



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté
par la
Confédération des syndicats nationaux

à Madame Lise Bissonnette et Monsieur John R. Porter

dans le cadre des travaux
du Chantier sur une loi-cadre des universités

17 mai 2013

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Téléphone : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction	7
1. Loi-cadre sur les universités.....	8
<i>La mission des universités</i>	8
<i>Les principes fondamentaux et les principaux moyens</i>	10
2. Loi sur un Conseil national des universités	13
<i>S'inspirer de l'ancien Conseil des universités</i>	13
<i>Une mise en garde s'impose</i>	16
3. La gouvernance et la collégialité	19
Conclusion et recommandations.....	21
Annexe	22
<i>Magna Charta Universitatum</i>	22
<i>Énoncé du gouvernement du Québec sur les établissements d'enseignement supérieur</i>	24

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2000 syndicats qui regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs, principalement sur le territoire du Québec, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans 8 fédérations, ainsi que sur une base régionale dans 13 conseils centraux.

Trois fédérations représentent plus directement les intervenantes et les intervenants du réseau de l'enseignement supérieur :

- La Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec représente la majorité des enseignantes et des enseignants de cégeps et des chargé-es de cours à l'université;
- La Fédération des professionnelles représente les professeur-es de l'UQAM et des professionnelles et professionnels d'universités;
- La Fédération des employées et employés de services publics représente la majorité du personnel de soutien des cégeps ainsi que du personnel de soutien dans les universités.

La CSN se préoccupe du développement et de la valorisation de l'éducation publique et gratuite ainsi que des personnels qui y œuvrent. La CSN a d'ailleurs publié l'automne dernier une plateforme sur l'éducation intitulée *L'éducation, un droit humain, une responsabilité sociale!*

Introduction

Depuis plusieurs années, l'ensemble des membres de la communauté universitaire réclame des états généraux pour débattre de l'évolution et des transformations au sein des universités. La fin abrupte de la rencontre des partenaires en décembre 2010, le conflit étudiant du printemps 2012 et, plus récemment, les départs annoncés de certains membres de la CREPUQ sont autant de manifestations des dissensions existantes. Ainsi, tout au long des travaux du Sommet sur l'enseignement supérieur, les participantes et participants n'ont cessé de revendiquer l'importance de débattre du rôle de l'université, jugeant cette étape nécessaire afin de poursuivre les discussions sur la gouvernance, la qualité, l'accessibilité, le financement, les frais de scolarité et l'aide financière aux étudiants.

Dans ce contexte, la CSN estime qu'il est pertinent d'élaborer une loi-cadre portant sur la mission de l'université, les principes à respecter et les moyens à mettre en œuvre afin de garantir une cohésion au sein du réseau universitaire. Toutefois, les modalités concernant la création d'un Conseil national des universités devraient être convenues dans une loi spécifique à l'instar de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation ou de l'ancienne Loi sur le Conseil des universités. D'ailleurs, nous croyons que la loi sur le Conseil national des universités devrait être adoptée en premier. Nous croyons que le futur Conseil devrait être mandaté pour élaborer la loi-cadre et pour mettre en place un processus basé sur la collégialité, favorisant les nécessaires débats qui permettront ensuite d'assurer une adhésion et une interprétation commune des énoncés à inclure dans ladite loi.

Le présent mémoire est divisé en trois parties. La première porte sur les éléments qui devraient être inclus dans une loi-cadre sur les universités québécoises. La deuxième expose nos positions quant à une loi sur un éventuel Conseil national des universités. La troisième, plus brève, concerne la gouvernance et la collégialité.

1. Loi-cadre sur les universités

L'idée de concevoir une charte ou une loi-cadre sur les universités québécoises a été abordée lors des travaux du Sommet. Il existe actuellement différents modèles de chartes sur les principes fondamentaux des universités ou sur les codes d'éthique, certaines s'appliquant à plusieurs universités et d'autres étant spécifiques à un établissement. La plus connue est la *Magna Charta Universitatum*, signée par plus de 750 universités provenant de 80 pays différents. On retrouve, parmi ses signataires, l'Université Laval et l'Université du Québec en Outaouais. La CSN partage les principes énoncés dans cette charte. Toutefois, nous croyons que ce type de convention devrait également engager l'État, ce qu'une loi-cadre devrait permettre. À cet égard, l'énoncé du gouvernement du Québec sur les établissements d'enseignement supérieur lors du Sommet démontre sa volonté d'aller en ce sens. De manière générale, nous adhérons aux quatre points de la déclaration bien que nous déplorions que le gouvernement ait omis d'y inscrire l'accessibilité alors que ce thème était au cœur du Sommet. Toutefois, le préambule sur les « attendus que » nous laisse perplexes. Quel sens donner à cette liste d'affirmations qui semble n'être qu'un amalgame d'éléments censés plaire un peu à tout un chacun?

L'objectif de la loi-cadre devrait être de définir les assises du contrat social entre les universités et la société québécoise et le cadre de référence entre les universités et l'État. Ainsi, on s'attend à retrouver dans une éventuelle loi-cadre la mission de l'université québécoise ainsi que les principes fondamentaux et les moyens pour les mettre en œuvre. De plus, les éléments énoncés dans la loi-cadre devraient se refléter dans la politique de financement des universités, dans la politique de la recherche et de l'innovation ainsi que dans la gouvernance des universités et le partage des responsabilités.

