratégique avec les autres acteurs » (Hufty, 2007).

Hufty répartit les acteurs en trois catégories selon qu'ils sont stratégiques, pertinents ou secondaires. L'acteur stratégique est un individu, une organisation ou un groupe qui détient « des ressources de pouvoir suffisantes pour empêcher ou perturber le

fonctionnement des règles ou des processus de prise de décision et de mise en œuvre de solution aux conflits collectifs ». Les acteurs pertinents sont « impliqués dans la trame institutionnelle ». À première vue, ils possèdent les ressources nécessaires pour être considérés comme des acteurs stratégiques, cependant qu'ils ne souhaitent pas les mobiliser ou encore, qu'ils « sont dominés au cours du processus ». Finalement, les acteurs secondaires ne disposent pas d'un pouvoir suffisant ou susceptible « [d']influer sur les règles du jeu ». En définitive et considérant cette classification, l'analyste, indique Hufty, trouve un matériau à son étude dans l'observation prioritaire des acteurs stratégiques (Hufty, 2007).

Entre ces acteurs, quatre types de transaction, qui peuvent se combiner, sont envisageables. Les *transactions de négociation* relèvent, d'après Hufty, de l'ordre des règles collectives. Il les rattache au « transfert du droit de propriété sur un objet ou un travail ». Impliquant un achat ou un salaire, elles renseignent sur les capacités de marchandage de l'un ou l'autre des acteurs en présence et dévoilent le registre des relations à l'œuvre, depuis de la persuasion jusqu'à la coercition.

Pour leur part, les *transactions de direction* prennent forme autour de « la production de biens et de services ainsi que [des] relations de travail selon le principe d'efficacité ». Ces relations de négociation obéissent à des règles fixes à partir desquelles découle la transaction, c'est-à-dire résultant d'une inégalité d'ordre économique et juridique entre les acteurs.

Le gouvernement peut assurer la rationalisation et à la distribution de richesses qui ont été « produites en fonction du principe de soumission au gouvernement ou à l'autorité ». Il y a alors présence de *transactions de répartition* entre les acteurs. Suivant cette conjoncture nous dit Hufty, l'inégalité entre les acteurs réside dans l'obligation de respecter les règles édictées par l'État ou, pour le dire autrement, « de respecter les décisions prises par le souverain, garantie par le monopole de la violence » (Hufty, 2007).

Enfin, la présence de relations fondées sur les « dons et contre-dons » de Mauss, qu’elles soient directes ou indirectes, contribuent à ce que Hufty nomme un « système de dette morale » et participent à leur manière à « une solidification du tissu social ». Les acteurs évoluent ainsi à l’intérieur de *transactions de réciprocité* et dont le réseau, de type informel, constitue l’une de ses particularités les plus représentatives.

Afin de mieux rendre compte de nos observations, nous soumettons une grille d’analyse à l’intérieur de laquelle nous avons regroupé les éléments du *cadre analytique de la gouvernance* que nous venons de présenter. Certes, ce n’est pas là un outil avancé par Hufty et peut-être l’aurait-il envisagé autrement. Néanmoins, outre qu’il respecte l’esprit et la lettre de sa proposition analytique, ce tableau s’avèrera un outil fort pertinent au moment où nous soutiendrons notre analyse de la gouvernance.

Tableau 2 - Grille des caractéristiques des acteurs et de leurs ressources, selon Hufty

| Les acteurs | | Les ressources | | |
|--------------------|------------------------------------|---|----------------------|---|
| Catégories | Nature des interactions | Dimensions | Types | Variables |
| Stratégique | <i>Transactions de négociation</i> | <i>Objective (type de ressource)</i> | <i>Matérielles</i> | <i>Ressources contrôlées (économique, sociales, culturelles, symboliques, etc.)</i> |
| Pertinent | <i>Transactions de direction</i> | | | <i>Capacité et volonté de mobiliser les ressources</i> |
| Secondaire | <i>Transactions de répartition</i> | <i>Subjective (ego et concurrent)</i> | <i>Immatérielles</i> | <i>Mobilisation effective des ressources</i> |
| | <i>Transactions de réciprocité</i> | | | <i>Interaction stratégique</i> |

CHAPITRE 3

MÉTHODOLOGIE ET DÉMARCHE DE RECHERCHE

Notre analyse vise à articuler ensemble le projet de loi sur la gouvernance des universités et les référentiels des acteurs universitaires. L'atteinte de cet objectif a nécessité trois étapes. La première demandait de repérer les limites associées à notre travail de recherche. L'identification de ces balises acquises, nous avons ensuite procédé à la collecte de données avant de cibler une approche analytique.

3.1 LES LIMITES DE LA RECHERCHE

3.1.1 Durée et cycle d'une politique publique

Durant nos lectures, nous avons remarqué que le rapport au temps n'est jamais clairement défini, jamais explicitement présenté. S'il est parfois évoqué, en revanche il est très fréquemment sous-entendu et pris pour acquis. À aucun moment avons-nous eu l'occasion de prendre connaissance de manière détaillée des raisons pouvant expliquer et détailler la relation de cause à effet entre le temps politique et l'analyse d'une politique publique. Une décennie, avons-nous lu çà et là, constituerait le minima favorable à l'analyse de la politique puisqu'elle offrirait alors le temps de décantation nécessaire afin d'en saisir les tenants et les aboutissants, les répercussions à court ou à moyen terme, bref d'en faire l'évaluation adéquate sous toutes ses coutures, notamment en matière d'efficacité. Or, notre étude, et c'est en cela que réside sa principale limite, ne dispose pas de ce temps politique, de cette décennie.

Deux choses à retenir au sujet de notre observation. D'abord, la crise universitaire s'est déroulée il y a moins d'une décennie, d'autant plus si l'on considère que la solution, c'est-à-dire le projet de loi, n'a été déposé à l'Assemblée nationale qu'au printemps de 2009. C'est dire que le segment de la politique analysée, depuis l'identification du problème jusqu'au choix de légiférer, se déroule sur une brève période. Il en résulte une recherche au caractère provisoire, cependant que cette limitation n'a nullement contrarié la possibilité qui s'offrait à nous de tenter une analyse de ce projet de loi.

À deux reprises, le projet de loi sur la gouvernance des universités a été déposé à l'Assemblée nationale. Il n'a pas été soumis au vote des députés, le gouvernement étant allé en élections. Par conséquent, ce projet de loi ne respecte pas *stricto sensu* les étapes généralement admises d'une politique publique. En effet, si l'on entend une politique en termes de séquences à la manière de Jones (1970), il faut tenir compte d'une limitation incontournable à notre analyse à savoir que deux d'entre elles font défaut, c'est-à-dire *la mise en œuvre* et *l'évaluation*, à laquelle est souvent adjointe *la terminaison*. En toute logique, notre analyse ne pouvait s'inscrire qu'imparfaitement dans le courant du *solving problem*, mais aucunement dans celui de *l'évaluation* d'autant plus qu'à ce jour le problème n'a toujours pas été solutionné. Ces deux approches de l'analyse des politiques publiques ont donc rapidement été écartées des possibles. Nous avons procédé à un second triage par la mise à l'écart d'approches analytiques de la politique publique vue sous l'angle financier et législatif, de l'administration publique ou du rôle exercé par les bureaucrates ou fonctionnaires et qui auraient contribué à produire une analyse en termes de coût, d'efficacité ou d'équité. Ainsi, notre étude ne détaillera pas les coûts et les failles financières de la crise de gouvernance; ce mandat revenait au Vérificateur général.

Un lecteur attentif pourrait conclure que puisque les dimensions cycliques ou séquentielles de l'action de l'État sont incomplètes, notre étude ne relève pas forcément du domaine de l'analyse des politiques publiques et qu'ainsi la temporalité de notre objet de

recherche pose problème. Cette prémisse est infondée. Pour une part, la crise universitaire qui se déroule à l'intérieur des murs de l'UQAM émerge au mois de novembre 2006. Dans les années subséquentes, le problème généralisé de la gouvernance universitaire n'a cessé de revenir périodiquement sur l'avant-scène publique, comme en témoigne la crise étudiante de 2012. D'autre part, nous étions d'avis qu'il était possible d'obliquer cette limitation intrinsèque en produisant une analyse qui lie le problème public à l'action de l'État. Nous y sommes parvenus en recourant à une approche qui met l'accent sur les discours des acteurs universitaires et assure la mise au jour des liens dialectiques qu'ils entretiennent avec l'État dans le cours de son action.

3.1.2 Recension des écrits

L'observation participante n'est pas le terreau de notre analyse. Exempte d'entrevue, elle repose tout entière sur cinq types de sources : des monographies, des articles provenant de revues scientifiques et de journaux, des rapports, thèses ou études et de la documentation gouvernementale et institutionnelle, c'est-à-dire produite par les acteurs universitaires dans le cadre de leurs fonctions et responsabilités.

La lecture des monographies a donné le coup d'envoi à la première étape de notre travail. Pour point de départ nous avons privilégié Lemieux (2009) et son ouvrage *L'étude des politiques publiques*, ainsi que Kübler et de Maillard (2009) avec *Analyser les politiques publiques*. Cet exercice visait à nous familiariser avec un champ d'études qui nous était totalement inconnu, l'analyse des politiques publiques, en prenant soin de distinguer les multiples théories et approches qui lui sont propres.

Nous avons ensuite pris connaissance du livre de Jones (1970) *An Introduction to the Study of Public Policy*. Nous y avons repéré le moyen par lequel nous allions encadrer notre observation de l'action de l'État en mobilisant la grille séquentielle. De ce fait, la séquence

de *l'identification du problème* a assuré la mise en contexte des circonstances et des causes (financières et de gouvernance) qui fondent la crise et qui ont été mises au clair par le Vérificateur général dans son rapport. En parallèle, nous présentons la vision des acteurs universitaires face au problème identifié. La séquence de *la mise sur l'agenda politique* a donné lieu à l'expression des réactions de l'État et de son mandataire, la ministre de l'Éducation, aux prises avec une opinion publique déchaînée et des acteurs universitaires indignés. La voie législative ayant été la forme retenue pour résoudre cette crise, la séquence de *la formulation de la politique publique* rend compte des principes (économiques, idéologiques ou autres) qui guidèrent le ministère de l'Éducation dans l'élaboration et le pilotage anticipé de cette politique éducative.

Enfin, nous avons considéré l'approche cognitive et normative des politiques publiques de Muller, présentée entre autres dans son ouvrage *Les politiques publiques* maintes fois réédité. Elle assure le contournement des limites intrinsèques à notre étude et atteint adéquatement l'objectif visé de notre observation, à savoir restituer les représentations des acteurs en signalant la part qui revient à la dimension d'acceptabilité liée à la politique publique. La notion de référentiel, que nous avons appliqué aux représentations de l'État et des acteurs, permet alors d'opérationnaliser le *cadre analytique de la gouvernance* de Hufty (2007) pour ce qui concerne la mise au jour des normes associées au problème, à la solution et à la gouvernance.

Nous avons également orienté nos recherches en direction des revues savantes. Cette seconde étape de la recension des écrits comportait deux axes d'investigation. Le premier a porté plus largement sur les théories de l'analyse des politiques publiques et l'approche cognitive tandis que le second visait au plus près les acteurs et l'État. Nous y avons ainsi trouvé le matériau nécessaire afin de circonscrire les dimensions de changement et d'acceptabilité entourant l'action de l'État et d'opérationnaliser la problématique de gouvernance en recourant au *cadre analytique de la gouvernance* de Hufty.

Nous avons exploité un corpus de rapports et d'études produit par les syndicats, les associations étudiantes ou l'administration de l'UQAM. Leur mise en valeur restitue le référentiel sectoriel de l'université et témoigne de la complexité des interactions. Ainsi, la dimension institutionnelle à notre étude dévoile les zones d'incertitude et les rapports de force entre les acteurs et l'État en exposant les tenants et les aboutissants d'une controverse ainsi que les dimensions sociales, philosophiques, politiques et institutionnelles rattachés aux enjeux de la gouvernance universitaire et à l'acceptabilité de la politique publique.

Précisons que les mémoires déposés par les acteurs universitaires lors de la tenue des audiences publiques de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale et consacrés à l'étude du projet de loi n'ont pas retenu notre attention. C'est l'affaire de Dubé (2011) qui a fondé son analyse sur ces sources et qui, par conséquent, donne voix à d'autres acteurs que les nôtres : sous-ministre, adjoints parlementaires, députés ou porte-paroles de l'opposition. En outre, il n'a jamais été à l'ordre de ce travail de produire une étude comparative auquel cas une toute autre approche analytique aurait été mise à contribution. Par contre, à l'instar de Dubé, nous prenons comme pierre d'assise à notre étude le rapport Toulouse, rendu public en septembre 2007, de même que le projet de Loi de loi n° 38 sur la gouvernance des universités. Il ne peut en aller autrement puisque ces documents sont inextricablement liés : le premier a inspiré la rédaction de la solution législative et les deux textes révèlent des composantes du référentiel global à partir duquel l'État entend fonder son action et assurer le pilotage de la gouvernance universitaire. Réagissant très fortement à ces documents, les acteurs universitaires formuleront leur référentiel puisé à même les missions et valeurs de l'université. Afin de lui rendre toute sa texture et d'en dresser un portrait plus abouti, nous avons mis à contribution un rapport du Conseil supérieur de l'éducation (CSE) rendu public dès après l'émergence de la crise universitaire.

Nous avons signalé l'émergence du problème dans la sphère publique et sa mise à l'agenda politique en recourant à des articles de journaux, nous assurant ainsi de rendre voix à la ministre de l'Éducation. Les articles mis à profit ont été puisés dans un quotidien francophone du Québec, soit *Le Devoir*. Là s'arrête pourtant la contribution des quotidiens. En effet, nous avons remarqué que les journalistes ne sont jamais parvenus à circonscrire adéquatement ni dans son entièreté le problème et les causes sous-jacentes à la crise universitaire. Trop d'éléments d'information leur échappent. En réalité, nous sommes davantage en présence d'articles dont les chiffres sont non seulement incomplets, mais différent trop souvent d'une publication à l'autre. À toutes fins utiles, il nous paraissait hasardeux de nous rabattre sur ces articles afin de reconstituer la trame des événements et l'implication des acteurs concernés. La tâche de démêler cet inextricable écheveau revint au Vérificateur général, mandaté tout exprès par le gouvernement. La lecture minutieuse qu'il a fait des procès-verbaux du conseil d'administration, jumelés avec des entrevues effectuées auprès de ses membres, l'a conduit à dresser un portrait chronologique et détaillé des causes sous-jacentes ayant mené à la crise universitaire. Nous nous sommes notamment servis de son rapport pour cibler les causes de la crise universitaire.

L'ensemble des sources secondaires employées dans le cadre de notre étude sont accessibles par le biais des pages internet des journaux, revues savantes, syndicats et associations étudiantes, institutions universitaires ou gouvernementale. Leur cueillette s'est effectuée pour la période allant de septembre 2005, veille de l'émergence du problème, à décembre 2009.

3.2 L'APPROCHE RETENUE

L'État, l'institution et l'acteur sont les trois charnières à notre étude. En tout état de cause, il devenait possible d'observer notre problématique en saisissant l'une ou l'autre de

ces perspectives comme point d'entrée à notre analyse. Restait alors à déterminer laquelle serait la plus appropriée afin de rendre compte de la teneur du changement annoncé par l'action de l'État et de ses répercussions pour l'institution et les acteurs concernés. Notre démarche d'exploration des théories de l'analyse des politiques publiques a donc porté successivement sur ces trois approches pour finalement n'en retenir qu'une seule.

Envisager une politique en la saisissant par l'État, c'est explorer l'action publique sous l'angle des changements et des « problématiques courantes en administration » (Gow, 1993 : 59). À cet effet, Gow n'est pas sans signaler que « [l]'administration publique n'est pas une discipline, mais un objet d'analyse » (Gow, 1993 : 61). Une compréhension élargie de la gestion publique pourra bénéficier du jumelage de deux « proches parentes », soit l'approche organisationnelle et l'analyse des politiques publiques, qui toutes deux « partent de l'analyse de systèmes sociaux » (Gibert, 2002 : 3). Ce système social serait, selon Gibert :

[...] constitué par une organisation pour ce qui est de l'approche organisationnelle, le sous-ensemble de la société visé par une politique publique pour l'analyse de politique. Analyses qu'elles [les proches parentes] effectuent à l'aide des méthodologies des sciences sociales, pour suggérer ou proposer des pistes d'amélioration du management des affaires publiques (Gibert, 2002 : 3).

Notre investigation des théories centrées sur l'État a été de courte durée tant il apparaissait que nous ne voulions saisir notre sujet ni par l'État, ni étudier l'État en action à proprement parler et encore moins décortiquer la genèse de la politique éducative à l'étude selon une perspective juridique, législative, financière ou administrative. Le management des affaires publiques n'a jamais été le propos de notre recherche. La démarche la plus appropriée consistait alors à retrancher des possibles l'ensemble des approches centrées sur les théories de l'État tout comme celles préfigurant le fonctionnement de l'action publique.

L'entrée par l'État ayant été écartée, nous avons alors considéré une entrée par l'institution. Cette dernière, précise Pesqueux, peut être entrevue de la manière suivante :

L'institution se caractérise par la place accordée à la souveraineté (c'est-à-dire son évidence indiscutable) qui, justement, fait de l'objet visé une institution. Il s'agit, en particulier, de la mission qui lui est propre et de la manière de la réaliser dans une perspective où les caractéristiques économiques restent au deuxième plan, par exemple comme pour l'hôpital. Il y a de l'obstination dans l'institution. C'est en cela que l'institution est considérée comme créant de la certitude. L'organisation se caractérise par l'importance majeure donnée à l'efficacité de son fonctionnement (Pesqueux, 2006 : 1).

L'approche néo-institutionnaliste accorde « un rôle central aux institutions pour la compréhension des phénomènes sociaux, économiques, politiques, culturels et pour la reconstruction du rapport complexe entre les individus et la sphère supra-individuelle » (Rizza, 2008 : 20). Au nombre des postulats des néo-institutionnalistes se trouvent l'idée selon laquelle les institutions détiennent la capacité « d'altérer fondamentalement le processus et les résultats de l'activité politique » (Stone, 1992 : 160-161). D'un côté, les agences étatiques sont susceptibles d'influencer l'action publique puisqu'elles possèdent les « capacités exceptionnelles à générer et à mettre en œuvre leurs propres agendas politiques selon leurs propres préférences » (Stone, 1992 : 162). D'un autre côté, elles interfèrent directement sur les comportements des acteurs puisqu'à divers degrés elles influencent « leurs stratégies, leurs préférences, leurs identités, leur nature et même leur existence » (Lecours, 2002 : 3). L'approche néo-institutionnaliste se fonde sur deux affirmations : « les institutions (1) sont davantage que des reflets de forces sociales sous-jacentes, et (2) font davantage que produire des « arènes neutres » pour l'interaction politique » (Stone, 1992 : 156).

Notre étude, dans ce qu'elle fait apparaître, offre des moments de convergence avec l'approche néo-institutionnaliste. Tout d'abord, l'institution considérée n'est jamais un terrain neutre tant il est vrai qu'elle se transforme en théâtre où se déploient les interactions

complexes entre les acteurs et l'État, entre le socio-culturel et le politique. Ensuite, elle est le fruit de cet assemblage fait de souveraineté et de missions particulières, d'obstination et d'efficacité, comme peut la concevoir Pesqueux. Enfin, l'aspect sociologique y tient une place prédominante par la mise au jour des comportements et stratégies des acteurs.