La mission des universités

Depuis quelques décennies, il existe au Québec un consensus quant à la mission de l'université. Celle-ci se décline en trois volets. Le premier concerne la transmission des connaissances et des savoirs de haut niveau. Le deuxième vise le développement continu des connaissances et des savoirs, principalement par la recherche et la création sous de multiples formes et dans les divers champs de connaissances. Le service à la collectivité, le troisième volet, se traduit par une ouverture au milieu et un soutien aux organismes qui ne sont pas desservis par les activités régulières de l'établissement. Enfin, en plus de ces trois volets, on s'attend également à ce que les universitaires exercent une fonction critique dans les débats qui animent notre société et qu'ils alimentent la réflexion sociale.

Or, si la mission de l'université demeure essentiellement la même, sa mise en œuvre change au gré du contexte social, économique et culturel et en fonction des forces en présence. Ceci amène la communauté universitaire à constamment se questionner sur les finalités de l'université. Les demandes de la part de l'État et des entreprises quant au rôle

économique de l'université, la réduction du financement public, le financement de la recherche ayant des applications pour le monde des affaires, la massification de la fréquentation universitaire, l'internationalisation, la quête de la performance et de la reconnaissance, la *nouvelle gestion publique* sont autant de facteurs qui influencent les moyens mis en place et vont même parfois à l'encontre de la mission de l'université.

À cet égard, le Conseil supérieur de l'éducation rappelait dans son avis *Réactualiser la mission universitaire* une liste des débats qui demeurent à faire. « On songe, notamment, au débat qui porte sur la pertinence sociale et économique de l'enseignement et de la recherche universitaires, que certains opposent à la formation et à la recherche fondamentales, sans visée économique directe. On pense aussi au débat sur l'équilibre à établir entre la formation universitaire à caractère général et la formation pointue et très spécialisée convenant aux besoins immédiats des entreprises; sur la place de la recherche non orientée et libre par rapport à celle de la recherche orientée pour trouver une solution à des problèmes identifiés comme prioritaires par les agences gouvernementales. En s'inquiétant des capacités d'absorption du marché du travail, on soulève également la question du contingentement des inscriptions dans les programmes d'étude et on la lie à l'accessibilité des études supérieures. En outre, le partage des responsabilités en matière de formation continue entre les entreprises, les corporations professionnelles et le système d'éducation et, au sein de ce dernier, le partage entre les cégeps et l'université constituent un autre champ de préoccupation, comme l'est celui de l'équilibre des ressources à consacrer à la formation initiale et à la formation récurrente. On s'interroge aussi sur les conséquences de la diversification des populations étudiantes et du phénomène de l'allongement des études sur l'organisation pédagogique elle-même. Il en est de même de l'équilibre des ressources à répartir entre les domaines disciplinaires, puisque tous n'ont pas la même cote auprès des personnes dont la principale préoccupation est le redressement économique. »¹

Or, l'avis dont il est question ici a été produit en 1994! C'est dire à quel point les questions sont récurrentes et les consensus difficiles. Depuis le Rapport Parent, nombreuses ont été les occasions où l'avenir de l'université a fait l'objet d'études : l'ancien Conseil des universités, puis le Conseil supérieur de l'éducation se sont penchés à maintes reprises sur ce sujet², sans compter les discussions lors des États généraux sur

¹ Conseil supérieur de l'éducation. *Réactualiser la mission universitaire*. 1994. p. 18.

² Parmi ces avis, on retrouve notamment : *L'université québécoise des années '80* (1980) *L'enseignement supérieur : pour une entrée réussie dans le XXI^e siècle* (1992), *Réactualiser la mission universitaire* (1994), *Recherche, création et formation à l'université : une articulation à promouvoir à tous les cycles* (1998), *La gouverne de l'éducation : logique marchande ou processus politique?* (2000-2001), *Le financement des universités québécoises dans le contexte de l'économie du savoir : un choix de société* (2004), *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises* (2008),

l'éducation de 1995-1996 et l'abondante littérature parue jusqu'à ce jour sur le rôle de l'université au sein de la société. L'élaboration d'une loi-cadre représente une nouvelle opportunité de rassembler différents représentants de la communauté universitaire, du gouvernement et de la société pour faire ces débats. Il ne saurait en être autrement si l'on souhaite une adhésion véritable et, surtout, une compréhension commune de la mission de l'université, des principes fondamentaux qui la sous-tendent et des moyens à mettre en place pour y parvenir. Si depuis plusieurs années les divergences opposent principalement la communauté universitaire d'un côté et l'État et les acteurs économiques de l'autre, nous constatons aujourd'hui que ces tensions existent également au sein même des différentes composantes de la communauté universitaire, d'où l'importance de mettre en place un processus permettant les pourparlers et non seulement l'envoi de mémoires.³

Les principes fondamentaux et les principaux moyens

Outre la mission de l'université, il importe d'énoncer dans une loi-cadre les principes fondamentaux et les principaux moyens qui la soutiennent. La responsabilité de leur respect et de leur mise en œuvre incombe parfois à l'État, parfois aux établissements et aux personnels, mais dans bien des cas elle est partagée. Voici une liste non exhaustive de principes et de moyens qui devraient, selon nous, être approfondis et inclus dans une éventuelle loi-cadre.