Ces quelques points de convergence n'ont pourtant pas plaidé en faveur de l'approche néo-institutionnaliste. La raison principale est à trouver dans les deux problèmes de recherche qu'elle privilégie. Le premier scrute plus attentivement les origines et les caractérisations de l'institution, à l'intérieur d'un espace-temps délimité. Il s'agit de démontrer de quelles manières elle parvient à « conditionne[r] la possibilité et la trajectoire de changement institutionnel » (Lecours, 2002 : 3-4). Le second axe vise quant à lui à déterminer la part d'influence qui revient aux institutions sur les phénomènes plus largement sociologiques et politiques. Bien que le conseil d'administration de l'université fait l'objet de toutes les attentions de la part du gouvernement et des acteurs universitaires, il n'est ni étudié ni questionné en tant que tel. Nul doute que l'émergence du problème a eu une incidence sur la formulation de la politique. Cependant, il semble en aller autrement pour l'institution si l'on considère que les principes émanant du Nouveau management public sur lesquels se fonde le projet loi y sont institutionnalisés depuis les années 1990. On admettra alors que l'institution, en elle-même et dans le contexte plus précis de notre étude, ne détient qu'une autorité et une influence somme toute négligeable dans la formulation de la politique éducative.

Après avoir retranché des possibles l'approche par l'État puis celle par l'institution, nous avons finalement retenue celle par les acteurs, c'est-à-dire l'approche cognitive et normative de l'analyse des politiques publiques. Celle-ci recoupe trois modèles : le modèle du *paradigme* (Michaud (1996); Montpetit et Rouillard (2001); Fouilleux (2000); Massot-Marti (2003)); le modèle de l'*advocacy coalition framework* élaboré par Sabatier et Jenkins-

Smith (Sabatier et Schlager (2000); St-Pierre (2003); Lemieux 2004); et le modèle du *référentiel*.

Défini par Jobert et Muller, le modèle du référentiel aspire nommément à concilier *politique publique* et *théorie de l'État* en venant « directement questionner ce qui en constitue le cœur, à savoir l'hypothèse selon laquelle les politiques publiques expriment le rapport au monde d'une société » (Muller, 2014 : 2). Bien qu'elle présente plusieurs similarités avec d'autres approches analytiques, Muller insiste pour rappeler que « le sociologue de l'action organisée ne définit pas son objet de la même façon que l'analyste des politiques publiques, ne lui adresse pas les mêmes questions et ne l'aborde pas de la même façon » (Musselin, 2005 : 54).

Les politiques publiques restituent « des lieux où s'expriment les transformations des rapports sociaux » (Muller, 2014 : 2). L'analyse cognitive s'attarde donc aux dimensions cognitives et normatives à l'œuvre dans les dispositifs de la politique. Le principal mandat de l'analyste vise à reconstituer les représentations, images ou visions du monde telles que défendues par l'État et se rapportant à la réalité sur laquelle il entend intervenir. L'analyste parvient ainsi à concevoir et construire « un espace de sens » à l'intérieur duquel s'établissent des liens de causalité entre des valeurs et des normes « qui s'imposent comme un cadre cognitif et normatif pour les acteurs engagés dans la confrontation de leurs intérêts » (Muller (2005), cité par Chevalier, 2008 : 13). C'est en référence à cette représentation cognitive et normative que les acteurs composent leur image, perception et définition du problème et de la solution et « cette vision du monde constituant le référentiel d'une politique » (Muller, 2013 : 31).

3.3 LE RÉCIT DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

Finalement, en testant empiriquement notre cadre d'analyse, nous serons en mesure de voir les logiques de pouvoir à l'œuvre, particulièrement celles qui sont liées aux ressources, au moment où les acteurs cherchent à faire valoir leurs intérêts. Les discours des acteurs et les interactions qui émergent dans le contexte de crise et de conflit contribuent à la connaissance des dynamiques et des dimensions cognitives de la politique publique. Pour Radaelli, cette connaissance entourant la politique, l'action des acteurs et le traitement de l'organisation permettent de démontrer que « [l]a structure cognitive d'une politique publique est ainsi produite - non seulement reproduite - au travers des interactions qui caractérisent les processus de définition des politiques publiques » (Radaelli, 2000 : 256).

Ainsi, dans le cadre de notre analyse, nous allons concevoir la connaissance de la politique sous la forme d'un récit linéaire. Nos données permettent de le faire débiter en exposant les conditions complexes d'émergence du problème dans la structure et au cours de laquelle les interactions stratégiques se mettent en place. Par la suite, nous enchaînons avec la présentation des liens de causalité et autres ramifications ayant débouché sur la crise et mené à l'action de l'État. Enfin, nous allons clore notre récit avec la solution de l'État, qui devait stabiliser la situation, mais qui ne fera qu'accentuer la dialectique de tension et de conflit autour de ses conditions d'application.

CHAPITRE 4

LA CRISE UNIVERSITAIRE

Dans ce chapitre, nous abordons la crise universitaire. En employant la grille séquentielle de Jones, nous exposons les visions du monde des acteurs durant l'émergence et la mise à l'agenda politique du problème, sans omettre d'esquisser les causes sous-jacentes qui, de proche en proche, selon les acteurs, ont conduit l'institution au bord du gouffre. Enfin, nous examinons la solution législative envisagée par l'État et les réactions des acteurs universitaires à son égard.

4.1 L'ÉMERGENCE DU PROBLÈME

L'année 2006 s'annonce sous de bons auspices pour le recteur Roch Denis. Quelques semaines avant le début de la nouvelle année il a inauguré le Complexe Pierre-Dansereau, bâtiments derniers cris accrédités de la certification internationale LEED et qui comprenait le Pavillon de sciences biologiques, des résidences étudiantes et les locaux de la TÉLUQ (UQAM, 28 nov. 2005). La présence de l'illustre scientifique Pierre Dansereau n'est pas sans ajouter un surcroît de prestige à cette journée déjà riche en émotion et qui, faut-il le rappeler, représente un projet de revitalisation et d'agrandissement cher au recteur Denis. Certes, quelque deux semaines auparavant, les étudiants ont manifesté pour dénoncer, encore une fois, les idées de grandeurs et les lubies immobilières du recteur. Mais puisque l'heure est aux réjouissances, leur démonstration d'opposition est cataloguée dans le registre cyclique sinon historique des habitudes estudiantines de la boîte. Puis, le 30 janvier

2006, l'UQAM procède à l'inauguration officielle du pavillon des sciences biologiques avec le ministre de l'Éducation, Jean-Marc Fournier, qui pour l'occasion, remet une subvention de 25 millions de dollars destinée à financer certains coûts liés à la construction du pavillon (UQAM, 30 janv. 2006). Au mois de mai, le recteur reçoit un doctorat *honoris causa* de l'Université de Montréal pour avoir « mis ses talents d'administrateur au service des établissements universitaires du Québec » (*Le Devoir*, 11 mai 2006). Enfin, le 14 juin 2006, un décret du gouvernement reconduit le recteur dans ses fonctions pour un second mandat de cinq ans.

Le recteur est bien loin de se douter que la tempête qui sourd déjà, mais de manière beaucoup trop diffuse et feutrée encore, se cristallisera à la vitesse de la lumière et finira par l'emporter, cinq mois plus tard. Pour l'heure cependant, en public du moins, rien n'y paraît. C'est que la nouvelle vice-rectrice aux affaires administratives, tout juste arrivée en poste au printemps de 2006, a revu de fond en comble les pratiques comptables de l'institution jusqu'alors en vigueur. Elle « découvre » alors un déficit pour les projets immobiliers de l'ordre de 205 millions de dollars (SPUQ, procès-verbal, 23 nov. 2006).

En réalité, les premiers soubresauts de la grogne institutionnelle, c'est-à-dire celle qui s'exprime à l'intérieur même des murs de l'UQAM, prend forme le 7 novembre 2006. Cette grogne manifestée par les acteurs de l'université n'a pas encore franchi les murs de l'enceinte universitaire, du moins officiellement. Jeux de coulisse donc, qui se déploient à l'abri du regard inquisiteur du public et qui déferle comme une montée au créneau, en formation rangée. Cette journée-là, les vice-recteurs et rectrices de l'établissement adressent une missive confidentielle au CA dans laquelle ils expriment leurs vives inquiétudes quant à « un sérieux problème de gouvernance dont la situation financière précaire actuelle de l'Université témoigne et constat[ent] l'inaction du recteur et la rupture du lien de confiance entre le recteur et le reste de l'équipe de direction de l'UQAM »

(Faculté de science politique et de droit, procès-verbal, 23 nov. 2006)⁸. En effet, si l'UQAM a dégagé un surplus d'opération supérieur à 2 millions de dollars pour l'exercice budgétaire de 2003-2004, il semble bien qu'elle doive écrire à l'encre rouge son bilan financier pour 2005-2006. Comme c'est le cas en pareille circonstance, les administrateurs informent le ministre de l'Éducation⁹ de la situation lors d'une réunion, qui se tient le 5 octobre¹⁰. Suivant la procédure en vigueur, la ministre prend acte puis réclame un plan de redressement.

La crise éclate au grand jour une semaine après l'envoi de la lettre confidentielle des vice-recteurs et rectrices au CA, soit très exactement le 14 novembre. En effet, « dans une ambiance mortifère » (Breton, oct.-nov. 2008) et en l'absence même du recteur, le bilan financier pour l'année 2005-2006 est présenté à une communauté universitaire consternée, qui prend soudainement la mesure des difficultés financières face auxquelles est confrontée l'institution. L'administration attribue son déficit à l'accumulation de plusieurs causes : revenus inférieurs à ceux anticipés, « stabilisation » dans les inscriptions, progression dans les dépenses reliées aux budgets d'entretien et à la masse salariale. Mais les administrateurs font également savoir que le budget est grevé par « deux problématiques particulières additionnelles ». La première concerne le « financement incomplet du Complexe des sciences » et dont « le solde non confirmé » de 66,2 millions de dollars devra être supporté par la marge de crédit. La seconde a trait aux coûts additionnels imprévus de l'ordre de 40,6 millions de dollars et nécessaires afin de parachever le Complexe des sciences (UQAM, 14 nov. 2006). Afin de débloquer l'impasse, le CA fait part du train de mesures qu'il entend

8. La confidentialité de cette lettre sera levée le 16 novembre et son contenu diffusé ultérieurement, lors de la tenue de plusieurs assemblées facultaires ou départementales.

9. Michèle Courchesne arrive en poste le 18 avril 2007.

10. S'agissant de la date de cette première rencontre avec le ministère de l'Éducation, nous nous en tenons à ce que les membres du CA ont colligé dans la documentation officielle de l'UQAM et rendu disponible pour les acteurs universitaires. Ces sources demeurent muettes quant à une ou plusieurs rencontres « officieuses » qui se seraient tenues avant la date officiellement admise du 5 octobre par l'administration.

mettre en œuvre. Dans l'immédiat, il adopte les recommandations du Comité de vérification, soit l'embauche d'un contrôleur financier et la mise sur pied de deux nouveaux comités. Le premier analysera le financement de l'institution, le second examinera de plus près ses règles de gouvernance. Ensuite, il tablera sur son plan de redressement afin de percevoir la subvention de 28,6 millions de dollars du ministère de l'Éducation (UQAM, 14 nov. 2006).

Le 15 novembre, le CA reçoit une seconde missive, signée cette fois-ci de la main des doyens et vice-doyens de la Faculté des sciences de l'administration¹¹. Qualifiant volontiers de « crise » la situation qui secoue l'UQAM, le doyen de la Faculté affirme qu'elle suscite « inquiétudes et incertitudes », notamment auprès des organismes subventionnaires. Selon lui, le CA a fait preuve d'un « sérieux problème de gouvernance dont la situation financière actuelle témoigne ». Puisque le « lien de confiance à l'endroit du recteur est rompu », la Faculté réclame sa démission (Faculté des sciences humaines, procès-verbal, 20 nov. 2006). La Commission des études formule la même requête le 17 novembre, suivie, le lendemain, par la Faculté des sciences. Celle-ci réclame également du CA qu'il fasse « la lumière [...] sur l'ensemble des responsabilités relatives à la situation actuelle » (Faculté de science politique et de droit, procès-verbal, 23 nov. 2006).

Les professeurs ne sont pas en reste. Au lendemain de la présentation de la situation financière, le président du Syndicat des professeurs de l'UQAM (SPUQ) avait dit craindre ce « qu'on apprendra sur la « catastrophe financière » de l'Îlot Voyageur » tout en rappelant : « Ça fait longtemps qu'on dit que les grandeurs en immobilisations auront des répercussions sur le budget de fonctionnement » (*Le Devoir*, 16 nov. 2016). Mais avant de se prononcer sur la situation, le SPUQ part quérir d'autres informations que les seules transmises par le CA. Le 26 novembre, il convoque une réunion extraordinaire afin que ses

membres se prononcent sur le « caractère urgent de la situation » et, en vertu même de « l'intérêt général de la communauté universitaire », observateurs et journalistes y assistent. Ceux-ci verront à répercuter les informations inédites mises au jour par le SPUQ.

Les révélations du président du syndicat sèment la confusion sinon la stupéfaction générale. Le déficit de l'institution est passé, en l'espace de six mois, de 205 millions à 300 millions de dollars. La portion locative du projet de l'Îlot Voyageur ne comptabilisera aucune « rentrée positive » d'argent avant un horizon de 25 à 30 ans. Quant au déficit d'espace, estimé à 40 000 mètres carrés par le recteur, il a été ramené à 16 000 mètres carrés par le gouvernement, qui a alloué ses subventions en conséquence (SPUQ, procès-verbal, 23 nov. 2006).

Le Comité exécutif du SPUQ soumet alors une proposition à ses membres : demander au gouvernement qu'il sollicite le Vérificateur général. Son enquête permettrait de « Faire la lumière sur la gestion des projets immobiliers », d'« Identifier les responsable de la crise » et de « Recommander des mesures concrètes ». La motion de l'exécutif est défaite par les professeurs qui considèrent, outre l'imputabilité des responsables et la diffusion d'« information financières fiables », qu'il faut préalablement considérer :

[...] que les missions premières de l'Université sont l'enseignement, la recherche et les services aux communautés;

[...] que l'Université n'est pas une entreprise : elle n'a pas à se lancer dans des opérations commerciales ou immobilières pour s'assurer d'hypothétiques revenus;

[...] que l'État doit financer correctement et complètement un système d'éducation de qualité (SPUQ, procès-verbal, 23 nov. 2006).

11. Le contenu de la lettre nous est connu, car il a été présenté aux membres du Conseil de la faculté des sciences humaines, réunis en assemblée spéciale quelques jours plus tard.

La méfiance ayant atteint son paroxysme, les professeurs optent alors pour une enquête « indépendante », comme le confiera plus tard le 2^e vice-président de l'exécutif (Breton, oct.-nov. 2008). Ce mandat va échoir, quelques jours plus tard, à la firme KPMG, payée pour les circonstances un million de dollars.

Lors de sa réunion du 21 novembre, le CA entérine la mise sur pied d'un Comité d'étude sur le financement de l'UQAM. Composé de membres du CA et de la communauté universitaire, ce comité devra « analyser l'ensemble des facteurs spécifiques à la situation particulière de l'UQAM et démontrer l'impact de ces spécificités sur son financement ». Le Comité soumettra également « des recommandations visant à corriger cette situation » (CA, procès-verbal, 21 nov. 2006). Le CA fait ensuite part à la communauté universitaire d'une situation pour le moins préoccupante. Son Comité de vérification confirme que le recteur n'est toujours pas en mesure d'expliquer le dépassement de coûts liés au projet et que le CA était tenu dans l'ignorance de certains chiffres entourant les problèmes financiers de l'institution ou les coûts des modifications apportées au chantier en cours de réalisation. Afin d'y voir plus clair, le CA décide de recourir aux services de la firme Samson Bélair Deloitte et Touche. Celle-ci devra identifier les « processus administratifs » mis en cause dans la crise puis « Recommander un nouveau cadre de gouvernance touchant les mécanismes de suivis budgétaires, de vérification interne et de reddition de comptes (CA, procès-verbal, 21 nov. 2006)¹².

Lors de la réunion du 12 décembre, le CA entérine la nomination d'une nouvelle rectrice intérimaire, Danielle Laberge, en remplacement de Roch Denis. Il a offert sa démission le 23 novembre, effective à partir du 8 décembre, et sa position de « recteur désormais honni » (Breton, oct. - nov. 2008) était devenue toute simplement intenable. Le Comité de vérification fait lecture des conclusions du rapport de la firme Samson Bélair

Deloitte et Touche. On y confirme, « preuve à l'appui » (UQAM, 12 déc. 2006), que le chantier du Complexe des sciences de la firme Pomerleau, responsable et gestionnaire du projet, a coûté 164 millions de dollars, soit un million de moins que le budget initialement autorisé. Aussi, la confusion, loin de se dissiper, persiste. En effet, le Comité de vérification ne parvient toujours pas, après des semaines d'investigation, à expliquer les dépassements de coûts du Complexe des sciences de l'ordre de 40 millions ni le manque à gagner de son montage financier, qui s'élève à 66 millions. C'est alors que le CA entérine l'idée soumise par le syndicat des professeurs. Elle embauchera la firme KPMG qui se voit ainsi confié « [...] un mandat de revue des événements entourant le suivi des coûts et le processus de reddition de comptes ». Quant à son rapport final, il sera mis à contribution durant les « travaux du comité sur la gouvernance » (UQAM, 12 déc. 2006)¹³.

Pour l'Assemblée des gouverneurs du réseau de l'Université du Québec, le recours à des firmes externes se justifie pleinement. D'une part, comme le note son président, il permet de rétablir la confiance du public, puisque « c'est une question de transparence et de crédibilité » (*Le Devoir*, 14 déc. 2006). D'autre part, il permet d'accompagner l'UQAM dans la réalisation de son plan de redressement. Mais, à la veille de son dépôt, l'inquiétude règne à l'intérieur des murs de l'UQAM. Face aux premières coupes anticipées de l'ordre de 6 millions de dollars, les employés de soutien, les employés étudiants, les professionnels de même que certains cadres manifestent afin de « dénon[cer], d'une part, le sous-financement de l'université et, d'autre part, le fait que le « dérapage immobilier » - sous forme de PPP - se répercute sur leurs conditions de travail (*Le Devoir*, 6 juin 2007). Cette « solidarité intersyndicale », comme la nomme le SPUQ, est officialisée quelques jours plus tard, le 1^{er} juin. En coulisse, elle s'assure de rencontrer des professeurs, chargés de cours et étudiants des autres institutions universitaires « afin de discuter de la situation de

12. Nous tenons à préciser que ce cadre de gouvernance soumis pour la firme privée nous demeure inconnu. En outre, le rapport qu'elle a remis au CA n'est plus disponible sur internet.

l'UQAM », mais également des députés de l'opposition afin de les entretenir sur le sous-financement du réseau universitaire. D'ailleurs, l'un d'entre eux, rapporte le SPUQ, « a d'emblée reconnu qu'il y avait un problème de sous-financement des institutions d'enseignement supérieur » (SPUQ, procès-verbal, 11 oct. 2007)¹⁴.

Déposé à la mi-mai, le plan de redressement est accompagné du bref *État de la situation*, préparé pour les circonstances, par le Comité d'étude sur le financement de l'UQAM précédemment mis à pied d'œuvre par le CA. Allant au plus direct, le CA invite le ministère de l'Éducation, lors de « l'examen de l'ensemble des paramètres de la situation financière de l'UQAM » à considérer que l'institution est historiquement moins financée que ses consœurs, qu'elle affiche toujours un déficit d'espace et qu'elle a vu sa population étudiante croître de manière soutenue durant les dernières années, notamment en ce qui a trait aux inscriptions d'étudiants étrangers. Nul doute pour l'institution que l'« accessibilité à une formation universitaire en français pour les jeunes générations des communautés culturelles s'inscrit en droite ligne dans la mission fondatrice de l'UQAM, créée pour favoriser l'accès des francophones à l'éducation supérieure » (UQAM, Plan de redressement : état de la situation, s.d.). Quant au plan de redressement à proprement parler, le CA indique qu'il se réalisera en « plusieurs étapes ». Ainsi, il permettra :

[...] d'engager une révision en profondeur de son fonctionnement [celui de l'UQAM] dans la perspective de sa mission. Tout en visant une meilleure efficience, l'université veut ainsi tracer des perspectives permettant de maintenir la qualité de la formation qu'elle offre ainsi que la poursuite de son développement en formation, en recherche et en création (UQAM, Plan de redressement : état de la situation, s.d.).

13. Nous n'avons pas trouvé d'information sur la teneur des travaux de ce comité.

14. Le résultat de ces démarches nous demeure inconnu.

Mais, prévient le CA, ce plan de redressement se déploiera dans des « conditions d'énormes défis » et « sera extrêmement exigeant pour tous et chacun dans l'université ». L'institution prévoit augmenter ses revenus, en ajustant les frais afférents par exemple, et répartir équitablement la réduction de ses dépenses « entre les différentes unités ». L'UQAM fonde ce redressement sur l'« hypothèse que les différents groupes de personnel accepteront de revoir certains aspects de l'organisation du travail et de leurs conditions de travail dans la perspective d'un projet de redéploiement académique ». Or, concède le CA, c'est là une des limites inhérentes à la réalisation du plan de redressement, la seconde résidant dans le fait qu'il « ne tient aucunement compte de l'impact du projet immobilier de l'Îlot Voyageur » (UQAM, plan de redressement : état de la situation, s.d.).

Cette dernière limite n'est pas étrangère au rejet en bloc qu'en fait la ministre de l'Éducation. Sa relation avec la rectrice intérimaire prend alors une tournure encore plus acrimonieuse, celle-ci laissant entendre que le refus d'accorder la subvention de fonctionnement pour l'année 2005-2006 ne fait qu'aggraver la situation. Quant à la ministre, elle manifeste son impatience durant les pourparlers entourant la réalisation du second plan de redressement en des termes que les médias ont tôt fait de relayer.

Visiblement exaspérée, la ministre Courchesne a rencontré hier matin la rectrice par intérim de l'université, Danielle Laberge, ainsi que le vice-président du conseil d'administration, Jacques Girard. « J'ai haussé le ton, ils sauront vous le confirmer. [...] C'est assez ! Cela fait plus de neuf mois qu'on a un accompagnement assidu et inédit. Cette façon de travailler devra changer et la rectrice devra comprendre que nous sommes les bailleurs de fonds et qu'il faut que des solutions véritables soient rapidement mises sur la table », a affirmé la ministre (*Le Devoir*, 1^{er} sept. 2007).

Néanmoins, la ministre finit par jeter du lest. Elle octroie 20 millions de la subvention attendue par l'UQAM, le résiduel devant être perçu lors du dépôt du plan de redressement (*Le Devoir*, 1^{er} sept. 2007). Ensuite, considérant que l'UQAM n'est tout simplement plus en mesure de gérer la situation, le gouvernement prend en charge l'Îlot Voyageur et ses coûts

afférents. En contrepartie, la ministre exige un plan de redressement qui résorbera la totalité du déficit accumulé et permettra un retour à l'équilibre budgétaire dans un horizon de cinq ans.

Pendant ce temps, les employés de l'université poursuivent leurs moyens de pression. Le 18 septembre, une manifestation regroupant environ 1 600 employés membres de quatre syndicats¹⁵ s'organise durant l'heure du midi devant les bureaux montréalais du ministère de l'Éducation en scandant « Sauvons l'UQAM ». D'après eux, « La solution n'est pas dans les réductions massives des conditions de travail et d'études. La solution n'est pas non plus dans la destruction des programmes. [...] Il n'y a qu'une seule solution à cette crise : un refinancement public massif pour l'UQAM » (FNEEQ, 18 sept. 2007).

La firme PriceWaterhouseCoopers est mise à contribution afin de produire le second plan de redressement. Cependant, devant l'ampleur de la tâche, elle informe la rectrice intérimaire qu'elle « juge la tâche impossible à accomplir d'ici au 30 novembre », date butoir prévue par la ministre. De plus, tandis que la ministre de l'Éducation avance « une fin de non-recevoir » à tout report du plan de redressement, un quotidien rapporte :

De toute évidence, les comptables se sont heurtés à la culture uqamienne : « Le mode de gestion collégial de l'UQAM requiert réunions et consultations ainsi qu'un minimum de concertation avant la prise de décision » [...]. On ajoute que certaines unités administratives ont tardé à se plier aux demandes de la direction, par crainte d'être les seules à le faire (*Le Devoir*, 23 nov. 2007).

Grève du zèle de la part des employés du l'UQAM ? Il est impossible de l'affirmer avec certitude. Mais, pour la suite des choses, le quotidien indique que ce plan de redressement sera analysé par l'UQ puis revu par une seconde firme comptable, Ernst &

15. Ces quatre syndicats regroupent le personnel de soutien, les étudiants salariés, les chargés de cours et les professeurs.

Young, avant qu'il ne soit « confié à un comité de trois sages, nommés par la ministre, qui devrait lui fournir des recommandations pour le 31 janvier » (*Le Devoir*, 23 nov. 2007). Comme le précise l'UQAM, « Ces sages devraient avoir l'envergure, les qualités et les compétences nécessaires pour apprécier pleinement les solutions proposées en regard de la mission universitaire » (UQAM, 28 sept. 2007)¹⁶. Pour le moment, l'institution se satisfait d'une approche qui lui évite d'être « assujettie à un jugement sommaire purement comptable » (UQAM, 28 sept. 2007).

4.2 L'ACTION DE L'ÉTAT

Le dossier Busac démontre que l'action de l'État survient avant même que le problème n'émerge. Ainsi, au mois d'avril 2006, sans même en informer le ministère des Finances, le recteur décide unilatéralement d'émettre des obligations pour un montant de 269 millions de dollars afin de financer la construction de l'Îlot Voyageur. Mais voilà, leur taux de rendement est supérieur à celui que le gouvernement offre pour ses propres obligations. Pour le sous-ministre responsable du financement et de la gestion de la dette publique du Québec, le geste du recteur n'est pas seulement « tout à fait inusité », il est source « d'importantes perturbations » sur le marché obligataire. À très court terme, il entraînera la dépréciation de la valeur du portefeuille des détenteurs d'obligations de la province. Le gouvernement, Hydro-Québec et les municipalités en pâtiront à leur tour puisque leur coût d'emprunt sera plus élevé. La ministre des Finances s'empresse donc de racheter le bloc d'obligations émises par l'UQAM et en profite pour « annoncer une loi pour prévenir ce genre de dérapage financier ». Quant au sous-ministre, il téléphone « au

16. Les trois sages sont Lise Bissonnette, Michel Gervais et Alain Rhéaume.

ministère de l'Éducation pour faire connaître sa « mauvaise humeur » (Canoé, 17 mai 2007).

De cette incursion éclair sur les marchés obligataires, Busac a tiré tous les marrons du feu et si la firme remporte la mise c'est parce que « L'Îlot Voyageur, c'est un peu beaucoup [son] idée » (*Le Devoir*, 15 mai 2007). En effet, sans même avoir procédé à un appel d'offre pour la construction du projet, l'UQAM a, en parallèle, acheté des bâtiments adjoints au quadrilatère de son campus et acheté quelque temps plus tôt par la firme en prévision de les revendre, certains à fort prix, à l'université. Par l'entremise de ce contrat, l'UQAM a garanti l'émission d'obligations au profit de Busac et procédé de la même eau pour ce qui regarde ceux qu'elle empêchera pour les espaces locatifs du projet immobilier, dont elle devient également copropriété. À charge, maintenant, pour l'université d'éponger les déficits d'opération pour les 25 à 30 prochaines années.

La rectrice intérimaire croit avoir trouvé une solution : arrêter la construction du projet et vendre la portion des résidences étudiantes à bâtir. Mais elle est freinée sec dans son élan, l'UQAM étant « menottée à Busac par contrat » (*Le Devoir*, 15 mai 2007). L'impasse est totale. La seconde action de l'État dans le dossier Busac consiste alors à renégocier les clauses du contrat. Au mois de mai 2007, le gouvernement requiert les talents d'un négociateur chevronné, l'ancien premier ministre Lucien Bouchard. Comme le note une observatrice : « Il est des interventions qui illustrent parfaitement l'ampleur des crises » (*Le Devoir*, 15 mai 2007). C'est peine perdue. La firme se refuse à toute modification aux dispositions inscrites à son contrat.

On se souvient qu'au mois de novembre 2006 le SPUQ avait requis les services de KPMG afin d'éclaircir les dépassements de coûts que personne ne parvenait à s'expliquer. La firme remet son « rapport définitif » le 15 mai 2007. C'est véritablement ce document

qui confirme et expose au grand jour la double comptabilité qui « avait permis à un trio forcément infernal de cacher la réalité des chiffres » (Breton, oct.-nov. 2008)¹⁷. L'administration de l'UQAM vient effectivement attester que ce rapport « [...] révèle des failles importantes qui ont empêché les administrateurs et la direction de l'institution d'avoir l'heure juste dans ce projet et qui ont conduit à des dépassements de coûts majeurs, puis à la démission du recteur Roch Denis » (UQAM, 25 mai 2007). Dès sa réception, la rectrice intérimaire s'assure d'en acheminer une copie à la ministre de l'Éducation, à sa collègue du ministère des Finances ainsi qu'au président de l'UQ (UQAM, 25 mai 2007).

KPMG s'en tenait à l'observation des faits. À ce titre, son rapport ne soumet aucune recommandation, ni conclusion définitive (UQAM, 25 mai 2007). Si la date exacte de sa remise au gouvernement demeure incertaine, le calendrier public, lui, ne laisse planer aucun doute. Le rapport de KPMG est dévoilé le 15 mai; le lendemain, le gouvernement adopte le décret permettant au Vérificateur général du Québec d'enquêter sur la crise universitaire. Et avant même qu'il n'entreprenne sa tâche, il aura obtenu copie des deux rapports commandés par l'UQAM.

À la fin de septembre, l'action de l'État s'étend cette fois-ci au resserrement des procédures entourant l'octroi de subventions pour les projets immobiliers universitaires. Comme le précise alors un quotidien :

La saga de l'UQAM aura des conséquences directes sur les autres universités, a soutenu la ministre de l'Éducation. Elle travaille avec la présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget, à l'établissement de règles pour que toutes les universités soient désormais tenues de demander une autorisation formelle à Québec avant de se lancer dans des projets immobiliers, « quels qu'ils soient ».

17. Le « trio infernal » en question est composé du recteur (Roch Denis), du vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives (Mauro Malservisi) et du directeur aux investissements (Nicolas Buono).

Auparavant, les universités ne formulaient de telles demandes que pour les projets subventionnés par Québec. « On peut s'attendre à des mesures avant la fin octobre », a précisé la ministre (*Le Devoir*, 28 sept. 2007).

La Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) ne tarde pas à réagir. Organisme voué à la défense des missions de l'université et d'une vision de son développement qui doit, en tant que service public, se démarquer par des principes d'accessibilité, de qualité et d'autonomie, les professeurs qui la composent ne sont pas sans relever que la position de la ministre des Finances fait écho au rapport de l'IGOPP, rendu public quelques jours plus tôt. Pour la FQPPU, la « ligne dure de la ministre » ne fait qu'intensifier « La lutte pour le contrôle des universités » (FQPPU, c. p., 12 octobre 2007). Or, la Fédération rappelle que les professeurs dénoncent depuis plusieurs années les projets d'immobilisation dans lesquels se lancent les universités et qui, au final, ont « des liens tenus avec les missions universitaires » (FQPPU, c. p., 12 oct. 2007). La FQPPU déplore que la ministre, « pour des raisons essentiellement budgétaires [...] ramène à l'ordre des gestionnaires trop pressés de tailler, pour leurs universités, une place sur le « marché » de l'éducation, voire sur d'autres marchés » (FQPPU, c. p., 12 oct. 2007).

4.2.1 Les causes d'une crise

Qu'est-ce qui a bien pu causer la crise ? Voilà une question à laquelle tout un chacun tente de répondre, à commencer par le recteur. Alors qu'il est encore en poste, il tente une explication. Selon lui, la « confusion » actuelle environnant le budget institutionnel s'explique par « un changement de garde au poste de vice-recteur aux affaires administratives et financières au printemps dernier » (*Le Devoir*, 17 nov. 2006). Pour le recteur, la cause est entendue. La crise plonge ses racines dans le sous-financement du réseau des universités faisant en sorte, clame-t-il, que « nos situations financières [celle des universités] sont insoutenables ». Aussi, au lieu de partir à la chasse aux coupables, le

public et la communauté universitaire devrait plutôt « faire la part des choses entre l'absence de réinvestissement dans les universités et la pression exercée sur les budgets d'immobilisation ». En effet, les universités sont fragilisées par « le sous-financement de nos projets d'immobilisation » alors même qu'elles « poursuivent leur lutte aux transferts fédéraux » (*Le Devoir*, 17 nov. 2006). Quant à sa responsabilité, le recteur rappelle que les échéanciers et les coûts initialement prévus pour le Complexe des sciences ont été respectés. Aussi, prend-il la peine de préciser :

Au moment où on a donné le feu vert à ces projets, je ne décide pas de ça tout seul dans mon bureau, voyons ! Le montage financier, le détail des projets, tout cela est présenté à nos instances, les budgets sont approuvés. On n'improvise pas quelque chose comme cela. [...] Je l'ai dit devant le ministre [J.-M. Fournier], devant tout le monde [lors de l'inauguration du Complexe des sciences] ! Je devais certainement le penser ! Je n'aurais pas caché des informations volontairement et sciemment ! (*Le Devoir*, 17 nov. 2006).

L'Association étudiante de la Faculté des sciences humaines estime que le sous-financement des universités et les contrats de performance mis en place dans les universités quelques années plus tôt exercent de fortes pressions sur les institutions, cependant que « le sous-financement ne pardonne pas tout » (*Le Devoir*, 23 nov. 2006).

Depuis plusieurs années, précise son président, les deux ordres de gouvernement, aveuglés par les perspectives de déficit zéro, ne financent plus suffisamment ces institutions du savoir, ce qui les place dans un équilibre budgétaire précaire. [...] À la lumière des récents événements, l'odieux atteint le ridicule. Il est à prévoir que lors de la prochaine réunion du conseil d'administration, où siègent plusieurs membres d'entreprises, un vote aura fort probablement lieu sur des coupes substantielles dans les ressources et services ou sur un possible hausse des frais administratifs. À notre sens, il est absolument injuste que la communauté étudiante paie pour les stratégies hasardeuses de son administration, d'autant plus que nous nous sommes toujours montrés sceptiques quant aux avantages possibles de cette course au déficit (*Le Devoir*, 23 nov. 2006).

Les partenariats public-privé (PPP) et le sous-financement des universités; voilà, pour les acteurs universitaires, les causes sous-jacentes de la crise. Et comme le remarque le syndicat des chargées et chargés de cours de l'UQAM (SCCUQ), les grandes institutions, comme Montréal et Laval, ne cessent de voir leur situation financière se dégrader, tandis que l'UQAM doit constamment jongler avec un « sous-financement historique » (SCCUQ, fév. 2008).

Pour le Vérificateur général, l'octroi de subventions aux projets immobiliers des universités explique en partie les dérives de l'UQAM dans la mesure où elle pensait trouver du côté d'un partenariat privé et des recettes anticipées de ses espaces locatifs le succédané aux fonds que le ministère lui décomptait. Pour le Vérificateur général, cette part de l'action de l'État est à ranger du côté des causes sous-jacentes à la crise. Il blâme également l'UQ et le ministère de l'Éducation, « instances, précise-t-il, [qui] n'ont pas rempli adéquatement leurs responsabilités, ce qui ne leur a pas permis d'empêcher ou de limiter les déboires financiers découlant des projets immobiliers soumis par le recteur » (Rapport du VG, Partie II, 2008 : 105). En effet, il ressort de son enquête que le ministère de l'Éducation n'est intervenu qu'« en bout de processus ». Durant tout le déroulement du projet, il n'a offert aucun « accompagnement », aucun « suivi rigoureux » ni aucun « encadrement adéquat en respect de ses responsabilités ». Il n'a en outre pas jugé nécessaire d'utiliser les informations qui démontraient « pourtant une détérioration importante de la situation financière de l'université découlant de ses projets immobiliers » (Rapport du VG, Partie II, 2008 : 109-110). Néanmoins, les véritables responsables de la débâcle sont le recteur et les deux gestionnaires attirés au projet. Ceux-ci ont posé les fondations d'un édifice qui allait s'écrouler en omettant de procéder à une « analyse sérieuse de rentabilité » et en fournissant au CA de l'« information incomplète » sur laquelle il allait fonder quelques-unes de ses décisions. Aussi, le Vérificateur général en vient-il à la conclusion que les trois causes déterminantes à ce désastre sont : le « manque de transparence », le manque « de respect à

l'égard des instances » et « une gouvernance inefficace » (VG, communiqué de presse, 4 juin 2008).

4.2.2 La mise à l'agenda politique du projet de loi sur la gouvernance universitaire

La ministre de l'Éducation ne devait certainement pas s'y attendre. Son ministère recevait son compte de blâmes du Vérificateur général, tandis qu'elle était mise au pilori par le public, les médias et l'opposition parlementaire, il va sans dire. En fait, le principal reproche qui lui était adressé concernait son inaction depuis que le problème avait émergé. C'est ainsi que le porte-parole d'un parti de l'opposition, M. Simard, déclare :

Entre le moment où [le gouvernement] aurait pu réagir et aujourd'hui, il y a quand même une perte de 104 millions. [...] Maintenant qu'il est confirmé par le vérificateur général qu'il a été l'une des causes du problème, il va falloir qu'il travaille plus sérieusement à la solution », a poursuivi M. Simard, estimant que la ministre s'est contentée jusqu'à présent de mettre de la pression sur l'UQAM (*Le Devoir*, 5 juin 2008).