Principes fondamentaux

- L'enseignement universitaire est un bien commun.
- L'accessibilité aux études universitaires doit être assurée à toutes les personnes qui le désirent et qui en ont les capacités. À cet égard, rappelons que le Québec en 1976 s'est déclaré lié au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dont l'article 13(2)c stipule que: «L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité».
- Les établissements universitaires québécois sont autonomes au sens «qu'ils gèrent leurs ressources humaines et les immeubles dont ils sont propriétaires. Ils sont seuls responsables du recrutement d'étudiants, de la définition des

Pour une vision actualisée des formations universitaires aux cycles supérieurs(2010) et *Modèles d'universités et conceptions de la qualité : pour une université plurielle et capable d'en témoigner* (2012).

³ Pensons à la situation pour le moins paradoxale où les recteurs ont été les promoteurs d'une hausse substantielle des droits de scolarité alors que les étudiantes et les étudiants ont mis en doute la nécessité d'augmenter le financement des universités; ou encore à la volonté de certains recteurs de créer deux classes d'universités avec des modalités différenciées.

programmes de formation, de l'accueil et de l'accompagnement des étudiants et, dans une grande mesure, de la gestion de leurs ressources financières et matérielles. Toutefois, les établissements québécois ne disposent pas du pouvoir de décider du niveau des droits de scolarité.»⁴

- La liberté académique est un prolongement de la liberté d'expression et doit permettre aux personnels universitaires de poursuivre leurs activités d'enseignement, de recherche et de création ainsi que leur sens critique sans subir de pressions économiques, politiques ou autres influences externes.
- L'éthique et la probité scientifique doivent viser à refléter «l'attitude qui consiste à respecter l'éthique scientifique, c'est-à-dire les valeurs, usages, obligations et règles, tacites ou formelles, reconnues par la communauté scientifique, ou par la société plus large, comme devant régir le travail et les comportements individuels des scientifiques.»⁵
- La recherche et l'enseignement sont indissociables. Ce lien étroit permet de transmettre aux étudiants de tous les cycles les connaissances les plus récentes et le goût de la recherche ainsi que de favoriser les discussions critiques.

Principaux moyens

- Assurer un financement adéquat essentiellement public de l'enseignement universitaire.
- Renouer avec la gratuité progressive telle que préconisée par le Rapport Parent et par l'engagement de l'État via le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que par la majorité des gouvernements précédents.
- Éliminer les possibilités pour les organismes subventionnaires et les fonds privés d'influencer les choix de recherche et les cursus.
- Assurer un équilibre dans le financement public des activités de recherche et de création entre les différents domaines d'étude et de types de recherche (fondamentale et appliquée, libre et ciblée, individuelle et en équipe).
- Garantir un encadrement équitable et éthique des partenariats et des contrats entre les universités et le gouvernement ainsi que ceux entre les universités et d'autres organisations.
- Bonifier les mesures pour faciliter le transfert des connaissances, notamment en ce qui a trait aux fruits de la recherche. Par exemple, adopter une politique

⁴ MESRTS. *Cahier thématique, La gouvernance et le financement des universités*. 2012. p. 11.

⁵ TELUQ. <http://benhur.teluq.uqam.ca/-mcouture/scil013/textes/Elc.htm>

portant sur la publication gratuite des résultats de la recherche financée par des fonds publics.

- Définir, en matière de recherche et de développement, les responsabilités qui incombent aux entreprises afin d'éviter que les universités se substituent à elles.
- Maintenir et bonifier la gestion en collégialité dans les différentes instances décisionnelles et de coordination de manière à favoriser l'expression et la prise en compte d'une diversité de points de vue. Il doit y avoir une participation représentative de chaque groupe de personnels et d'étudiants. Trop souvent, certains groupes, tel celui des chargés-es de cours, sont sous-représentés, alors que d'autres, comme celui du personnel de soutien, sont parfois absents.
- Garantir une forte majorité de représentantes et de représentants de la communauté universitaire au sein des conseils d'administration des universités et viser la parité hommes-femmes. Les représentants externes, qui trop souvent proviennent presque exclusivement du monde des affaires, doivent également représenter une diversité de profils.
- Assurer des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes transparents et cohérents d'un établissement à l'autre. L'évaluation de l'enseignement universitaire doit se faire avec le concours de tous les membres de la communauté universitaire.
- Améliorer la cohérence et la coordination entre les établissements universitaires afin de favoriser la coopération et de partager une vision commune de l'enseignement universitaire. La mission attribuée au futur Conseil national des universités devrait aller en ce sens.

2. Loi sur un Conseil national des universités

La CSN reconnaît depuis longtemps la nécessité d'une meilleure coordination de l'enseignement universitaire et c'est pourquoi nous appuyons la proposition de créer un Conseil national des universités dont l'objectif serait de partager une vision commune du développement des universités et d'améliorer la coordination et la cohérence entre les établissements tout en respectant leur autonomie.