Un second député, M. Laporte, porte-parole en matière d'enseignement supérieur, renchérit :

La balle est dans le camp de la ministre, il va falloir qu'elle commence par reconnaître ses responsabilités, son implication dans le dossier, avant de commencer à changer les lois. [...] Le ministère avait tout ce qu'il fallait pour intervenir et il ne l'a pas fait [...] (*Le Devoir*, 5 juin 2008).

Cible parmi les cibles, la déferlante de blâmes en direction de la ministre ne va pas s'arrêter de sitôt d'autant plus que les trois principaux acteurs du désastre, soient le recteur, le directeur aux investissements et le vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives ont quitté les devants de la scène pour ne plus jamais y revenir. Ce n'est pas tous les jours, répètent à satiété étudiants, enseignants, observateurs de la scène de

l'éducation et autres contribuables, qu'une institution publique parvient à engranger un déficit si élevé sans qu'aucun mécanisme de contrôle ne se soit enclenché.

La seconde partie du rapport du Vérificateur général, préalablement remise à la ministre de l'Éducation, est rendue public le 4 juin. Le lendemain, elle annonce officiellement son intention de légiférer en matière de gouvernance universitaire.

4.3 LA SOLUTION

4.3.1 Le Rapport de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques

La communauté universitaire est tenue au fait du déficit de fonctionnement de l'institution le 14 novembre 2006. Or, quelques semaines plus tard, au mois de décembre, l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) décide de mettre à pied d'œuvre un comité de travail avec pour « mandat de proposer des principes de saine gouvernance qui soient pertinents au monde universitaire » (IGOPP, 2007 : 4). Son rapport est rendu public le 28 novembre 2007. Il ne s'agit donc pas d'une commande politique. En réalité, il serait plus juste de voir dans les circonstances une opportunité, pour l'IGOPP, de faire valoir ses missions, sinon son ambition à venir. En l'espèce, il n'est pas inutile de rappeler que l'IGOPP a vu le jour un an à peine avant la crise universitaire, en septembre 2005, suite à une initiative conjointe de HEC Montréal et de l'École de gestion John-Molson de l'Université Concordia. Un bref coup d'œil sur le mémoire que l'IGOPP a déposé à l'Assemblée nationale durant les journées de consultations publiques consacrées au projet de loi sur la gouvernance universitaire nous renseigne sur ses intentions, soit « devenir un organisme de référence sur les enjeux de gouvernance incontournable » (IGOPP, mémoire, 2009 : 3).

Ce comité de travail sur la gouvernance universitaire se compose de 10 personnes, pour la plupart recteurs ou chanceliers universitaires, mais également du Président du Mouvement Desjardins et d'un avocat-conseil d'une firme bien connue. Le rapport qu'il produit, mieux connu sous le nom de rapport Toulouse, vise à « proposer des principes de saine gouvernance sans tenter de vérifier jusqu'à quel point chaque institution universitaire du Québec met en pratique l'un ou l'autre de ces principes. Le Groupe de travail estime que cette réflexion doit être menée par les institutions elles-mêmes » (IGOPP, 2007 : 5).

4.3.2 Le projet de loi sur la gouvernance universitaire

En vue de la préparation de son projet de loi sur la gouvernance des universités, la ministre de l'Éducation entame, au printemps de 2008, des pourparlers avec les présidents des CA des universités. Au menu des discussions : l'étude des recommandations contenues dans le rapport Toulouse suivie, quelques semaines plus tard, de l'analyse des conclusions du rapport du Vérificateur général. Or, au sortir de ces délibérations, la ministre est la première à en convenir :

Les universités, affirme-t-elle, ne veulent pas de loi. Elles pensent qu'elles peuvent modifier la situation à travers leurs chartes. Je sens une grande réticence, une résistance à ce que le gouvernement adopte une loi pour assujettir les universités aux principes de gouvernance reconnus (*Le Devoir*, 10 sept. 2008).

Malgré tout, elle se veut rassurante. Les communautés universitaires n'ont pas à craindre, dit-elle, d'être « tenu[e]s à l'écart des centres décisionnels que sont les conseils d'administration », puisque l'objet de la loi se situe à la périphérie de cette appréhension (*Le Devoir*, 10 sept. 2008). En effet, la parution du rapport Toulouse a provoqué une levée de boucliers et des acteurs comme la FQPPU, n'ont pas manqué de dénoncer un changement du processus de gouvernance qui ne propose, selon elle, « rien de moins qu'une

concentration du pouvoir entre les mains d'une « nouvelle classe de gestionnaires » qui se donnaient ainsi les moyens de consolider leur mainmise sur les universités » (FQPPU, 12 oct. 2007). Sauf que pour la ministre, il est essentiel que les universités prennent conscience qu'elles sont très largement subventionnées par les contribuables et que « Cela veut dire qu'une gouvernance appropriée doit être mise en œuvre, et une reddition de comptes détaillée. [...] Dans une société moderne, les universités ne peuvent échapper aux principes reconnus de gouvernance » (*Le Devoir*, 10 sept. 2008). En conséquence de quoi, la ministre dépose son projet de loi durant l'automne. Comme prévu, celui-ci aspire à mettre en place des « principes de saine gouvernance [...] dans une perspective visant à la fois l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité ». Les CA universitaires seraient dorénavant composés aux deux tiers par des administrateurs externes, tandis « qu'au moins le quart des membres devra être issu de la communauté universitaire ». Enfin, les CA universitaires devront s'assurer de mettre sur pied trois comités : gouvernance et éthique, vérification et ressources humaines (ASSNAT, projet de loi n° 107).

Tout juste deux mois après le dépôt du projet de loi, le gouvernement déclenche des élections. Aussi, la ministre doit-elle le déposer à nouveau à l'Assemblée nationale. Ce sera chose faite lors de la session parlementaire du 16 juin 2009, avec le projet de loi n° 38 sur la gouvernance universitaire.

Le syndicat des professeurs n'en démord pas : ce que vient de déposer la ministre c'est « un presque clone du défunt Projet de loi n° 107, pourtant décrié par tout le monde ... sauf l'IGOPP ! » (SPUQ, Mémoire, 2009 : 1). De fait, la ministre est allée de l'avant avec sa législation « en dépit de la réprobation généralisée du milieu universitaire » qui avait pourtant entouré la première mouture du projet de loi (SCFP, 16 juin 2009). Ce que le SPUQ reproche à la ministre, c'est d'avoir tablé sur « le rapport bâclé de l'IGOPP » faisant en sorte que cette pièce législative témoigne d'un incontestable décalage « avec

l'organisation complexe qu'est l'université » (SPUQ, Mémoire, 2009 : 4). À terme, selon l'Association pour une solidarité syndicale étudiante (ASSÉ), cette loi conduira à « l'exclusion quasi totale des communautés universitaires et collégiales¹⁸ au sein des instances de gouvernance de leur établissement » (ASSÉ, 2009 : 5). En fait, les changements apportés entre l'une et l'autre des versions du projet de loi sont plutôt de l'ordre de l'« esthétique », cependant que ses visées managériales sont rigoureusement maintenues. À plus ou moins brève échéance, il en résultera, selon la FQPPU, « un grave affaiblissement du pouvoir » des membres de la communauté universitaire. Dans les mêmes temps, poursuit la Fédération, il y aura matière à :

[...] craindre l'assujettissement des structures administratives et académiques à des impératifs financiers et à des règles d'efficience et de productivité. Ces critères propres au modèle managérial s'opposent aux exigences universitaires d'autonomie et de collégialité (FQPPU, Mémoire, 2009 : 5).

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) n'en pense pas moins, lui qui maintient que le gouvernement a ostensiblement « sacrifi[é] aux dieux de l'idéologie », soit celle-là même « qui anime ses projets de partenariats public-privé » (SCFP, 16 juin 2009). Comme le soutiendra quelque temps plus tard la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNÉE-Q-CCN), les orientations néolibérales, la « gestion entrepreneuriale » et la recherche du profit qui animent le projet de loi ne font que « s'inscri[re] dans la transformation mondiale des paradigmes de « l'économie du savoir » et de la recherche utilitariste au détriment de la vision plus humaniste de l'enseignement et de l'éducation pour toutes et tous » (FNÉE-Q-CCN, 2013 : 2).

Tout au long du mois de septembre se déroule à l'Assemblée nationale la Commission de la culture et de l'éducation (CCE) destinée à l'étude du projet de loi n° 38.

18. L'ASSÉ fait référence aux deux projets de loi sur la gouvernance des universités et des cégeps.

Or, la protestation généralisée à son endroit n'est « pas en voie de s'essouffler » (*Le Soleil*, 30 sept. 2009). Elle culmine lors de la journée de clôture des audiences publiques par une manifestation d'envergure où convergent étudiants, enseignants et syndicats¹⁹. Tout en dénonçant la « marchandisation du savoir », ils réaffirment le « respect du principe de collégialité » et la « responsabilité » première des membres internes dans la gestion des affaires universitaires. Par la même occasion, ils réclament un « réinvestissement massif » dans l'éducation, véritable garant, selon eux, de sa « qualité » et de son « accessibilité » (CSN, 1^{er} oct. 2009). Pour l'heure cependant, le syndicat des professeurs de l'UQAM considère que la tenue de cette Commission est une opération « quelque peu factice » (SPUQ, Mémoire, 2009 :1), d'autant plus, comme le soulignent certaines associations étudiantes, que les causes sous-jacentes ayant conduit à la crise, comme « les enjeux liés au sous-financement des universités et le désengagement du milieu universitaire dans la gouvernance », n'y sont pas abordées (*Affaires Universitaires*, 8 sept. 2009). En réalité, l'opposition manifestée tout au long des audiences publiques fait en sorte, comme le note un observateur, que « pour une rare fois, les 18 universités québécoises ont parlé d'une seule voix dans ce dossier » (*La Presse*, 30 sept. 2009).

La critique des acteurs universitaires n'a pas seulement porté sur l'absence de modification notable entre la première et la seconde version du projet de loi et, par voie de conséquence, sur le manque de pertinence quant à la tenue des audiences publiques. Elle a porté tout autant sur le bien-fondé à partir duquel l'État a aménagé son outil législatif.

19. Cette manifestation, qui se déroule à Montréal, réunit les acteurs suivants : l'Association pour une solidarité syndicale étudiante (ASSÉ), la Table de concertation étudiante du Québec (TaCÉQ), la Fédération québécoise des professeurs et professeuses d'université (FQPPU), la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNÉE-Q-CSN), la Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche (FPPU), le Conseil provincial du secteur universitaire du Syndicat canadien de la fonction publique (CPSU-SCFP-FTQ), le Conseil québécois des syndicats universitaires (CQSU-AFPC), la Fédération des professionnelles (FP-CSN), l'Association facultaire des étudiants en Arts de l'UQAM (AFÉA-UQAM), l'Association générale des étudiants de Bois-de-Boulogne (AGEBdB). Source : CSN, communiqué de presse, 1^{er} oct. 2009.

Ainsi, pour le SCFP, la réponse de la ministre ne repose sur rien qui puisse traduire des « expériences concrètes et solides » (SCFP, 16 juin 2009), si ce n'est qu'elle s'est uniquement appuyée « sur les erreurs administratives de l'UQAM » (CSN, 1^{er} oct. 2009). Dans les circonstances, le SCFP s'interroge : « En quoi, les changements proposés dans la composition des CA et une plus grande centralisation des pouvoirs seraient-ils garants d'une meilleure gouvernance ? » (SCFP, 16 juin 2009). La même posture prévaut du côté de la FNEEQ-CSN, qui n'est pas sans railler les prétentions de la solution de l'État au moment où elle demande :

Est-ce que la Banque Nationale accepterait que son CA soit composé en majorité de professeurs de linguistique, de sociologie, d'ergothérapie, de psychologie cognitive, d'entomologie, de liturgie et de littérature catalane médiévale ? (FNEEQ-CSN, 2013 : 4).

Les acteurs universitaires n'ont pas attendu la rédaction du projet de loi sur la gouvernance universitaire pour dénoncer la dimension de changement dont il était porteur. En réalité, la modification anticipée du processus de gouvernance a fédéré dans un même élan de protestation dès que le rapport Toulouse fut rendu public. La FQPPU avait aussitôt pointé du doigt une démarche qui « s'appu[yait] sur la supposée « indépendance » des membres externes des conseils d'administration, provenant pour la quasi-totalité du milieu des affaires et adoptant une conception réductrice de la « gouvernance » (FQPPU, 12 oct. 2007). Tout attentif qu'il était à se consacrer à la composition des CA, le comité de travail a réussi le tour de force de négliger tous ceux et celles qui œuvrent dans l'institution universitaire, contribuant ainsi à « passe[r] sous silence tout le champ des responsabilités reliées à l'accomplissement des missions d'enseignement, de recherche et de service aux collectivités » (FQPPU, 12 oct. 2007).

Interlocuteur privilégié des universités auprès du gouvernement, la CREPUQ se rallie aux principes contenus dans le projet de loi, mais n'endosse pas pour autant la pièce

législative soumise par la ministre. Elle se dit favorable à la création des trois comités et à l'organisation d'un CA composé d'administrateurs « compétents et en majorité indépendants » (CREPUQ, 29 sept. 2009). En outre, elle soutient que les « établissements universitaires adhèrent sans réserve aux principes reconnus de bonne gouvernance et de reddition de comptes » (CREPUQ, 29 sept. 2009). Dans ce dernier registre, la FNEEQ-CSN lui donne raison, lorsqu'elle précise que :

[...] ce qui cause problème n'est pas la reddition de compte, la gestion, la nécessaire administration d'une institution publique. L'irritant est bien le type de gestion proposée, une gouvernance inspirée d'un modèle appliqué dans les usines et les grandes entreprises, une direction qui repose sur une approche managériale restreignant les prises de décisions à quelques individus au détriment de la collégialité.

Mais pour la CREPUQ, l'irritant réside bel et bien dans le recours même à un outil législatif. En effet, la CREPUQ doute qu'il ne parvienne jamais à « ce but », c'est-à-dire l'atteinte des principes de la bonne gouvernance, ni qu'il puisse « favoriser la qualité de la recherche et de l'enseignement universitaires, l'accessibilité aux études supérieures, ni même une plus saine gestion des fonds publics » (CREPUQ, 29 sept. 2009).

Objet de toutes les critiques et document de référence de première importance, le rapport Toulouse n'a jamais cessé de faire l'objet de vives critiques, même après le dépôt du projet de loi, car à travers lui, c'est toute l'action de l'État qui est mise à mal. Ainsi, la FNEEQ-CSN estime que les recommandations du rapport Toulouse sont pour le moins « paradoxales et inquiétantes ». D'un côté, la Fédération rappelle que ce sont bel et bien les membres de la communauté universitaire qui les premiers « ont dénoncé la situation et qui constataient que cette dérive découlait de décisions prises par les membres externes et les administrateurs » (FNEEQ-CSN, 2013 : 1-2). En effet, l'enquête du Vérificateur général a mis au jour des informations que le SPUQ s'est fait un devoir de réitérer : le taux de fréquentation des membres externes aux réunions a à peine dépasser les 60 %, tandis que le

Comité de vérification, « formé exclusivement de membres externes », n'a pas jugé bon de tenir de rencontre « pendant trois années cruciales » (SPUQ, Mémoire, 2009 : 4). De l'autre côté, la FNEEQ croit que la présence de membres externes est tout simplement la mauvaise réponse au problème de gouvernance, puisque celle-ci contient en germe sa propre « dérive », comme l'a mis en évidence « l'étendue des dégâts à l'Université Concordia où un « academic capitalism » règne grâce au contrôle des instances décisionnelles par des membres de grandes corporations » (FNEEQ-CSN, 2013 : 4). Pour l'ASSÉ, le projet de loi constitue tout bonnement une « attaque historique contre le système d'éducation ». Il ne fait pas que retirer des pouvoirs aux membres internes de la communauté. Il diffuse une « vision marchande de l'éducation » et contribue à soumettre les universités aux « diktats des marchés régionaux » (ASSÉ, 2009 : 14), en ouvrant toute grande la porte « aux partenariats publics/privés » tient à préciser la FQPPU (FQPPU, 12 oct. 2007). En agissant de la sorte, ce projet de loi contribue à institutionnaliser un paradigme de gestion « modelé sur l'entreprise » (SPUQ, Mémoire : 2) et, à ce titre, il porte « atteinte à l'autonomie universitaire » (FQPPU, 12 octobre 2007). Afin d'y parer, la FQPPU réclame que soient confirmées l'autonomie de l'université ainsi que sa mission de service public :

[...] dont les orientations sont guidées par les finalités d'ordre académique. Ces finalités, soutient la FQPPU, doivent aussi dicter les modalités de la gouvernance universitaire en rendant les parties prenantes au sein des processus de gestion redevables, en toute transparence, de leurs décisions et de leurs actions tant au plan des orientations, des budgets que des résultats (FQPPU, 12 oct. 2007).

À y regarder de plus près, cette « culture entrepreneuriale fortement hiérarchisée et vouée à la recherche du profit » est, en définitive, contraire aux principes de la transparence (FQPPU, 2009 : 5). C'est du moins ce que soutient la FQPPU qui considère qu'elle introduira dans les institutions universitaires « une culture du secret » (FQPPU, 2009 : 5). En réalité, ce sont les phases même de l'action de l'État qui ont été brouillées, comme le prétend la FNEEQ-CSN lorsqu'elle dénonce, rétrospectivement :

C'est comme si la solution, avantageuse pour certains, avait été identifiée avant le problème! C'est ainsi, dans une logique de pensée unique et antiscientifique, que l'on a proposé une solution – la gouvernance – qui favoriserait la concentration des pouvoirs vers le haut et qui éliminerait, ou rendrait moribonde, la collégialité, si chère aux membres de la communauté universitaire (FNEEQ-CSN, 2013 : 5).

La solution de la ministre de l'Éducation est donc tout simplement « incompatible avec la mission de service public des universités », quand elle ne vient pas dénaturer ses « objectifs essentiels » (FQPPU, 2009 : 5). En l'essence, son projet de loi constitue purement et simplement « un *déni de légitimité* »²⁰ pour ce qui regarde l'ensemble de la gouvernance universitaire (FQPPU, 2009 : 5). Aussi, à cette gestion de type entrepreneuriale, le SPUQ oppose une gestion fondée sur le principe de collégialité et qui s'« inscrit dans une longue tradition qui a fait ses preuves » (SCFP, 16 juin 2009). Pour les acteurs universitaires, un fait demeure incontestable : c'est bien cette collégialité qui « assure la légitimité et la qualité des décisions administratives et académiques » (SCFP, 16 juin 2009). Par conséquent, cette forme « d'autogestion » ne peut que conduire à « une réelle démocratisation des instances de gouvernance, assurant ainsi leur transparence et leur efficacité académique et sociale » (ASSÉ, 2009 : 14). En clair, la collégialité n'est ni plus ni moins que le garde-fou qui permet d'« éviter la dérive instrumentaliste » propre à la « marchandisation de l'éducation » (CSN, 1^{er} oct. 2009).

En définitive, en soumettant ce projet de loi, le gouvernement ne fait rien de moins que d'aller à contrecourant de la tendance actuelle relevée dans plusieurs pays, notamment européens, et qui essaient « avec beaucoup de difficulté de faire évoluer leur propre système dans le sens de l'autonomie et de la décentralisation » (CREPUQ, 29 sept. 2009). Mais en dernière instance, soutient la CREPUQ, il reviendra toujours à l'État la responsabilité pleine et entière de fournir au réseau universitaire l'ensemble des outils et

²⁰ En italique dans le texte.

des moyens afin que les universités soient en mesure de jouer pleinement leur rôle dans l'économie du savoir du XXI^e siècle.