S'inspirer de l'ancien Conseil des universités

En 1968, le Québec s'est doté d'un Conseil des universités qui avait pour fonction principale de «donner des avis au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science sur les besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire et de lui faire des recommandations sur les mesures à prendre pour combler ces besoins»⁶. Après son abolition en 1993, les rôles que ce conseil assumait ont été répartis entre la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ), le Conseil supérieur de l'éducation et le ministère.

Or, le vide créé à la suite de la disparition de cet organisme de coordination s'est rapidement fait sentir. Ainsi, à peine quelques années plus tard, lors des États généraux sur l'éducation de 1995, la CSN réclamait «la mise en place d'un véritable réseau universitaire québécois qui assurerait la coordination, la cohérence et la complémentarité entre les établissements et une accessibilité accrue de services de qualité à la population». Nous recommandions également que «les mécanismes de collaboration et de concertation entre les établissements ne soient pas un cercle fermé réservé aux rectrices, aux recteurs, aux directrices et aux directeurs d'établissement, mais qu'ils deviennent des mécanismes où toutes les constituantes de la communauté universitaire puissent participer et apporter leur expertise».⁷

Au cours des récentes rencontres menant au Sommet sur l'enseignement supérieur, un consensus est apparu quant à la pertinence de créer un Conseil national des universités. À l'instar de plusieurs autres partenaires, nous croyons que le mandat et les pouvoirs de ce nouvel organisme de coordination devraient s'apparenter à ceux du défunt Conseil des universités, tout en les adaptant aux réalités actuelles.

⁶ Loi sur le Conseil des universités, article 2. (Abrogée en 1993)

⁷ CSN. Positions et commentaires sur le document *L'université devant l'avenir: perspectives pour une politique gouvernementale à l'égard des universités québécoises*. Juin 1998, pp. 32 et 34.

Selon l'article 3 de la Loi sur le Conseil des universités, abrogée en 1993, ce conseil pouvait, en particulier :

- a) *étudier les besoins de l'enseignement supérieur en tenant compte des besoins culturels, scientifiques, sociaux et économiques du Québec, ainsi que des ressources humaines et matérielles et des effectifs étudiants;*
- b) *proposer les objectifs qui doivent être poursuivis, à court et à long terme, pour que soit assuré le développement de l'enseignement supérieur et réviser périodiquement ces objectifs;*
- c) *donner au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science des avis sur le développement des institutions universitaires et sur la création de nouveaux établissements d'enseignement supérieur;*
- d) *suggérer au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science les normes qui pourraient être adoptées relativement à la standardisation des méthodes comptables des établissements d'enseignement supérieur;*
- e) *étudier les budgets annuels de fonctionnement et d'investissements des établissements d'enseignement supérieur;*
- f) *recommander le montant des crédits annuels à dégager aux fins de subventions aux établissements d'enseignement supérieur ainsi que leur répartition;*
- g) *recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements d'enseignement supérieur et entre l'enseignement supérieur et les autres niveaux d'enseignement;*
- h) *maintenir des liens étroits avec les organismes responsables de la recherche et faire des recommandations au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science relativement au développement de la recherche universitaire;*
- i) *collaborer à la préparation des lois et des règlements relatifs à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire.*

Le Conseil peut aussi, avec l'autorisation du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, faire effectuer des études et recherches jugées utiles ou nécessaires à la poursuite de ses fins.

En somme, un éventuel Conseil national des universités devra assurer la coordination du réseau universitaire québécois, ce qui exigera une meilleure collaboration entre les universités. Cette coordination devra aussi inclure la formation à distance et la reconnaissance des acquis de formation entre les universités québécoises.

De plus, il est important de rappeler les engagements du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de l'époque envers le Conseil. Le ministre était tenu de soumettre à l'avis du Conseil :

- a) tout plan qu'il entend mettre en œuvre pour le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire, à chaque phase majeure de son élaboration;*
- b) les budgets annuels de fonctionnement et d'investissements des établissements d'enseignement supérieur;*
- c) la répartition, entre les établissements d'enseignement supérieur, du montant global des crédits annuels dégagés aux fins d'enseignement supérieur et de recherche universitaire;*
- d) les mesures qu'il entend adopter pour assurer la coordination entre les établissements d'enseignement supérieur;*
- e) des règles relatives à la standardisation des méthodes comptables des établissements d'enseignement supérieur.*

Le nouveau Conseil devra en outre disposer des ressources nécessaires afin d'être en mesure d'accomplir son mandat. Il devra pouvoir mettre en place des comités de travail permanents sur des thèmes spécifiques ou pour mener des études particulières, pensons notamment aux questions du financement, de la gouvernance et du développement des établissements universitaires.

Nous ne croyons pas que le futur Conseil devrait être doté de pouvoirs contraignants à l'endroit des établissements ou du gouvernement. C'est l'autorité morale de l'organisme et le débat public que susciteront ses avis qui peuvent le mieux produire l'effet contraignant recherché, et ce, tant sur le ministre que sur les établissements. Comme le notait l'ancien Conseil des universités en 1980 :

« En terme de processus, le Conseil ne jouit que d'une autorité morale. Il doit donc asseoir sa crédibilité sur la justesse et la pertinence de ses avis. Ceux-ci peuvent être mis en question par les universités ou par le milieu puisqu'ils sont publics. Le ministre enfin peut arrêter les décisions qu'il juge appropriées, mais il doit faire connaître les raisons qui les motivent et les politiques qu'il entend mettre en œuvre pour les réaliser. Une telle démarche contribue non seulement à clarifier les règles du jeu mais elle situe automatiquement dans le domaine public toutes les décisions d'importance affectant le développement de l'enseignement supérieur au Québec, ce que ne garantit pas la localisation de telles responsabilités au ministère ou dans les universités. »⁸

⁸ Conseil des universités. *L'université québécoise des années '80*. 1980. pp.234-235.