La contestation généralisée autour du projet de loi sur la gouvernance universitaire se maintient tout au long des mois suivants. Ainsi, en mars 2010, le Syndicat national de l'enseignement supérieur (SCESUP), de concert avec la FQPPU et soutenu par la Table des partenaires universitaires (TPU)²¹ déposent à l'Assemblée nationale une pétition conjointe demandant au gouvernement de retirer son projet de loi et de convoquer des États généraux sur l'éducation (SNESUP-FSU, 28 janv. 2010). Le gouvernement ne donnera pas de suite à leur requête.

Si le projet de loi sur la gouvernance universitaire est réinscrit à l'Assemblée nationale le 24 février 2011, il ne sera cependant jamais voté.

²¹ La Table des partenaires universitaires (TPU) représente près de 150,000 membres qui sont regroupés dans les organisations suivantes : l'Association pour une solidarité syndicale étudiante (ASSÉ), le Conseil provincial du secteur universitaire (CPSU-SCFP-FTQ), le Conseil québécois des syndicats universitaires (CQSU-AFPC), la Fédération des associations étudiantes québécoises en éducation permanente (FAEUQEP), la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU), la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ-CSN), la Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche (FPPU), le Conseil provincial du secteur universitaire du Syndicat canadien de la fonction publique (CPSU-SCFP-FTQ), la Fédération des professionnels (FP-CSN), la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), la Table de concertation étudiante du Québec (TaCEQ), la Table des syndicats universitaires (TSU-CSQ). Sources : SCFP, communiqué de presse, 16 juin 2009 et FNEEQ-CSN, communiqué de presse, 8 nov. 2011.

CHAPITRE 5

ANALYSE ET INTERPRÉTATION DES DONNÉES

Scruter le changement apporté par une politique publique dont la teneur réside dans la gouvernance, telle était la visée de notre étude. Il s'agit maintenant d'interpréter nos résultats à la lumière des données recueillies. Par la même occasion, nous allons exposer de quelle manière la grille d'analyse de la gouvernance et la notion de référentiel ont assuré la reconstitution du récit de la politique publique. En effet, celle-ci nous a permis de circonscrire nos questions de recherche, d'identifier les dimensions à l'œuvre, de mettre au jour les visions du monde des acteurs et de l'État et de confirmer notre hypothèse de recherche.

5.1 INTERPRÉTATION

5.1.1 La grille d'analyse de la gouvernance

En amont de l'action de l'État, nous avons recensé une kyrielle d'actions mises de l'avant par les acteurs et dont la cadence rythmée et enchevêtrée est venue cristalliser le point de rupture. Or, cet espace-temps très court, représentatif des premiers instants où émerge le problème dans l'enceinte universitaire, est une composante névralgique; il fait le départ entre les composantes que nous avons décidé de retenir au moment de compléter la grille d'analyse de la gouvernance de Hufty. Par la suite, nous avons tenu compte des ressources mises à contribution par l'État, lorsque le problème accède à l'agenda politique et qu'il propose sa solution. Notre grille d'analyse de la gouvernance a donc contribué à

poser les jalons du récit à venir de la politique publique. En effet, les éléments qu'elle contient nous ont amenés à circonscrire la structure cognitive entourant la crise, à définir le problème, à mettre en lumière les situations de blocage et à présenter les conditions de formation de la politique publique, c'est-à-dire la structuration de l'action de l'État. Partant de là, nous avons été en mesure de mettre au jour un ensemble de ramifications et de liens de causalités entre l'une et l'autre des composantes de notre récit de la crise universitaire et de les transposer, afin d'assurer leur intelligibilité comme le requiert Radaelli, dans un ordre temporel événementiel ou séquentiel.

La grille d'analyse de la gouvernance de Hufty, qui s'inscrit dans une perspective qui met de l'avant un *problème*, des *normes*, des *acteurs*, des *processus* et un *point nodal*, a alimenté notre réflexion à propos des ressources en distinguant leurs caractéristiques et leur influence respective. Ensuite, elle nous a permis d'identifier la « succession d'états » ou les séquences, que Hufty assimile aux catégories d'acteurs et à leurs interactions. Enfin, c'est par l'entremise de cette grille d'analyse que nous avons classé les ressources en leur attribuant une variable, selon qu'elles ont contribué à définir le problème ou concouru au blocage de la situation. La grille d'analyse de la gouvernance s'est donc avérée indispensable, car elle a offert un premier espace de compréhension à l'analyse de la politique publique et constitué, comme son auteur l'indique, « un outil permettant de systématiser la complexité sociale, politique et institutionnelle des processus de formulation et de mise en œuvre des décisions collectives » (Hufty, 2007).

Hufty soumet une proposition d'analyse de la gouvernance. À ce titre, il n'en fournit pas toutes les clés d'interprétation et d'utilisation. Nous nous sommes donc immiscés dans cette mince marge de manœuvre, devenue opportunité, puis nous avons légèrement adapté le dispositif aux circonstances. Nous nous sommes permis deux interventions. Nous avons départagé chacune des variables *capacité* et *volonté*. En effet, nous avons relevé un écart, parfois significatif, entre la *volonté* à mobiliser une ressource, qui peut être très forte, et la

capacité réelle à la mobiliser, qui peut s'avérer faible. Nous avons ensuite ventilé ces mêmes variables, selon une appréciation dont l'échelle se décline entre *Très forte*, *Forte*, *Moyenne*, *Moyenne à faible* et *Faible à très faible*.

Tableau 3 - Grille d'analyse de la crise de la gouvernance à l'UQAM

| Les acteurs | | Les ressources | | | Appréciation |
|---|-------------|---|----------------------|------------------------|------------------------|
| Acteur | Catégorie | Dimensions Type | Variables contrôlées | Variables Mobilisation | |
| CA - y incluant le Comité de vérification | Stratégique | Rapports - Samson, Bélair, Deloitte et Touche - PwC | Économique | Volonté | Très forte |
| | | | | Capacité | Très forte |
| Professeurs | Pertinent | Rapport KPMG Solidarité intersyndicale | Économique | Mobilisation effective | Forte |
| | | | | Symbolique | Volonté |
| Vice-rectrice aux affaires adm. | Stratégique | Bilan financier institutionnel | Économique | Capacité | Très forte |
| | | | | Symbolique | Mobilisation effective |
| Étudiants | Secondaire | Grève / manifestation / pétition | Symbolique | Volonté | Très forte |
| Chargée de cours | | | | Capacité | Forte |
| Employés de soutien | Secondaire | Grève / manifestation | Symbolique | Mobilisation effective | Moyenne à Faible |
| | | | | Volonté | Très forte |
| Ministre de l'Éducation | Stratégique | Rapports VG, Toulouse | Économique | Capacité | Très forte |
| | | | | Législatif | Mobilisation effective |
| Busac | Stratégique | Contrat | Économique | Volonté | Très forte |
| | | | | Capacité | Très forte |
| | | | | Mobilisation effective | Très forte |

Les acteurs. Nous avons répertorié huit acteurs. Quatre d'entre eux sont des acteurs « stratégiques ». Parmi ceux-ci, l'on retrouve la vice-rectrice aux affaires administratives, qui « découvre » le déficit de l'institution, et le CA de l'UQAM, responsable de la crise. En vis-à-vis, le ministère de l'Éducation, qui détient tous les leviers économiques ou législatifs susceptibles de dénouer la crise, et la firme Busac, dont le contrat entrave la mise en œuvre de solutions.

Les professeurs sont des acteurs « pertinents ». La lecture des procès-verbaux révèle qu'ils ont fortement milité en faveur du recours à une firme privée afin d'analyser la situation et son rapport a largement été commenté, ne serait-ce que par l'entremise des médias. Les procès-verbaux nous indiquent également que la ministre de l'Éducation et le Vérificateur général, avant d'entamer son enquête, ont eu en leur possession une copie du document. En tout état de cause, si nous n'avons pas élevé les professeurs au rang d'acteurs « stratégiques » c'est bien parce que rien ne laisse présumer que la ministre aurait agi autrement et renoncé à sa politique publique sans la contribution de ce rapport.

Les chargés de cours, le personnel de soutien et les étudiants sont des acteurs « secondaires ». Certes, le militantisme des étudiants en faveur de l'université et leurs prises de position réitérées visant à dénoncer les causes sous-jacentes ayant conduit à la crise sont loin de passer inaperçus. C'est de tradition, diront certains. Ils ne négligent pas non plus l'opportunité qui leur est faite de porter leurs griefs, revendications et autres solutions à l'Assemblée nationale, lors de la tenue des audiences publiques dédiées à l'analyse du projet de loi. Mais, à dire vrai, ils ne détiennent pas les moyens financiers d'investiguer les causes de la crise, d'ailleurs l'ont-ils jamais vraiment souhaité, ni la capacité d'influencer l'action de l'État. Si la configuration disproportionnée de la crise n'ébrèche nullement leur combativité, force est d'admettre qu'elle finit par réduire leur voix en manière de silence. Quant aux chargés de cours et au personnel de soutien, nous n'avons guère trouvé de documents qui puissent démontrer le recours à des ressources

financières notables ou la répercussion significative d'actions qu'ils auraient pu mettre en œuvre afin de solutionner la crise. C'est plutôt par l'entremise de leur syndicat, comme lors de la création d'alliances pour le déroulement de manifestations ou la signature de pétition, que nous parvenons à donner une consistance à leurs visions du problème et de la solution.

Le Vérificateur général et M. Toulouse n'apparaissent pas, *stricto sensu*, dans notre grille d'analyse de la gouvernance. Ce n'est pas faute d'apparaître sur les devants de la scène. Cependant, le premier n'a pas agi de son propre chef, puisqu'il a été mandaté par l'État pour remonter aux sources du problème, tandis que le second a réalisé une étude qui allait ultérieurement servir de fondement à la rédaction du projet de loi. C'est donc à titre de *ressources* (rapports) et non en tant qu'*acteurs* (individus) que nous les retrouvons dans notre grille d'analyse de la gouvernance. C'était là, nous semble-t-il, une distinction majeure qu'il fallait établir.

Les ressources mobilisées. Nous avons attribué la variable *économique* aux rapports du CA et des enseignants. C'est peu dire qu'au moment où éclate la crise personne n'y comprend rien et que la confiance à l'endroit de l'administration universitaire est à son plus bas. Ces rapports ont dégagé, chacun à leur manière, le premier espace de compréhension sur les failles de nature financière et les arrangements institutionnels entourant la débâcle. Le contrat de la firme Busac est également une variable *économique*, puisque ses dispositions empêchent toute forme de solution de nature économique.

À l'autre extrémité, certaines ressources mobilisées seront de peu d'effets et plutôt de nature *symbolique*. Dans les premiers jours de la crise, les employés de soutien effectueront une grève ponctuelle dans les rues adjacentes de l'UQAM. C'est qu'ils anticipent une réduction des budgets de fonctionnement de l'institution avec à la clé des abolitions de postes. La publicité qui est donnée à ces quelques initiatives d'un jour, dont nous avons fait mention, s'estompe rapidement et leur impact est plus que mitigé.

La nature des transactions. Dans les premiers instants de la crise universitaire, l'on remarque que les *ressources* documentaires des acteurs ont des répercussions les unes sur les autres. Ces ramifications très étroites, ces liens de causalité, nous ont amené à conclure qu'à l'intérieur des murs de l'enceinte universitaire plusieurs acteurs, dont les professeurs et les doyens, entretiennent des *interactions stratégiques* qui conduisent, dans un premier temps, à la démission du recteur, dans un second temps, à l'embauche de firmes externes.

La nature des interactions qui se manifestent entre d'une part, les acteurs et, d'autre part, le CA de l'université relève des *transactions de direction*. En effet, comme l'indique Hufty, ces transactions gravitent autour de « la production de bien et de services », largement présente dans le réseau de l'enseignement supérieur, et mettent de l'avant la notion d'efficience. En outre, Hufty mentionne que ces *transactions de direction* résultent « d'une inégalité d'ordre économique et juridique entre les acteurs » (Hufty, 2007). Pris au pied de la lettre, nous sommes amenés à considérer l'absence d'inégalité économique entre les acteurs universitaires et la haute direction de l'institution. Cependant, nous sommes en présence d'une inégalité symbolique puisque le CA contrôle tous les leviers de pouvoir, qui peuvent également prendre la forme d'une inégalité économique. Quant à l'inégalité juridique que supposent les *transactions de direction*, elles s'incarnent à travers la politique publique et à laquelle, cette fois-ci, la totalité des acteurs universitaires sont assujettis

Le changement. Notre récit de la politique permet de confirmer qu'entre la première version (n° 107) et la seconde version du projet de loi (n° 38), l'État a maintenu ses visées managériales et n'a aucunement modifié la teneur du changement initialement prévu pour la composition des CA universitaires. Aux dires mêmes des acteurs universitaires, les modifications apportées entre les deux pièces législatives ne sont que cosmétiques. Néanmoins, il nous est impossible de porter plus avant cet objectif de notre recherche, puisqu'à ce jour, le projet de loi n'a toujours pas été soumis au vote de l'Assemblée nationale.

À la lumière de nos résultats, il apparaît néanmoins nécessaire de relativiser le recours à la grille d'analyse de la gouvernance de Hufty. D'une part, nos données sont fragmentaires. En effet, ce ne sont pas tous les procès-verbaux de tous les groupes d'acteurs qui sont aisément accessibles. D'autre part, nous avons remarqué qu'au moment de dévoiler le budget déficitaire de l'institution, les procès-verbaux du CA font rarement sinon jamais mention des étudiants. Cette situation est-elle réellement représentative de l'absence de solution et de ressource de ce groupe d'acteurs au moment où éclate la crise ? Peut-être que la consultation ou la mise à contribution d'autres sources permettraient de constater que les étudiants ou les chargés de cours ont réfléchi à des solutions et tenté d'apporter des solutions dont ne rendent pas compte les sources que nous avons consultées. Auquel cas, une autre classification de notre grille d'analyse de la gouvernance conduirait à une interprétation différenciée des interactions et du rôle joué par les acteurs et de leurs ressources dans la crise qui a secouée l'UQAM.

Les référentiels. Muller indique que le référentiel de la politique publique doit être compris dans le sens de « pilotage » de la société. Il précise, en outre, qu'il y a présence de changement dès lors qu'il est possible d'associer à la politique des objectifs, des instruments et un cadre institutionnel. Or, c'est précisément en lien étroit avec cette dimension du changement, prévue dans le pilotage de l'action et à l'intérieur des murs d'une institution, que nous avons pu saisir les systèmes de représentation de l'État et des acteurs se rapportant à la *définition du problème* et à l'*interprétation de ses causes*. L'*absence* d'acceptabilité sociale de la part des acteurs se maintient dans le temps, puisque la solution législative fondée sur le changement conduit directement à un *déséquilibre de pouvoir* en leur défaveur.

Dans le cadre de notre étude, la notion de référentiel a contribué à l'interprétation des causes de la crise, à la définition du rôle de l'État et de son action politique et à rendre compte de sa capacité et de celle des acteurs universitaires à agir sur le problème par

l'entremise d'une solution. En clair, il a assuré l'organisation du conflit social. Mettant l'accent sur la dimension cognitive, normative et instrumentale entourant la politique publique, le référentiel se présente, indique Muller, sous la forme d'un construit qui s'organise autour de « quatre niveaux de perception du monde » : les valeurs, les normes, les algorithmes et les images. Nous pouvons ainsi résumer celui des acteurs universitaires. Les membres externes issus du milieu des affaires n'ont pas leur place dans une institution universitaire : leur présence dénature l'identité de l'institution, elle n'a pas empêché la crise et eux-mêmes rechigneraient à accepter la présence d'ethnologues et d'entomologistes à leur CA. Quant à celui de l'État, son référentiel peut se résumer ainsi : une loi obligera le CA des universités à mettre en œuvre les principes d'une « saine » ou d'une « bonne gouvernance », fondés sur l'efficacité, l'efficacité et la reddition de compte, et il évitera ainsi des crises financières.

5.2 ANALYSE

5.2.1 L'émergence du problème

C'est durant la séquence de l'émergence du problème que l'ensemble des acteurs universitaires sont identifiés, qu'ils soient stratégiques, pertinents ou secondaires.

Ainsi, le récit de la politique, au moment où émerge le problème, repose tout entier sur la modélisation des rapports entre la structure sociale qu'est l'institution universitaire et l'action cognitive des acteurs universitaires. Nous nous sommes ainsi assuré, comme nous y convie Muller, de « resituer ces jeux d'acteurs dans un processus plus vaste (et plus complexe) par lequel ils vont participer à la construction de cadres cognitifs et normatifs » (Muller, 2005 : 155). Cet arrangement met en lumière deux phénomènes qui apparaissent dans les tout premiers instants de la crise. Le premier relève de la *complexité* de la

situation; le deuxième, de la mise en place d'*interactions stratégiques* entre les acteurs. En effet, notre récit de la politique publique rend compte de la complexité *très élevée* entourant la crise universitaire. Or, cette complexité ne fait pas qu'irradier la phase de l'émergence du problème. Elle est sa principale caractéristique. Fichée au cœur même de la crise, c'est véritablement cette complexité qui conduit les acteurs à mettre en œuvre des stratégies d'action, à l'intérieur et par-delà les murs de l'enceinte universitaire. La perception du problème est contrastée et témoigne des discordances qui font jour, de part et d'autre, à propos des raisons sous-jacentes à la crise. Néanmoins, lors de l'émergence du problème, les acteurs universitaires et l'État admettent volontiers que la crise de gouvernance qui secoue l'UQAM résulte d'un *désajustement* par rapport à la *norme* généralement attendue et admise en matière de « *bonne* » gouvernance. Ils s'entendent également sur la nécessité de recourir à un outil, législatif, financier ou autre, qu'il conviendrait de mettre en œuvre afin de résorber le problème. Mais c'est l'objectif même de la politique, c'est-à-dire le changement qu'elle entend opérer dans la composition des conseils d'administration universitaires, qui témoigne d'un insurmontable clivage entre les acteurs universitaires et l'État.

Les premiers dépassements de coûts attribuables au Complexe des sciences sont certes connus des instances du réseau de l'UQ, cependant que cette situation ne débouche pas *stricto sensu* sur la crise universitaire. Ceci s'explique par la persistance d'une double comptabilité mise en place par le vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives, Mauro Malservisi. Comme le rapporte *Le Devoir* suite au dévoilement du rapport du Vérificateur général, cette double comptabilité s'adressait de manière très distincte et très spécifique selon le destinataire, c'est-à-dire « selon que les chiffres étaient destinés aux membres du conseil d'administration de l'UQAM et à l'assemblée des gouverneurs du réseau de l'UQ ou à un usage à l'interne » (*Le Devoir*, 16 juin 2007). En fait, c'est véritablement la mise en place de nouvelles pratiques comptables par la nouvelle vice-rectrice aux ressources humaines et aux affaires administratives, Monique Goyette, qui

contribue à la mise au jour du déficit immobilier et dont l'ampleur mène tout droit à la crise universitaire.