La gestion en collégialité, marque distinctive de la gouvernance universitaire, devrait aussi caractériser le futur Conseil national des universités. Il importe en effet que celui-ci soit le reflet de la communauté universitaire : étudiants, professeurs, chargés de cours, personnel de soutien et administrateurs doivent y être représentés de sorte à former une nette majorité. Certes, l'implication de membres externes est importante, mais nous rejetons la prémisse voulant que les membres externes assurent une gestion plus indépendante. Nous croyons au contraire que l'implication du personnel et des étudiants est le meilleur gage pour que les décisions prises par l'organisme soient pertinentes et éclairées. Des membres externes en provenance de tous les milieux (affaires, communautaires, municipaux, etc.) pourront compléter le conseil d'administration.

Les membres du Conseil devraient par ailleurs être nommés par le gouvernement, après consultation des associations et organisations les plus représentatives, celles-ci demeurant libres quant à la façon de choisir la personne à recommander. Ultimement, il appartiendra au gouvernement de décider, à partir des recommandations soumises, qui sera désigné. Finalement, et à l'instar de ce que prévoit la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, un mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois, nous semble approprié pour les représentantes et les représentants siégeant au sein de cet organisme.

Une mise en garde s'impose

La CSN reconnaît que les universités sont autonomes, par leur mission et leurs fonctions, mais elles ne sont pas pour autant exemptées de l'obligation de rendre des comptes à la population et à l'État qui sont leurs principaux bailleurs de fonds, bien au contraire. D'ailleurs, il existe déjà plusieurs mécanismes d'évaluation au sein du système universitaire : le processus d'évaluation des programmes, les rapports annuels des établissements remis au ministre et examinés par la Commission de la culture et de l'éducation, la convocation aux trois ans des dirigeantes et dirigeants des établissements par cette même commission pour une reddition de comptes et les politiques institutionnelles d'évaluation des enseignements de chaque université. Bien qu'ils soient perfectibles, la CSN croit que ces processus sont suffisants⁹.

⁹ De façon générale, les pratiques institutionnelles d'évaluation des programmes fonctionnent bien. Toutefois, la participation de l'ensemble des enseignantes et des enseignants impliqués dans un programme pourrait être améliorée, notamment celle des chargés-es de cours. De plus, il y a peu d'information fournie au sujet des évaluations de programmes et des améliorations mises en œuvre à la suite de celles-ci. La reddition de comptes auprès de la Commission de la culture et de l'éducation est un processus démocratique qui respecte la responsabilité de chacune et de chacun. Toutefois, alors que la structure est en place pour un examen rigoureux des pratiques des universités, les députés manquent souvent de ressources et de connaissances pour pleinement participer à cet exercice. De plus, il est difficile de faire le suivi des recommandations de la Commission. Enfin, des études supplémentaires du Vérificateur général du Québec s'avèrent nécessaires. Il faut s'assurer d'une cohérence ou d'une uniformité des états financiers et exiger que les universités les produisent dans les délais prévus.

La qualité de l'enseignement universitaire au Québec n'est pas remise en cause, cela a été reconnu par tous lors du Sommet. Pourtant, plusieurs voudraient imposer des mécanismes d'assurance qualité dont les objectifs ne peuvent la garantir. En effet, l'assurance qualité est issue du concept économique de l'*International Organization for Standardization* qui a développé une myriade de standards ISO afin d'unifier les standards industriels et de faciliter les échanges internationaux. La terminologie de l'assurance qualité a fait son apparition dans l'enseignement supérieur dans les années 1990. À l'échelle internationale, les prétextes pour adhérer à ses mécanismes sont multiples, notamment : l'adoption de pratiques issues de la *nouvelle gestion publique*, l'optimisation des ressources publiques, la volonté d'accroître l'imputabilité des institutions, la diversification de l'offre de l'enseignement supérieur, la croissance des prestataires privés, l'internationalisation de l'enseignement supérieur et l'émergence de processus d'intégration.¹⁰ Il convient de noter que de nombreux représentants de la communauté universitaire s'opposent à plusieurs de ces objectifs qui découlent d'une vision marchande de l'éducation.

Les expériences de mécanismes d'assurance qualité en Europe et aux États-Unis ont permis d'observer plusieurs dérives : les principales étant la surcharge de travail à laquelle doivent faire face les établissements pour répondre aux questionnaires d'évaluation; le caractère limitatif des critères de qualité du fait qu'ils peuvent difficilement prendre en compte l'accessibilité des études et les conditions de travail du personnel; la baisse des standards dans un contexte où, par exemple, on s'intéresse davantage au nombre de diplômes qu'à la qualité de la formation; la promotion d'une culture de commercialisation de l'enseignement supérieur et l'uniformisation des pratiques générées par l'utilisation de listes de critères.¹¹ On constate ainsi que l'objet évalué tend à se transformer pour mieux répondre à l'évaluation, s'éloignant conséquemment de sa raison d'être. Ainsi, il semble y avoir un glissement vers une logique de réputation des établissements plutôt qu'une logique de véritable amélioration de la qualité. Tout cela engendre une uniformisation des pratiques et freine la créativité qui est pourtant au cœur même de la mission des universités.¹²

L'évaluation de l'enseignement doit se faire avec le concours de tous les membres de la communauté universitaire. Elle doit reposer sur les principes d'autogestion et de collégialité, s'établir à partir d'objectifs et de critères identifiés au départ. Ce qui existe déjà. Elle doit être menée dans la plus grande transparence et permettre un suivi des

¹⁰ Conseil supérieur de l'éducation. *L'assurance qualité à l'enseignement universitaire: une conception à promouvoir et à mettre en œuvre*. Février 2012, pp. 11-12.

¹¹ FNEEQ. Avis de la FNEEQ sur l'assurance qualité. Document déposé au Conseil supérieur de l'éducation. Décembre 2011.

¹² Notes du colloque *Leurres de la qualité? Analyses pluridisciplinaires et études comparées des politiques qualité dans l'enseignement supérieur*, Université de Liège, 6 au 8 juin 2012.

recommandations. La CSN s'oppose aux modes d'évaluation et de reddition de comptes qui ne servent qu'à attiser la rivalité entre des établissements désormais obsédés par les palmarès. L'évaluation peut servir à déterminer les points à améliorer, non dans une perspective de classement, mais dans une optique de redressement et de bonification des services à la population. On doit favoriser l'élaboration et l'application de standards qualitatifs propres à l'établissement. Ces normes devraient tenir compte de tous les aspects du rayonnement universitaire, incluant la qualité de l'enseignement dispensé, les garanties d'accessibilité aux études et la diffusion dans toute la collectivité du savoir créé.

Considérant les expériences négatives dans les autres pays, le fait que l'enseignement universitaire au Québec se porte bien et qu'il existe des mécanismes d'évaluation, la CSN s'oppose à ce que le nouveau Conseil national des universités agisse à titre d'organisme d'assurance qualité. Il devra plutôt avoir un rôle complémentaire aux évaluations institutionnelles des établissements en assurant une cohérence au sein du réseau universitaire.

3. La gouvernance et la collégialité

Au fil des ans, les établissements universitaires ont développé des pratiques de gestion qui relèvent de leur histoire, de leurs règles et de leur culture particulières. La gouvernance universitaire est caractérisée par une gestion en collégialité qui favorise l'expression et la prise en compte d'une diversité de points de vue. Mais depuis quelques années, ce modèle est remis en question par certains.

La CSN considère que les concepts de la *nouvelle gestion publique* n'ont pas leur place dans la gouvernance des établissements universitaires. Les universités, dont la mission principale est la transmission et le développement des savoirs, ne peuvent être gérées comme une entreprise ou une société à but lucratif. Imposer une vision marchande, des critères de rentabilité et des exigences de performance compromet les principes d'autonomie des établissements et de liberté académique et peut même pervertir la mission des universités. Par ailleurs, nous tenons à réaffirmer que, contrairement à une certaine croyance, un conseil d'administration formé majoritairement d'administratrices et d'administrateurs externes n'est nullement garant d'une gestion dite «indépendante».

Le modèle universitaire de gestion a fait ses preuves. Il constitue un atout à préserver et, surtout, à bonifier. Il importe que le fonctionnement des conseils d'administration des universités repose sur la collégialité et que leur composition s'appuie sur une forte majorité de représentants de la communauté universitaire. Il doit y avoir une participation représentative de chaque groupe de personnels et d'étudiants. Trop souvent, certains groupes, tel celui des chargés de cours, sont sous-représentés, alors que d'autres, comme celui du personnel de soutien, sont parfois absents. Il faut également assurer une diversité de profils des représentants externes, trop souvent ceux-ci proviennent presque exclusivement du monde des affaires, et viser la parité hommes-femmes comme c'est déjà le cas pour les sociétés d'État.

Enfin, il est bon de rappeler que le projet de loi n°38 sur la gouvernance des universités inspiré de l'idéologie de la *nouvelle gestion publique* a été, heureusement, largement rejeté.¹³ Nous croyons qu'il est nécessaire d'inscrire dans une éventuelle loi-cadre l'importance de la collégialité et de la juste représentation des membres de la communauté universitaire comme principes de gouvernance sans toutefois imposer un modèle unique comme le préconisait l'ancien gouvernement.

¹³ En 2009, le gouvernement présenta le projet de loi n°38 Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement universitaire et la Loi sur l'université du Québec en matière de gouvernance. Celui-ci fut largement critiqué lors de la consultation devant la Commission de l'éducation.