Notre recherche montre qu'il existe, à l'intérieur des murs de l'UQAM, un décalage d'une demi-année environ entre les premiers signes avant-coureurs de la crise, suite à la modification des pratiques comptables, et la mise au jour du déficit institutionnel par la nouvelle vice-rectrice et son dévoilement à la communauté universitaire. Elle-même n'est jamais sur les devants de la scène, cependant qu'elle est un acteur stratégique. En effet, l'information qu'elle met au jour est, d'une manière et par un intermédiaire qui demeurent jusqu'à présent inconnus, coulée dans un quotidien, *Le Devoir*, à l'automne 2006. C'est donc elle qui fait « naître » dans l'espace public ce qui allait devenir, quelques mois plus tard, la crise universitaire de l'UQAM. Nos données indiquent qu'à ce moment-là, il y a tout lieu de considérer la situation pour ce qu'elle est; un déficit d'opération d'une institution d'enseignement, certes préoccupant, mais dont les suites doivent être précisées et surtout, confirmées. À notre connaissance, il s'agit du seul épisode où un quotidien fait état de données comptables officieuses en se basant sur une source interne fiable, avant que ne soit présenté le budget. Y a-t-il eu une consigne de silence ? Il est difficile de se prononcer, mais ce que les procès-verbaux révèlent cependant, c'est que les professeurs ont largement commenté entre eux cet article. Vivement préoccupés, ils sont immédiatement partis à la recherche de réponses, qui ont tardé à venir. La situation est certes ambiguë, mais le recteur se refuse à parler de « crise », du moins pas dans l'espace public. Il procède tel que prévu à l'inauguration du Complexe des sciences puis attribue les dépassements de coûts aux nouvelles pratiques comptables. Peut-on penser qu'il s'agit d'une opération visant à calmer les esprits ? Les sources que nous avons consultées ne permettent pas de le confirmer. Mais un fait demeure : durant cet intervalle de six mois, ni les médias, ni les acteurs universitaires ne parviennent à avoir l'heure juste sur le déficit institutionnel.

Nous avons vu que les administrateurs universitaires rencontrent la ministre de l'Éducation le 5 octobre, soit bien avant qu'ils ne s'adressent à la communauté universitaire. Celle-ci réclame un plan de redressement, tel que le prévoit la procédure en vigueur lors de pareille circonstance. Ainsi, dans l'immédiat, notre étude confirme qu'elle s'en tient aux stricts paramètres des arrangements de reddition de compte habituels censés pourvoir à la résorption du problème financier. Rien n'indique une intervention, en parallèle, qui serait venue pallier la situation autrement. En clair, le problème budgétaire, ouvertement identifié comme tel, ne s'est pas encore mué en problème de gouvernance. Dans l'état actuel des choses, la ministre de l'Éducation n'inscrit pas la crise universitaire à l'ordre du jour de son agenda politique. Notre analyse semble indiquer qu'au moment de préparer le second plan de redressement aucune solution ni même idée de solution, du moins dans la perspective de la ministre, n'a encore émergé.

Nous avons fait courir l'émergence de la crise universitaire à partir du 14 novembre, date officielle du dévoilement du budget déficitaire à la communauté universitaire. En effet, dans la perspective de l'analyse séquentielle, un problème devient public à partir du moment où les acteurs sociaux considèrent qu'une situation est devenue anormale. Rien n'exclut de penser cependant, comme le démontrent les procès-verbaux, que les membres de la communauté universitaire aient estimé la situation fort préoccupante et anormale avant cette date. Mais à partir du 14 novembre, les procès-verbaux nous montrent à l'œuvre des professeurs notamment, particulièrement actifs. Ils tissent un réseau d'*interactions stratégiques* qui leur permet d'obtenir la démission du recteur, d'exercer des pressions soutenues sur l'administration universitaire afin de faire prévaloir leur solution et de recruter des alliés hors les murs de l'université.

À notre connaissance, les professeurs sont les seuls à avoir permis à des journalistes de prendre part à leur assemblée quelques jours à peine après l'émergence de la crise. Ensuite, nous les voyons s'engager activement dans la création d'un réseau de relations

stratégiques avec d'autres acteurs et alliés hors les murs de l'UQAM, tels des politiciens ou d'autres unités syndicales de l'enseignement supérieur, comme en témoigne la mise sur pied de leur « solidarité intersyndicale ». En clair, ce que démontrent les procès-verbaux, c'est que les professeurs ont, plus que tout autre acteur universitaire, mis en place des mécanismes et un processus intellectuel stratégique visant à faire connaître, dans la sphère médiatique et auprès de leurs alliés, les origines de la crise, les ramifications émanant du problème de gouvernance, leur opposition à la solution de l'État et la mise à l'avant-plan de leur solution.

Notre analyse expose également toute l'importance jouée par le contrat de la firme Busac. Il est à noter que celle-ci ne se prononce jamais dans les médias et, donc, ne justifie pas les conditions de son contrat. Nous l'avons considérée comme une ressource stratégique dans la mesure où, opposant une fin de non-recevoir à la modification des termes de son contrat, la firme Busac contribue à verrouiller la situation et à différer, pour plusieurs mois sinon plusieurs années, la mise en œuvre de solutions envisagées par l'UQAM et l'État.

C'est au cours de l'émergence du problème que se construit, partiellement cependant, la *définition du problème* et que se dessinent *progressivement* les paramètres du problème à résoudre. La crise qui émerge à l'intérieur des murs de l'UQAM présente un visage singulier, selon deux rythmes distincts. Le premier concerne les conséquences financières de la crise. À l'image des pièces d'un casse-tête, les morceaux de la crise à venir sont combinés et juxtaposés de longue date, dans les officines de l'administration. Ceci donne l'impression que la crise universitaire émerge soudainement alors que ce n'est pas tout à fait le cas. En réalité, c'est véritablement l'ampleur du déficit et ses conséquences financières qui émergent abruptement dans l'espace institutionnel et qui prennent de cours tous les acteurs universitaires lors du dévoilement du budget. Ainsi, si l'on veut bien considérer que sous son angle financier la crise universitaire émerge *très rapidement*, il faut

admettre qu'il en va tout autrement pour la connaissance, *très lente*, de ses raisons sous-jacentes et origines précises. En effet, tandis que la dette de l'institution continue d'augmenter de près de 100 millions de dollars en l'espace de quelques mois à peine, ses causes exactes restent *diffuses* et leur périmètre, *insaisissable*.

Nos données indiquent que c'est le Comité exécutif du SPUQ qui, le premier, eut l'idée de recourir au Vérificateur général. Or, les acteurs universitaires, dont les professeurs, rejettent cette motion de leur exécutif présentée en assemblée. Les professeurs justifieront leur propre solution à recourir à une firme privée en faisant valoir leur manque de confiance à l'endroit d'une enquête du Vérificateur général, tout en invoquant l'impartialité de celui-ci.

Ainsi, le CA de l'UQAM accepte dans un très court délai l'idée des professeurs de recourir à une firme privée, même s'il lui faut pour cela payer un million de dollars. En fait, on peut se demander si cette opposition à l'endroit d'une enquête du Vérificateur général, que l'on perçoit comme généralisée, ou le trop plein de confiance que semble afficher la ministre à l'endroit des rapports à venir ont conduit celle-ci à différer la mise à l'agenda du problème ou la mise en œuvre de cette solution ? Les procès-verbaux n'offrent aucun éclairage à ce propos et rien n'indique, qu'à ce moment, la ministre envisageait de recourir au Vérificateur général. Rien ne permet, non plus, de dire qu'elle a fait opposition, d'une manière ou d'une autre, au recours à ces firmes privées ni tenté de s'immiscer dans leur processus d'enquête. En réalité, tout porte à croire que, dans l'immédiat, elle s'est montrée satisfaite de la solution que les acteurs universitaires voulaient mettre en œuvre.

En fait, ce qui ressort plus que tout dans la phase de l'émergence du problème, c'est que l'État n'a pas contribué à la *définition* du problème. Dès lors qu'elles permettent de dégager un premier espace de compréhension sur les tenants et les aboutissants de la crise et de contribuer à définir le problème, ne serait-ce que partiellement, les solutions des

acteurs se transforment en *ressources stratégiques* dans le cours du récit de la politique publique.

5.2.2 La mise à l'agenda

L'analyse séquentielle nous renseigne que la mise à l'agenda du problème peut varier dans le temps. Or, s'il veut accéder à l'agenda politique, il doit recouvrir quelque consistance. Il doit préalablement attirer l'attention de l'État. Mais cela ne saurait suffire. Le problème doit aussi s'imposer par l'entremise des actions d'un acteur ou d'une pluralité d'acteurs. La mise à l'agenda du problème de gouvernance entourant la crise à l'UQAM correspond en tout point à cette dynamique. De plus, c'est au cours de cette séquence que nous avons réalisé l'un des objectifs opérationnels à notre analyse, soit l'identification des causes sous-jacentes de la crise universitaire en lien avec le problème de gouvernance.

Notre analyse montre que l'action de l'État présente un visage différencié selon qu'elle s'exerce par l'entremise du ministère des Finances ou du ministère de l'Éducation. En effet, l'État agit avec célérité pour tout ce qui englobe l'aspect financier de la crise. On voit ainsi le ministère des Finances procéder *très rapidement* au rachat des obligations émises sur les marchés obligataires par l'UQAM. Quant au ministère de l'Éducation, passablement absent en amont du problème, comme le confirme d'ailleurs le Vérificateur général, son action durant la phase de l'émergence du problème se déploie *lentement et très progressivement*.

Ce sont les rapports des firmes privées qui ont exposés l'*étendue*, l'*envergure* et l'*intensité* de la crise, tant par les réponses qu'ils apportent que par les zones d'incertitude qu'ils ne parviennent toujours pas à élucider. Ils mettent ainsi au jour la présence d'une double comptabilité pour les projets immobiliers et confirment les premières informations amassées par le Comité de vérification de l'UQAM, à savoir que les membres du CA

étaient tenus dans l'ignorance de plusieurs décisions financières d'importance qui ont conduit à des dépassements de coûts. Voilà ce qui détermine la ministre de l'Éducation à *inscrire* la crise universitaire à son agenda politique.

La séquence de la mise à l'agenda relève deux temps forts *officiels*. Le premier a trait à la *décision* de la ministre de l'Éducation de mandater le Vérificateur général, au mois de mai 2007. Le second est daté du 5 juin 2008, soit au lendemain du dépôt de la seconde partie du rapport du Vérificateur général, qui porte tout entier sur la gouvernance universitaire. Cette journée correspond au moment où la ministre fait officiellement part, à l'Assemblée nationale, de son intention d'aller de l'avant avec un projet de loi. Cependant, et le fait n'est pas inusité, il semble qu'il y ait un certain *chevauchement* entre la séquence de la mise à l'agenda et la décision de l'État. Comme le confirme l'analyse de Dubé, la ministre anticipait cette solution bien avant que le Vérificateur ne dépose la seconde partie de son enquête. Mais il s'agit d'une intention exprimée, qui sera ultérieurement confirmée par les voies officielles. Ainsi, Dubé lie la décision à venir de la ministre au rapport de l'IGOPP, qui est rendu public à la toute fin du mois de novembre 2007 en précisant :

C'est à la suite du dépôt du rapport de l'IGOPP que la Ministre a annoncé son intention de revoir les règles de gouvernance des universités. Dans une lettre adressée à la Chancelière de l'Université de Montréal, la Ministre demandait au conseil d'administration : « afin d'alimenter ma réflexion sur les actions à poser par notre gouvernement dans ce dossier, j'aimerais connaître de votre part les intentions du conseil d'administration de l'Université de Montréal à l'égard des suites à donner à la publication du rapport de l'Institut » (Université de Montréal : 2007 : a-2/531e/51) (Dubé, 2011: 62).

5.2.3 La décision

C'est durant cette séquence que l'État *mobilise un instrument* de nature coercitive, son projet de loi sur la gouvernance universitaire. Notre récit de la politique publique montre que la solution de l'État ne porte jamais sur les autres causes identifiées par le

Vérificateur général ou les acteurs universitaires comme les partenariats publics-privés, le sous-financement des universités ou les contrats de performance. Au sommet de l'État, seul compte dans la décision le changement du processus de la gouvernance universitaire. Or, c'est justement ce changement que les acteurs universitaires dénoncent avec vigueur, considérant qu'il va *bénéficier* aux membres externes et déposséder les membres internes d'un large pan de leur pouvoir, en plus de dénaturer l'identité et les missions de l'institution par des pratiques managériales issues du secteur privé. En clair, les acteurs récuse la *légitimité* de la décision de l'État.

Durant la formulation de la décision de l'État, c'est-à-dire lors de l'étude du projet de loi, les acteurs universitaires se voient momentanément octroyer un *pouvoir de précision*. Dubé a fait porter son étude sur ce moment précis, qui se met en place lors des audiences publiques. Elles correspondent à cet intervalle où l'État accorde et reconnaît une *légitimité* aux acteurs dans le processus de la décision. À l'exception de quelques rares mémoires et documents cruciaux, nos sources sont différentes. Mais puisque nous faisons intervenir les mêmes acteurs universitaires, l'analyse des débats tenus à l'Assemblée nationale de Dubé et notre mise au jour des référentiels des acteurs sont composés des mêmes idées maîtresses. Il pouvait d'ailleurs difficilement en aller autrement, les acteurs ayant transposé à l'Assemblée nationale leur vision de l'histoire, de l'identité et des missions de l'université et exprimé leurs craintes quant aux conséquences d'institutionnaliser davantage les pratiques managériales dans l'espace universitaire. Mais ce que démontre notre récit de la politique publique, c'est que plusieurs acteurs jugent cette participation au partage du pouvoir à l'aune de leur impossibilité réelle et prédictible de modifier, de quelque manière que ce soit, la teneur du changement inscrite dans la loi. Pour eux, leur participation aux audiences publiques n'y changera strictement rien.

5.3 RETOUR SUR LA PROBLÉMATIQUE DE LA GOUVERNANCE

Notre analyse vient confirmer notre hypothèse de départ, à savoir que le référentiel des acteurs universitaires ne parvient pas à modifier la teneur du changement inscrit dans le projet de loi. En effet, nous avons vu que l'État a fondé sa vision de la gouvernance universitaire sur les principes issus du Nouveau management public, qui sont institutionnalisés dans l'espace universitaire depuis les années 1990. En réalité, ce phénomène remonte à plus loin. À partir des années 1970, la transition d'un modèle économique fondé sur les théories d'inspiration keynésiennes vers un modèle économique fondé sur le néolibéralisme a marqué un point tournant dans la vision, désormais dichotomique et asymétrique, de l'administration publique. D'un côté, une gestion de type keynésienne discréditée puisque réputée inférieure, statique et engoncée dans son apesanteur et, en vis-à-vis, sa contrepartie néolibérale, considérée autrement plus dynamique, performante et qualifiée pour parachever le redressement des organisations publiques. Cette rupture fondamentale a provoqué un changement de paradigme dans la gestion de l'État car, repoussé dans ses retranchements philosophiques, le Nouveau management public tend à nier ou, à tout le moins, à minimiser les aspérités, inégalités et autres différences qui prévalent entre les secteurs privé et public (de Vries, 2010).

Fondé sur l'économie de marché et une philosophie entrepreneuriale, le néolibéralisme incorpore, à partir des années 1970, de nouveaux mécanismes de régulation, qui dicteront le pilotage de l'administration publique et, à sa suite, la gouvernance des sociétés d'État. Appréciée sous l'angle de la *technique de gouvernement*, cette nouvelle approche des politiques publiques conduira à l'émergence d'un « ensemble de processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation » (Bartoli, 1997 : 98). Réduit à sa plus simple expression, le Nouveau management public se reconnaît par le recours à « Quelques thèmes clés [qui] illustrent la

révolution managériale dans l'administration publique : quasi-marché, contrats, autonomie d'exécution, efficacité, efficience, évaluation, rendre des comptes » (Merrien, 1999 : 98). Ce sont là, comme nous l'avons exposé, les principes mêmes du Nouveau management public qui se retrouvent dans le projet de loi sur la gouvernance des universités.

Les acteurs universitaires ne sont pas parvenus à modifier le projet de loi, car le mouvement en direction d'une gouvernance fondée sur les principes issus du Nouveau management public s'est vu consolider par la volonté réaffirmée de l'État de revoir l'ensemble des mécanismes de gouvernance des sociétés d'État et des organisations publiques. C'est ce que le gouvernement appela la réingénierie de l'État. En effet, au Québec, depuis la Révolution tranquille, l'action de l'État s'est modelée à la lumière de trois modèles : le modèle fordiste (1960-1980), le modèle partenarial (1981-2003) et le modèle néolibéral, en cours depuis 2004 (Bouchard, Lévesque et St-Pierre, 2005). Chacun à leur manière, ces modèles ont contribué à la redéfinition de la gouvernance. Pour ces chercheurs, le modèle fordiste se configure par le compromis qui s'établit entre l'État, le patronat et les syndicats en vue de moderniser les entreprises et de développer les régions. Le modèle partenarial, quant à lui, constitue une forme de prolongation du compromis antérieur, mais qui s'élargit sous les pressions conjuguées des groupes sociaux. Enfin, le dernier modèle fait la proposition d'une gouvernance d'inspiration néolibérale et d'un modèle qui remet en question le partenariat « État-marché-société civile » (Bouchard, Lévesque et St-Pierre, 2005 : 1).

À son retour au pouvoir le Parti libéral mène de front deux programmes, qu'il tâche d'imbriquer lorsque l'occasion se présente. D'une part, il donne le coup d'envoi à ce qui constitue sa proposition de renouvellement de la gouvernance des sociétés d'État avec le dépôt, à l'Assemblée nationale, d'un nombre soutenu de projets de loi allant dans cette

direction²². Dans les circonstances, il apparaît que le projet de loi sur la gouvernance des universités est loin d'être un épisode isolé qui s'inscrirait dans une simple logique linéaire : un problème, une solution législative. Cependant, on peut légitimement se demander si la crise universitaire n'a pas servi de courroie d'accélération à la volonté du gouvernement de légiférer sur le processus de gouvernance des sociétés d'État et des institutions publiques ? Une étude plus détaillée en ce sens permettrait de le confirmer.

D'autre part, à son retour au pouvoir, le Parti libéral donne un coup d'accélération à la politique de l'économie du savoir, instaurée sous le gouvernement précédent. Cette dernière, faut-il le rappeler, se fondait sur les préceptes formulés par l'OCDE et qui considérait que le savoir devait « désormais [être] reconnu comme moteur de la productivité et de la croissance économique, ce qui éclaire sous un nouveau jour le rôle que jouent l'information, les technologies et l'apprentissage dans les performances économiques » (OCDE, 1996 : 3).

La *Politique québécoise à l'égard des universités*, présentée en 2002, arrime davantage le secteur universitaire à la stratégie gouvernementale afin d'« assurer la cohérence des orientations et des priorités gouvernementales » (Québec, 2000 : 8). Elle est suivie, en 2005, par le dévoilement de la *Stratégie de valorisation des résultats de*

²² Entrée en vigueur, en décembre 2006, de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives*; dépôt simultané, le 16 juin 2009, du projet de loi n° 38 : *Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance* et du projet de loi n° 44 : *Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance*; adoption, le 9 juin 2011, de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*; adoption, le 6 février 2015, de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*; adoption, le 8 octobre 2015, de la *Loi modernisant la gouvernance du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec*; présentation, le 4 décembre 2015, du projet de loi n° 86 : *Loi sur la gouvernance des commissions scolaires*; présentation, le 11 mai 2016, du projet de loi n° 98 : *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*; présentation, en novembre 2016, du projet de loi n°114 : *Loi modernisant la gouvernance des musées nationaux*. ASSNAT.

recherche, dont l'une des recommandations consiste à « Assurer une gouvernance efficace des infrastructures et des programmes de soutien à la valorisation » (MDEIE, 2005 : chap. 3). Deux ans plus tard, le gouvernement dépose la première mouture des projets de loi sur la gouvernance respective des cégeps et des universités et qui prévoit que leur conseil d'administration respectif « agit dans le respect des principes de gouvernance reconnus afin de renforcer la gestion de l'établissement en visant à la fois, notamment, l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité » (ASSNAT, art. 4.0.18 des projets de loi n° 107 et n° 38). Puis, en 2010, le gouvernement lance la *Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation - 2010-2013*. Le succès de cette dernière, peut-on y lire, réside dans « gouvernance éclairée », mais également « efficace », puisque celle-ci s'avère :

[...] indispensable pour assurer le succès des politiques de recherche et d'innovation. La Stratégie vise donc à doter le système d'innovation québécois d'une gouvernance renforcée favorisant encore plus de cohérence, de concertation et de collaboration entre les différents intervenants, en vue de maximiser les retombées de nos investissements en recherche et innovation (MDEIE, 2010 : 9).

Le référentiel des acteurs, quant à lui, est fondé sur ce que nous nommons l'idée d'université. Présente depuis longtemps, cette idée d'université s'est fixée de manière plus soutenue à partir des années 1990. En effet, durant cette décennie, l'économie du savoir et l'institutionnalisation des pratiques managériales issues du Nouveau management public se cristallisent dans l'espace universitaire, non sans avoir redistribué au passage de nouveaux marqueurs pour la recherche et le financement des universités. En adéquation avec ses mandats, le CSE dépose des avis qui examinent les rapprochements entre *université* et *économie* afin d'analyser les impacts de cette dernière sur les missions et fonctions de l'institution et donnent, par la même occasion, la mesure du référentiel des acteurs universitaires.

En 1993, la tenue de la Commission permanente de l'éducation permet aux acteurs universitaires de se prononcer sur la recherche, les centres de liaison et de transfert ou le

financement des universités. Dans son rapport, le CSE fait état des « perceptions » et des « appréhensions » des professeurs. Ceux-ci se montrent « préoccupés par les relations avec le milieu de la production des biens et services » de même que par « la forme de collaboration » qui doit s'instaurer entre l'université et l'entreprise privée (CSE, 1994 : 7). Plus que tout, ils craignent qu'elle ne vienne exercer des « pressions » et « orienter les activités » de l'enseignement supérieur (CSE, 1994 : 7). En conséquence de quoi, ils s'interrogent : « Les établissements doivent-ils accepter n'importe quelle forme de collaboration, sous prétexte d'intensifier leurs relations avec le milieu économique ? » (CSE, 1994 : 11). Dans les circonstances, les enseignants ne sont pas sans rappeler que la mission de formation de l'université doit constituer « le phare qui guide l'ensemble [des] interventions » gouvernementales et institutionnelles et qu'elle doit s'accomplir de manière « ouverte » et « critique », c'est-à-dire en veillant à s'assurer « qu'il n'y ait ni fermeture ni dérive » (CSE, 1994 : 13).

En 1995, « le développement scientifique et technologique » poursuit sa lancée. Le CSE fait alors état d'une situation particulière, à savoir que « la demande sociale d'une fréquentation universitaire élargie et le rôle moindre de l'État dans le financement universitaire, [...] amènent les universités à repenser et à ajuster leurs pratiques, sur un certain fond d'inquiétude concernant leur mission propre » (CSE, 1995 : 28). À l'évidence, le CSE admet que « [l]es activités de recherche et de développement sont tout autant capitales » afin de répondre aux exigences et « préoccupations majeures » émanant du marché du travail en matière de formation de main-d'œuvre qualifiée, notamment (CSE, 1995 : 16). Cependant, les craintes quant aux impacts et répercussions possibles de ces changements sur la mission de l'institution sont loin de se dissiper, comme le relève l'organisme :

Les universités, devant privatiser un certain nombre de services, se voient soumises aux lois du marché et adoptent ainsi des comportements qui ne cadrent pas nécessairement avec la culture, les valeurs et la mission universitaires : la

compétition, la concurrence, les recours à des concepts de gestion empruntés à l'entreprise privée (CSE, 1995 : 16).

Pour le milieu de l'enseignement supérieur, la progression soutenue d'une gouvernance de type entrepreneuriale n'est pas sans risque pour l'institution universitaire, puisqu'à terme elle aboutira sur « une tendance à y introduire des mécanismes de régulation par le marché qui favorisent la compétition, l'initiative privée et la recherche du profit » (CSE, 2008 : 5). Quant aux récents mécanismes de reddition de compte mis en place par le gouvernement, s'ils s'accompagnent d'une reconnaissance de l'« autonomie [...] dans la gestion des affaires universitaires », ils viennent avec leur contrepartie. Désormais, les universités verront leur financement attaché et assujéti à « l'atteinte de résultats » prescrits par le politique (CSE, 2008 : 5).

Dans son avis, le CSE prend donc soin de rappeler au gouvernement que l'autonomie universitaire est l'une des « valeurs sous-jacentes à la mission de l'université », tout comme le sont la liberté académique, l'éthique et la probité scientifique de même que la collégialité professionnelle. Ils doivent innover l'ensemble de l'administration et de la gestion institutionnelle (CSE, 2008 : 12-13). Pour le CSE, la mission de l'université ne saurait se concevoir en dehors de son historicité, puisque « La mission de l'université médiévale s'apparente [...] à celle de l'université d'aujourd'hui, soit cette relation étroite entre la transmission des connaissances, leur production, leur diffusion et leur préservation » (CSE, 2008 : 7). En toute logique, la mission de l'université devra constamment s'ancrer sur ses « trois principales activités : l'enseignement, la recherche et les services à la collectivité » (CSE, 2008 : 10).

En somme, le récit de la politique publique entourant la crise universitaire de l'UQAM démontre que le rapport de l'IGOPP propose une solution résolument ancrée sur les principes du Nouveau management public. L'État, en faisant de ce rapport la seule source d'inspiration de son instrument législatif ne fait que braquer les acteurs

universitaires contre lui. Certes, ces derniers ne sont pas parvenus à modifier le projet de loi sur la gouvernance des universités. Néanmoins, l'absence d'acceptabilité sociale qui a entouré ce projet de loi explique peut-être pourquoi il n'a pas, jusqu'à ce jour, été soumis au vote de l'Assemblée nationale.

CONCLUSION

La crise universitaire qui a secoué l'UQAM en 2006 a non seulement eu des répercussions financières désastreuses pour l'institution; elle a dévoilé au grand jour un désajustement considérable en matière de gouvernance institutionnelle. Or, au regard de ce dernier problème, la politique publique du gouvernement avait un sens : renouveler les procédures de gouvernance des universités afin d'éviter qu'une telle crise financière ne se reproduise. Mais au-delà de l'engagement réel dans la gouvernance d'une institution publique, ce qui allait en résulter, sur le terrain, c'est un virulent rejet des principes de *bonne* gouvernance issus du Nouveau management public.

Les axes de cette recherche ont porté sur deux aspects bien précis : le *changement* et le *système de représentation*. Par ailleurs, nos objectifs de recherche visaient à déterminer à partir de quel système de représentation ou référentiel l'État et les acteurs avaient fondé leur vision du problème et de la solution. Parallèlement, nous voulions savoir si les acteurs universitaires étaient parvenus à influencer l'action de l'État dans le sens d'une reformulation du changement inscrit dans son instrument législatif.

Le recours à la notion de référentiel de Muller devait rendre opérationnelle la grille d'analyse de la gouvernance de Hufty. En nous concentrant sur le *problème*, les *acteurs* et les *normes* puis en mettant au jour les référentiels, nous sommes parvenus, comme l'indique Muller, à « saisir le réel et [à] atténuer cette part de complexité émanant de la société » (Muller, 2013 : 31). La notion de référentiel a ainsi assuré la mise au jour des logiques qui sous-tendent les représentations du monde des acteurs universitaires et de l'État, qui reposent respectivement sur le référentiel sectoriel de l'idée d'université et le

référentiel global de marché issu du Nouveau management public. En outre, la notion de référentiel a permis de documenter les dimensions de changement et d'acceptabilité sociale entourant l'action de l'État. Partant de là, nous avons été en mesure de confirmer que la trajectoire de la décision de l'État (ministère de l'Éducation) n'a porté que sur l'une des causes sous-jacentes identifiées à la crise universitaire et qu'il n'a pas modifié la teneur du changement inscrit dans son instrument législatif. En somme, par l'entremise de la notion de référentiel, nous sommes parvenus à « la compréhension de la relation entre la structure et l'agent », c'est-à-dire entre l'université et l'acteur universitaire, et à « appréhend[er] empiriquement [...] sous la forme d'un récit » le rôle joué par les ressources symboliques et économiques et les interactions stratégiques mobilisées durant la crise universitaire (Radaelli, 2000 : 256).

Nos axes de recherche, c'est-à-dire le changement et les systèmes de représentation du monde des acteurs, s'inscrivent tous deux dans la problématique de la gouvernance universitaire. Or, l'émergence de l'université de type entrepreneuriale témoigne, selon Engwall, de la « montée en puissance du management » (Engwall, 2007 : 99). Pour cette institution, il en a résulté « deux mécanismes de gouvernance appliqués dans les systèmes sociaux, à savoir le contrôle de l'accès et le contrôle des performances » (Engwall, 2007 : 97). En eux-mêmes, soutient Engwall, ces mécanismes constituent de véritables facteurs d'homogénéisation ou d'uniformisation, qui sont venus prendre appui sur des forces de type coercitive, normative ou mimétique.

S'immergeant dans une perspective historique, Engwall rappelle que la force de coercition du gouvernement sur l'institution universitaire s'est toujours exercée par l'entremise du budget qui lui était dévolu. Or, dans la foulée de « l'expansion du système d'enseignement supérieur [...] les gouvernements [ne furent] désormais plus en mesure d'exercer un contrôle centralisé sur les budgets des universités et les nominations au sein des établissements » (Engwall, 2007 : 103). Par la suite, il en est venu à maintenir cette

force coercitive à travers « les lois, les règlements et d'autres règles formelles » et par une « tendance à intensifier le contrôle des performances jusqu'à introduire leurs représentants au sein des comités de gouvernance des universités » (Engwall, 2007 : 103). D'après Engwall, cette transition s'est opérée au détriment des forces normatives, qui ont, précise-t-il, « [...] traditionnellement régi le monde universitaire » (Engwall, 2007 : 104). Au nombre de ces traditions, « une pratique bien établie », celle de la gestion collégiale mise de l'avant par les acteurs universitaires et qui prescrit que « ce sont les pairs qui élisent les dirigeants des universités tels que les chefs de départements, les doyens ou les recteurs d'universités » (Engwall, 2007 : 103). Comme en témoigne notre récit de la politique publique, cette norme de la collégialité, enracinée de longue date dans l'histoire de l'institution, représente l'un des principaux éléments du référentiel de l'idée d'université.

Pour Engwall « la confiance et la réputation comptent parmi les principaux atouts des universités » et, par le fait même, constituent la cheville ouvrière de l'institution, depuis l'énoncé de sa mission jusqu'aux normes de régulation des processus institutionnels (Engwall, 2007 : 100). Dans ce registre plus particulier de la confiance, notre récit de la politique publique a mis au jour les interactions stratégiques entre les acteurs universitaires, qui ont conduit à la démission du recteur et au recul de la décision de l'exécutif du SPUQ pour ce qui regarde l'idée de recourir à une enquête du Vérificateur général. Une étude plus exhaustive permettrait certainement de démontrer que le rétablissement du lien de confiance entre la haute direction et les membres de l'institution fut un ouvrage de longue haleine. La nomination de Claude Corbo à la tête de l'institution, à la fin de novembre 2007, permettra de poser un premier jalon dans cette direction et l'un des premiers mérites qu'on lui reconnaîtra, outre le fait d'avoir déjà occupé le siège de recteur était celui de n'avoir jamais été associé à l'ancienne équipe de direction.

À l'heure actuelle, poursuit Engwall, les universités doivent répondre aux exigences du système d'accréditation et d'auto-évaluation prescrit par le gouvernement, en plus de

« se soumettre à une évaluation permettant de vérifier qu'elles satisfont à certains critères » (Engwall, 2007 :104). Or, affirme Engwall, non seulement transforment-ils les normes de la profession, mais de plus, ces « systèmes d'accréditation sont sources de forces d'uniformisation normatives *via* la participation des pairs, mais également de forces mimétiques, par le biais de la présence d'administrateurs d'universités et de représentants du monde des affaires (Engwall, 2007 : 104). En clair, la migration, dans un premier temps, des pratiques managériales privées en direction de l'institution universitaire, puis la reproduction de ces mêmes pratiques, dans un second temps, ne fait que confirmer, aux regards d'Engwall, que la doctrine managériale est « à l'origine de puissantes forces mimétiques » (Engwall, 2007 : 103). Il s'agit là, avec la gestion collégiale, de l'un des éléments prépondérants du référentiel de l'idée d'université dont rend compte notre récit de la politique publique.

Finalement, l'on serait en droit de se demander si c'est véritablement l'absence d'acceptabilité sociale qui explique pourquoi le projet de loi sur la gouvernance des universités n'a toujours pas été soumis au vote de l'Assemblée nationale. D'ailleurs, pourquoi ce projet de loi n'a-t-il toujours pas été remanié ou adopté par le gouvernement alors même que la problématique de la gouvernance universitaire a été projetée à l'avant plan de l'actualité, cette fois-ci par les étudiants, lors de la crise étudiante de 2012 ?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Monographies

- Hassenteufel, Patrick. (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin. Collection « U-Sociologie », 2^e édition. 294 p.
- Jones, Charles O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Orlando : Harcourt (3^e édition). 276 p.
- Kübler, Daniel et Jacques de Maillard. (2009). *Analyser les politiques publiques*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble. Collection : Politique en plus. 222 p.
- Lemieux, Vincent. (1999). *Les réseaux d'acteurs sociaux*. Paris : Presses Universitaires de France. 133 p.
- Lemieux, Vincent. (2002). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*. Québec : Presses de l'Université Laval (2^e édition). 208 p.
- Lemieux, Vincent. (2009). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*. Québec : Presses de l'Université Laval (3^e édition). 222 p.
- Mény, Yves et Jean-Claude Thoenig. (1989). *Politiques publiques*. Paris : Presses Universitaires de France. Collection Thémis, Série Sciences Politiques. 319 p.
- Muller, Pierre. (2011). *Les politiques publiques*. Paris : Presses Universitaire de France. 9^e édition. Collection Que sais-je ? 128 p.
- Muller, Pierre. (2013). *Les politiques publiques*. Paris : Presses Universitaire de France. 10^e édition. Collection Que sais-je ? 128 p.

Chapitres de livre

- Hooker, Michael. « The Transformation of Higher Education », dans Oblinger, D. et Sean C. Rush (Ed.). (1997). *The Learning Revolution*, Bolton : Anker Publishing Compagny. Chapter 2.
- Jacob, Steve et Christine Rothmayr. « L'analyse des politiques publiques », dans Ridde, V. et C. Dagenais (dir.). (2009). *Approches et pratiques en évaluation de programme*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal. pp. 69-86.
- Lamari, Moktar et Réjean Landry. « Contexte socio-politique de la prise de décision dans le domaine de la préservation de l'environnement », dans Gérin, M., P. Gosselin, S. Cordier, C. Viau, P. Quénel, E. Dewayilly. (2003). *Environnement et santé publique - Fondements et pratiques*. Acton Vale et Paris : Edisem / TEC & Doc. Environnement et santé publique. p. 957-974.
- Mason, Robin. « The university - current challenges and opportunities », dans D'Antoni, S. (Ed). (2006). *The Virtual University. Models and Messages, Lessons from Case Studies*. International Institute for Educational Planning. Mayenne : UNESCO, Education on the Move Series.

Mémoire de maîtrise

- Dubé, Sylvain. (2011). *Étude des débats menant à l'adoption du projet de loi no 38 sur la gouvernance des universités québécoises*. Mémoire de maîtrise. Montréal : Université de Montréal. 300 p.

Thèse de doctorat

- Marcy, Yannick. (2010). *La professionnalisation des diplômés universitaires : la gouvernance des formations en question*. Thèse de doctorat. Université de Provence. 2010. 492 p.

Articles de revue

- Amar, Anne et Ludovic Berthier. « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites ». *Revue RECEMAP : Gestion et Management Publics*, décembre 2007, 13 p.
- Breton, Gaétan. « L'Îlot naufrageur. L'UQAM à la dérive ». *À babord*, 2008, n° 26, oct. / nov. Dossier : L'université entre déclin et relance.
- Charreaux, Gérard. « Quelle théorie pour la gouvernance ? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive et comportementale ». FARGO - Centre de recherche en Finance, Architecture et Gouvernance des Organisations. *Cahier du FARGO* n° 1110402, 2011, 27 p.
- Draelants, Hugues et Christian Maroy. « L'analyse des politiques publiques : Un panorama ». Revue de la littérature (partie 1). *Knowledge and Policy in education and Health Sectors*, 2007, 28 p.
- Duran, Patrice. « Gouvernance ». *Politiques et management public*, 1998, vol. 16, n° 1, pp. 3-4. (Ce texte est repris de *La Lettre du Management public*. (1998). n° 13, janvier-février, rubrique « Des mots et des modes »).
- Engwall, Lars. « Les universités entre l'État et le marché : évolution des modes de gouvernance universitaire en Suède et ailleurs ». *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 2007, vol. 3, n° 19, p. 97-117.
- Enjolras, Bernard. « Économie sociale et solidaire et régimes de gouvernance ». Institute for Social Research, *RECMA - Revue internationale de l'économie sociale*, 2005, n° 296, janvier, p. 56-69.
- Fouilleux, Ève. « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune ». *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 277-306.
- Gow, James Iain. « Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992) ». *Politique*, n° 23, 1993, p. 59-105.
- Hassenteufel, Patrick. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales*, 2010, vol. 1, n° 157, p. 50-58.
- Jobert, Bruno. « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, 1992, 42^e année, n° 2, p. 219-234.