Conclusion et recommandations

En conclusion, établir une loi-cadre exige de trouver un équilibre entre un énoncé général qui peut rallier facilement toutes les parties, mais qui laisse place à trop d'interprétation et, à l'opposé, un énoncé trop détaillé qui imposerait un modèle unique de l'université, ce qui irait à l'encontre de certains principes, dont celui de l'autonomie des établissements. Or, l'histoire nous apprend que cet exercice n'est pas facile. Il exige de prendre le temps de faire les discussions et les débats. Étant donné que le futur Conseil national des universités aura vraisemblablement un rôle de coordination et de vigie quant au développement et à l'évolution de l'université, il nous semble approprié que celui-ci soit mandaté pour coordonner les travaux menant à une loi-cadre.

La CSN recommande :

- L'élaboration, en premier lieu, d'une loi portant exclusivement sur la création d'un Conseil national des universités, dont la mission et les pouvoirs seraient inspirés de l'ancienne Loi sur le Conseil des universités;
- L'octroi du mandat d'élaborer la loi-cadre sur les universités au futur Conseil national des universités. Ce mandat devra prévoir la mise en place d'un processus basé sur la collégialité et l'adoption d'un échéancier raisonnable pour mener les travaux, et pour permettre une réflexion en profondeur ainsi que des débats collectifs. Tous les efforts du Conseil devront ainsi avoir comme objectif d'obtenir une adhésion large aux finalités et aux principes qui seront énoncés dans la loi-cadre;
- L'élaboration d'une loi-cadre sur les universités pour définir les assises du contrat social entre les universités et la société québécoise et le cadre de référence entre les universités et l'État; la mission de l'université québécoise, les principes fondamentaux et les principaux moyens pour les mettre en œuvre devraient être énoncés dans la loi-cadre.

Annexe

Magna Charta Universitatum

Préambule

Les Recteurs des Universités européennes soussignés, réunis à Bologne à l'occasion du IXe centenaire de la plus ancienne d'entre elles, quatre ans avant la suppression définitive des frontières intra-communautaires et dans la perspective d'une collaboration élargie entre tous les peuples européens, estimant que les peuples et les États doivent prendre plus que jamais conscience du rôle que les universités seront appelées à jouer dans une société qui se transforme et s'internationalise,

Considèrent:

1. que l'avenir de l'humanité, en cette fin de millénaire, dépend dans une large mesure du développement culturel, scientifique et technique qui, lui, se forge dans les centres de culture, de connaissance et de recherche que sont devenues les vraies universités;
2. que la tâche de diffusion des connaissances que l'université doit assumer envers les nouvelles générations implique aujourd'hui qu'elle s'adresse également à l'ensemble de la société - dont l'avenir culturel, social et économique exige: notamment un effort considérable de formation permanente;
3. que l'université doit assurer aux générations futures une éducation et une formation leur permettant de contribuer au respect des grands équilibres de l'environnement naturel et de la vie.

Ils proclament devant les États et la conscience des peuples les principes fondamentaux qui doivent soutenir dans le présent et le futur la vocation de l'université.

Principes fondamentaux

1. L'université, au coeur de sociétés diversement organisées du fait des conditions géographiques et du poids de l'histoire, est une institution autonome qui, de façon critique, produit et transmet la culture à travers la recherche et l'enseignement.

Pour s'ouvrir aux nécessités du monde contemporain, elle doit être indépendante de tout pouvoir politique, économique et idéologique.

2. Dans les universités, l'activité didactique est indissociable de l'activité de recherche afin que l'enseignement soit à même de suivre l'évolution des besoins comme les exigences de la société et des connaissances scientifiques.
3. La liberté de recherche, d'enseignement et de formation étant le principe fondamental de la vie des universités, les pouvoirs publics et les universités, chacun dans leur

domaine de compétence, doivent garantir et promouvoir le respect de cette exigence fondamentale.

Dans le refus de l'intolérance et dans le dialogue permanent, l'université est donc un lieu de rencontre privilégié entre professeurs, ayant la capacité de transmettre le savoir et les moyens de le développer par la recherche et l'innovation, et étudiants, ayant le droit, la volonté et la capacité de s'en enrichir.

4. Dépositaire de la tradition de l'humanisme européen, mais avec le souci constant d'atteindre au savoir universel, l'université, pour assumer ses missions, ignore toute frontière géographique ou politique et affirme la nécessité impérieuse de la connaissance réciproque et de l'interaction des cultures.

Moyens

La réalisation de ces objectifs, dans le cadre de semblables principes, exige des moyens efficaces et donc adaptés à la situation contemporaine.

1. Pour préserver la liberté de recherche et d'enseignement, les instruments propices à sa réalisation doivent être fournis à l'ensemble des membres de la communauté universitaire.
2. Le recrutement des enseignants - ainsi que la réglementation de leur statut - doivent être commandés par le principe de l'indissociabilité de l'activité de recherche et de l'activité didactique.
3. Chaque université doit garantir à ses étudiants, tout en respectant la spécificité des situations, la sauvegarde des libertés et les conditions nécessaires pour atteindre leurs objectifs en matière de culture et de formation.
4. Les universités - et notamment les universités européennes - voient dans l'échange réciproque d'informations et de documentation comme dans la multiplication d'initiatives scientifiques communes les instruments fondamentaux d'un progrès continu des connaissances.

C'est pourquoi, retrouvant en cela leurs sources, elles encouragent la mobilité des enseignants- chercheurs et des étudiants et considèrent qu'une politique générale d'équivalence en matière de statut, de titres, d'examens (tout en préservant les diplômes nationaux), et d'attribution de bourses, constitue l'instrument essentiel garantissant l'exercice de leurs missions contemporaines.