- Lacroix, Isabelle et Pier-Olivier St-Arnaud. « La gouvernance : tenter une définition ». *Cahiers de recherche en politique appliquée*, automne 2012, vol. IV, n° 3, p. 19-37.
- Lecours, André. « L'approche néo-institutionnaliste en science politique ». *Politique et Sociétés*, 2002, vol. 21, n° 3, p. 3-19.
- Lemieux, Vincent. « Réseaux et science politique ». *Globe*, 2004, vol. 7, n° 1, p. 27-41.
- Merrien, François-Xavier. « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique ». *Lien social et Politiques*, 1999, n° 41, p. 95-103.
- Montpetit, Éric et Christian Rouillard « La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel. Pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois ». *Globe : revue internationale d'études québécoises*, 2001, vol. 4, n° 1, p. 119-139.
- Muller, Pierre, Jean Leca, Giandomenico Majone, Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran. « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, 1996, 46^e année, n° 1, p. 96-133.
- Muller, Pierre. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique*, 2000, 50^e année, n° 2, p. 187-208.
- Muller Pierre. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs ». *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 155-187.
- Muller, Pierre, Bruno Palier et Yves Surel. « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes ». *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, février. p. 5-6.
- Musselin, Christine. « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? ». *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 51-71.
- Paye, Olivier. « La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique ». *Études internationales*, 2005, vol. 36, n° 1, p. 13-40.
- Radaelli, Claudio M. « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne ». *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000. p. 255-275.

- Rizza, Roberto. « Néo-institutionnalisme sociologique et nouvelle sociologie économique : quelles relations ? ». *Revue Interventions économiques*. Papers in *Political Economy*, 2008, 38, 21 p.
- Sabatier, Paul A. et Edella Schlager. « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines ». *Revue française de science politique*, 2000, 50^e année, n° 2, p. 209-234.
- Simoulin Vincent. « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne ». *Droit et société*, 2003, vol. 2, n°54, p. 307-326.
- Stone, Alec. « Le néo-institutionnalisme. Défis conceptuels et méthodologiques ». *Politix*, 1992, vol. 5, n° 20, p. 156-168.
- Stroker, Jerry. « Governance as theory: five propositions ». *ISSJ*, 1998, 155, p. 17-28.
- Surel, Yves. « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques ». *Chroniques « politiques publiques »*. *Pouvoir*, 1998, 87, p. 161-178.
- Theys, Jacques. « La gouvernance, un concept utile ou futile ? ». *Economie & Humanisme*, 2002, n° 360, mars, p.4-6.
- Tournier, Charles. « Le concept de gouvernance en science politique ». *Pap. Polít.* Bogotá (Colombia), enero-junio 2007, vol. 12, n° 1, 63-92.
- Vincent-Lancrin, Stéphan. (2007). *The « Crisis » of Public Higher Education: A Comparative Perspective*. Berkeley: University of California, Center for Studies in Higher Education, Research and Occasional Papers Series. 23 p.
- Vries, Jouke de. « Is New Public Management Really Dead ? ». OECD, *Journal on Budgeting*, 2010, n° 1, p. 1-6.

Articles électroniques

- Calame, Pierre. « L'Université du 21^{ème} siècle sera citoyenne, responsable et solidaire ou ne sera pas ». *Institut de recherche et débat sur la gouvernance*. Programme : Formation à la gouvernance, 2003.

- Chevalier, Gérard. « Rationalités, référentiels et cadres idéologiques ». *SociologieS* [En ligne], La recherche en actes, Rationalités, référentiels et cadres idéologiques, 27 avril 2008.
- Gill, John « Crisis management must target 'quiet catastrophes' ». *The Times Higher Education*, 03 April 2008.
- Hufty, Marc. « La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? Proposition pour un cadre analytique ». *Fédéralisme Régionalisme*, 2007, vol. 7, n° 2 - Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique ?
- Kenny, Samuel. « Le Cadre Analytique de la Gouvernance. Apports, limites et perspectives ». *Institut de recherche et débat sur la gouvernance*. Programme : Analyse et évaluation de la gouvernance, 28 mars 2008.
- Minogue, John P. « The 20th Century University Is Obsolete », *Inside Higher Ed*, Sept. 5, 2006.
- Muller, Pierre. « Aux frontières de l'action publique. Ce que les politiques du genre font de l'analyse des politiques publiques ». *HAL archives-ouvertes*, juillet 2014, 11 pages.
- Pesqueux, Yvon. Le " nouveau management public " (ou New Public Management). *HAL archives-ouvertes*. 2006.
- Stile, H. C. « A Crisis in Higher Education in America ». *Essay in Perspective*, Institute for Effective Governance in Higher Education, Summer, vol. 3.

Comptes rendus critique

- Gibert, Patrick. « Yves Meny et Jean Claude Thoenig : Politiques Publiques ». *Politiques et management public*, 1990, vol. 8, n° 1, p. 155-156.
- Thoenig, Jean-Claude. « Pierre Muller et Yves Surel : L'analyse des politiques publiques ». *Politiques et management public*, 1998, vol. 16, n° 4 p. 170-171.
- Villard, Philippe. « Les politiques publiques » de Pierre Muller, Paris, Presses universitaires de France, 2009 [8e éd.], 128 p., *Politique et Sociétés*, 2009. vol. 28, n° 3, p. 218-220.

Dictionnaire

Thoenig, Jean-Claude. « Politiques publiques », Dictionnaire des politiques publiques, 2010, p. 420- 427.

Notes / textes

Garon, Francis et Éric Montpetit. (s.d.). *Gouvernance : propositions pour orienter la recherche empirique*. Université de Montréal, 12 p.

Paquet, Gilles. (2011). « La problématique gouvernance ». Texte soumis pour publication dans *Encyclopédie de la stratégie*. Livre préparé sous la direction de Taieb Hafsi (dir.), Alain Charles Martinet, Jean-Philippe Denis et Franck Tannery et devant être publié par ECONOMICA à Paris. 24 p.

Surel, Yves. « Politiques publiques », notes, automne 2002, 81 pages.

Actes de colloques / congrès

Campbell, Bonnie. « Bonne gouvernance, réformes institutionnelles et stratégies de réduction de la pauvreté : quel agenda de développement ? ». Présentation au Colloque *Gouvernance pour le développement au 21^e siècle : Vues d'Afrique et d'Amérique Latine. Enjeux et défis de l'appropriation locale de la gouvernance*, Montréal, 2-3 décembre 2005. 23 pages.

Canet, Raphaël. « Qu'est-ce que la gouvernance ? ». Conférence de la chaire MCD prononcée dans le cadre du Séminaire *Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile*. UQAM, Montréal : Écomusé du fier monde, 16 mars 2004.

Denis, Jean-Louis et François Champagne. « Politique publique et changement dans les organisations de santé : le cas de l'implantation de la vacation en centre d'hébergement au Québec ». *Politiques et management public*, vol. 7, n° 2, 1989. Quel projet pour les administrations et les entreprises publiques ? - Actes du Troisième Colloque International, Québec, 3 et 4 novembre 1988, deuxième partie, p. 191-216.

Gibert, Patrick. (2002). « L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare ». *Politiques et management public*, vol. 20, n° 1, dans Reconfigurer l'action publique : big bang ou réforme ?, Actes du onzième colloque international, Nice, jeudi 4 et vendredi 5 octobre 2001, Tome 1. p. 1-14.

Gourgues, Guillaume et Ouassim Hamzaoui. « Les politiques publiques comme objet ou problème. Genèse et trajectoire d'une problématisation dans l'analyse des politiques publiques en France ». Congrès de l'Association Française de Science Politique, Grenoble, France, septembre 2009.

Nahrath, Stéphane. « Les référentiels de politiques publiques ». Papier introductif à l'atelier : Comparative policy analysis : new trends in cognitive approaches du groupe politiques publiques de l'ASSP. Congrès annuel de l'Association Suisse de Science Politique, Université de Genève, 7 et 8 janvier 2009, 26 p. (Version du 21.12.09).

Documentation gouvernementale

Assemblée nationale (2006). Projet de loi n° 53 : Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives. Québec : Éditeur officiel du Québec.

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

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

Assemblée nationale (2008). Projet de loi n° 44 : Loi modifiant la Loi sur l'administration financière et la Loi sur le ministère des Finances. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Assemblée nationale (2008). Projet de loi n° 88 : Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Assemblée nationale. Journal des débats, 38^e législature, 1^{ère} session, jeudi 30 octobre 2008 - Vol. 40, n° 109.

Assemblée nationale (2009). *Projet de loi n° 38. Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*. Trente-neuvième législature. Première session. 2009. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Assemblée nationale. Commission de la culture et de l'éducation. Consultation générale et auditions publiques à l'égard du projet de loi n° 44 - Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance et du projet de loi n° 38 - Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance. 1^{er} septembre 2009.

Avis, études, rapports

CSE. *L'enseignement supérieur et le développement économique. Pour l'ouverture dans le respect de la mission et de l'autonomie institutionnelle*. Québec, 1994. 116 p.

CSE. *Réactualiser la mission universitaire*. Avis au ministère de l'Éducation. Québec, 1995. 84 p.

CSE. *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*. Avis au ministère de l'Éducation. Québec, 2008. 104 p.

Institut national de la santé publique et Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé. « Un cadre d'analyse de politique publique : guide pratique ». Québec, Note documentaire. Septembre 2012. 14 p.

Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques. *Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*. Montréal, sept. 2007. 20 p.

Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques. *Mémoire relatif au projet de loi no 38 : Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*. Montréal, août 2009. 16 p.

MDEIE. (2005). *Rapport*. Groupe de travail sur la valorisation des résultats de la recherche. Québec. 2005. 52 pages.

MDEIE. (2010). *Stratégie québécoise de l'innovation 2010-2013. Mobiliser, innover, prospérer*. Québec, 2010. 46 p.

- OCDE. (1996). *L'économie fondée sur le savoir*. Paris : OCDE. 47 p.
- OCDE. (2002). *La gouvernance au XXIe siècle. Études prospectives*. Paris : OCDE. 253 p.
- OCDE (2004). *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*. Paris : OCDE. 77 p.
- Québec. (2000). *Pour mieux assurer notre avenir collectif. Politique québécoise à l'égard des universités*. Québec. 35 p.
- Québec. (2007). Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. *Partie I - Impact des pertes immobilières sur la situation financière*, novembre.
- Québec. (2008). Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. *Partie II - Principaux facteurs responsables des pertes de l'Université du Québec à Montréal*, juin.

UQAM

- Breton, Gaétan. « Îlot Voyageur. L'UQAM se lance dans la gestion immobilière ». *Bulletin de liaison du syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal*. Novembre 2005, n° 246, p. 10.
- Faculté de science politique et de droit. Procès-verbal de la 1^{ère} assemblée spéciale du Conseil académique de la Faculté de science politique et de droit de l'année 2006-2007, 23 novembre 2006.
- Faculté des sciences humaines. Procès-verbal de la 87^e réunion spéciale du Conseil de la Faculté des sciences humaines, 20 novembre 2006.
- Pelletier, Jacques. « Le béton ou la réflexion ? ». *Bulletin de liaison du syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal*. Septembre 2005, n° 245, p. 1-2.
- Pelletier, Jacques. « Expansion immobilière : ce n'est qu'un début ». *Bulletin de liaison du syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal*. Novembre 2005, n° 246, p. 12.
- UQ. Assemblée des gouverneurs. « Plan de redressement de l'Université du Québec à Montréal », 21 juin 2007. Résolution 2007-7-AG-R-106.
- UQAM. « Analyse du déficit de l'UQAM et état de la question sur sa gouvernance ». 22 novembre 2006.

- UQAM. Entente administrative MELS-UQAM sur une démarche de retour à l'équilibre budgétaire pour l'UQAM. 28 septembre 2007.
- UQAM. Extrait du procès-verbal de la deuxième séance de la trois cent quatre-vingt-dix-neuvième assemblée régulière du Conseil d'administration de l'Université du Québec à Montréal, 21 novembre 2006.
- UQAM. Extrait du procès-verbal de la deuxième séance de la trois cent quatre-vingt-dix-neuvième assemblée régulière du Conseil d'administration de l'Université du Québec à Montréal, 21 novembre 2006. Les rapports entre le recteur et le conseil d'administration. Résolution 2006-A-13241.
- UQAM. Extrait du procès-verbal de la deuxième séance de la trois cent quatre-vingt-dix-neuvième assemblée régulière du Conseil d'administration de l'Université du Québec à Montréal, mardi 21 novembre 2006. Mandat et composition du Comité d'étude sur la gouvernance de l'UQAM. Résolution 2006-A-13242.
- UQAM. Extrait du procès-verbal de la deuxième séance de la trois cent quatre-vingt-dix-neuvième assemblée régulière du Conseil d'administration de l'Université du Québec à Montréal, 21 novembre 2006. Mandat et composition du Comité d'étude sur le financement de l'UQAM. Résolution 2006-A-13243.
- UQAM. Faculté de science politique et de droit. Procès-verbal de la 1^{ère} assemblée spéciale du Conseil académique de la Faculté de science politique et de droit de l'année 2006-2007, 23 novembre 2006.
- UQAM. « Plan de redressement : état de la situation ». (s.d.), 7 p.
- UQAM. « Situation financière de l'UQAM et plan de redressement. Où nous en sommes ». 18 février 2008.
- SPUQ. « Îlot Voyageur : le débat continue ». *Bulletin de liaison du syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal*. Avril 2006, n^o 249, p. 5.
- SPUQ. Mémoire (et demande de comparution) présenté par le Syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal, à la Commission parlementaire de l'Éducation de l'Assemblée nationale du Québec. 17 août 2009. 7 p.
- SPUQ. Procès-verbal de la première réunion extraordinaire de l'Assemblée générale du SPUQ 2006-2007, tenue le jeudi 23 novembre 2006.

SPUQ. Procès-verbal de la première réunion du Conseil du SPUQ 2007-2008, 11 octobre 2007.

SPUQ. Procès-verbal de la réunion statutaire de l'Assemblée générale du SPUQ 2007-2008, 1^{er} mai 2008.

Associations syndicales / étudiantes

CADEUL. « Mémoire présenté par la Confédération des associations d'étudiants et étudiantes de l'Université Laval (CADEUL) à la Commission de l'éducation dans le cadre des consultations générales sur la loi 38. La loi 38 : Inefficace, Opaque, Inefficiente ». Québec, août 2009. p. 3.

FQPPU. « La fin de l'autonomie et de la collégialité universitaires. Analyse critique du projet de loi 38 sur la gouvernance universitaire. Mémoire présenté à la Commission de l'éducation ». 14 août 2009. 29 p.

SPPUS. « Appel à la mobilisation : opposition au projet de loi 38 sur la gouvernance universitaire ». 21 septembre 2009, 1 p.

Communiqués de presse

CREPUQ. « Le modèle de gouvernance des universités proposé par le projet de loi n° 38 va à l'encontre des meilleures pratiques ». Communiqué de presse, 29 septembre 2009

FNEEQ. « La Coalition des employé-es dans la rue ». Communiqué de presse, 18 sept. 2007.

FNEEQ-CSN, « La Table des partenaires universitaires descendra dans la rue avec les étudiants afin de s'opposer à la hausse des frais de scolarité ». Communiqué de presse, 8 nov. 2011.

FQPPU. « Quand le remède EST la maladie : le projet de loi du ministère des Finances et le Rapport sur la gouvernance des universités du Québec (IGOPP) ». Communiqué de presse, 12 octobre 2007.

SCFP. « Les universités livrées au secteur privé : la gouvernance retirée des mains de la communauté universitaire ». Communiqué de presse, 16 juin 2009.

UQAM. « Inauguration du Complexe des sciences Pierre-Dansereau de l'UQAM : un premier « bâtiment vert » - le pavillon des Sciences biologiques - les bureaux montréalais de la TÉLUQ et des résidences étudiantes ». Communiqué de presse, 28 novembre 2005.

UQAM. « Subvention de 25 millions \$ du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport à l'UQAM pour le pavillon des Sciences biologiques ». Communiqué de presse, 30 janvier 2006.

UQAM. « Le Conseil d'administration analyse le déficit de l'UQAM ». Communiqué de presse, 14 novembre 2006.

UQAM. « Madame Danielle Laberge est nommée rectrice par intérim et le Comité de vérification dépose un nouveau rapport sur les projets immobiliers de l'UQAM ». Communiqué de presse, 12 décembre 2006.

Cabinet du vérificateur général. « Rapport du vérificateur général concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal ». Communiqué n° 6. Québec, 1^{er} novembre 2007.

FNEEQ. « La Coalition des employé-es dans la rue ». Communiqué de presse, 18 sept. 2007.

SCCUQ. « Analyse de la situation à l'UQAM ». Édition spéciale. Syndicat des chargées et chargés de cours de l'Université du Québec à Montréal. Février 2008 - n° 53.

Articles de journaux

« Manifestation à l'UQAM ». *Le Devoir*, 6 juin 2007.

Baillargeon, Stéphane et Marie-Andrée Chouinard. « Projet universitaire de 320 millions sur le site du terminus Berri ». *Le Devoir*, 18 mars 2005.

Cauchy, Clairandrée. « Plan de redressement - Deux firmes de comptables se penchent sur le cas de l'UQAM. Un comité de sages fera des recommandations sur la base du rapport des comptables externes ». *Le Devoir*, 28 septembre 2007.

Cauchy, Clairandrée. « Plan de redressement de l'UQAM - Courchesne refuse tout délai aux comptables ». *Le Devoir*, 23 novembre 2007.

Cauchy, Clairandrée. « La réponse de Michelle Courchesne aux critiques du vérificateur général - UQAM : les règles de gouvernance changeront ». *Le Devoir*, 5 juin 2008.

Cauchy, Clairandrée. « Universités : Courchesne est prête pour le coup de barre. Le projet de loi sur la gouvernance sera déposé cet automne contre vents et marées, a-t-elle révélé au Devoir ». *Le Devoir*, 10 septembre 2008.

Charbonneau. Léo. « Peu d'appui au projet de loi 38 sur la gouvernance universitaire ». *Affaires universitaires*, 1^{er} octobre 2009.

Chouinard, Marie-Andrée. « L'UQAM achète un CLSC pour ses besoins futurs ». *Le Devoir*, 7 mai 2005.

Chouinard, Marie-Andrée. « Universités : le boom immobilier. Les mises en chantier s'élèvent à un milliard de dollars. Les déficits s'accumulent mais on bâtit comme jamais ». *Le Devoir*, 22 octobre 2005.

Chouinard, Marie-Andrée. « L'UQAM devra rendre des comptes. Les gouverneurs du réseau de l'UQ réclament un plan de redressement financier ». *Le Devoir*, 14 décembre 2006.

Chouinard, Marie-Andrée. « Le déficit se creuse à l'UQAM. Le chantier de l'îlot Voyageur pressurise les finances déjà chancelantes de l'établissement ». *Le Devoir*, 8 février 2007.

Chouinard, Marie-Andrée. « Jeu de Monopoly ». *Le Devoir*, 4 mai 2007.

Dion-Viens, Daphnée. « Projet de loi 38 : l'élection du recteur de Laval menacée ». *Le Soleil*, 04 septembre 2009.

Dion-Viens, Daphnée. « Les universités ne veulent pas du projet de loi 38 ». *La Presse*, 30 septembre 2009.

Doyon, Frédérique. « Accueil enthousiaste de la vente de l'édifice Saint-Sulpice. L'UQAM a déboursé 2,5 millions pour l'acquérir ». *Le Devoir*, 7 juillet 2005.

Lévesque, Kathleen et Clairandrée Cauchy. « Québec récupère l'îlot Voyageur. En contrepartie, l'UQAM est sommée de rétablir son équilibre budgétaire ». *Le Devoir*, 1 septembre 2007.

Page web

Institut sur la gouvernance / Institut on Governance. « Defining Governance ». 2015.