Les Recteurs soussignés, au nom de leur Université, s'engagent à tout mettre en oeuvre afin que chaque État et les organisations supranationales concernées puissent s'inspirer progressivement des dispositions de cette Charte, expression unanime de la volonté autonome des universités.

Bologne, le 18 septembre 1988

Énoncé du gouvernement du Québec sur les établissements d'enseignement supérieur

Énoncé du gouvernement du Québec sur les établissements d'enseignement supérieur

CONSIDÉRANT QUE le Québec s'engage vers une société du savoir;

CONSIDÉRANT QUE le système d'enseignement supérieur québécois, composé de l'ensemble des collèges et des universités présents sur son territoire, est unique en son genre;

CONSIDÉRANT QUE les établissements d'enseignement supérieur se distinguent par les façons de faire originales qu'ils développent pour accomplir leur mission, par leur composition disciplinaire, leur situation géographique et historique et par leurs réponses aux attentes particulières que peuvent leur adresser les milieux locaux, régionaux et nationaux;

CONSIDÉRANT QUE le milieu de l'enseignement supérieur connaît des changements importants, tant dans la diversité des étudiants qui fréquentent ses établissements que dans les nouvelles façons d'enseigner et d'apprendre;

CONSIDÉRANT QUE le Québec a choisi de faire du financement public la source de revenus la plus importante des établissements;

CONSIDÉRANT QUE les arts, les sciences humaines, la science et la technologie sont les moteurs du progrès tant sur les plans culturel, social, économique qu'environnemental;

CONSIDÉRANT QUE les établissements d'enseignement supérieur permettent au Québec, à ses étudiants et à ses chercheurs de se distinguer sur les scènes nationale et internationale;

CONSIDÉRANT QUE les établissements d'enseignement supérieur sont indispensables pour :

- permettre au Québec de faire face aux nouveaux défis du monde contemporain, notamment la mondialisation, l'accélération des progrès scientifiques et technologiques et le vieillissement de la population;
- assurer à long terme la capacité du Québec de préserver et d'améliorer sa prospérité tout en maintenant ses institutions de santé, d'éducation et de culture;
- développer et faire rayonner l'identité culturelle propre au Québec, caractérisée en particulier par la langue française;

CONSIDÉRANT QUE les établissements d'enseignement supérieur doivent favoriser le développement et la transmission des connaissances dans la société;

CONSIDÉRANT QUE les établissements d'enseignement supérieur doivent s'employer à répondre à la fois aux aspirations des étudiants et aux besoins de la société;

CONSIDÉRANT QUE les établissements d'enseignement supérieur doivent former des personnes aptes à assumer pleinement leur rôle de citoyens respectueux de la diversité dans un monde de plus en plus complexe et exigeant;

CONSIDÉRANT QUE les collaborations entre les établissements d'enseignement supérieur permettent la mise en commun de leurs expertises respectives pour mieux répondre à leur mission;

Pour ces raisons :

1. Le gouvernement du Québec reconnaît les établissements d'enseignement supérieur comme des partenaires de premier plan pour le devenir du Québec. Il s'engage à faire du financement public, du développement et du maintien d'un système d'enseignement supérieur de qualité une priorité gouvernementale.
2. Le gouvernement du Québec reconnaît que l'enseignement supérieur est un bien commun. Les établissements ont ainsi une contribution spécifique à apporter au progrès social et à la vie publique, indépendante de leurs liens avec l'État. La société québécoise, autant que le gouvernement, est un interlocuteur des établissements quant à la réalisation de cette contribution, et participe à définir ses modalités.
3. Le gouvernement du Québec reconnaît que les établissements d'enseignement supérieur partagent une mission à plusieurs facettes : la formation et l'enseignement de niveau postsecondaire; la recherche et la création; le service aux collectivités; et la diffusion des connaissances à l'ensemble de la société. Chacun des deux ordres d'enseignement supérieur réalise cette mission plurielle à sa manière, avec le soutien du gouvernement.

4. Le gouvernement du Québec reconnaît que l'accomplissement de la mission des établissements d'enseignement supérieur repose sur le respect par tous les partenaires de l'enseignement supérieur de certains principes :

La **liberté de penser** garantit que les établissements d'enseignement supérieur sont des lieux privilégiés de la pensée critique, où la remise en question des savoirs et des structures est protégée et encouragée dans une perspective de progrès des connaissances et de la société;

La **liberté académique** protège les activités d'enseignement, de recherche, de création et de transfert des connaissances à l'égard d'individus ou de groupes qui chercheraient à exercer sur elles des influences indues;

L'**autonomie institutionnelle** contribue à la richesse du système d'enseignement supérieur québécois en permettant une gouvernance des établissements qui soit sensible à leur diversité et à leurs particularités, tout en favorisant l'innovation et la mise en œuvre des meilleures pratiques reconnues;

La **responsabilité** requiert des établissements d'enseignement supérieur, financés en majeure partie par les fonds publics, qu'ils rendent compte aux citoyens et au gouvernement de l'utilisation de leurs ressources et de l'atteinte de leurs objectifs.