

L'ENSEIGNEMENT **SUPÉRIEUR** **POUR TOUS**

RAPPORT
DU CHANTIER



sur un Conseil national
des universités

**Pour mieux servir la cause universitaire au Québec:
Le Conseil national des universités**

Par Claude Corbo, O.Q., Ph.D, MSRC

Le présent document a été produit pour
le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

Collaboration à la rédaction

Antoine Goutier et Gabriel Lacroix-Dufour

Révision linguistique

Sous la responsabilité de la Direction des communications

Pour tout renseignement, s'adresser à l'endroit suivant :

Renseignements généraux
Direction des communications
Ministère de l'Enseignement supérieur,
de la Recherche, de la Science et de la Technologie
1035, rue De La Chevrotière, 26^e étage
Québec (Québec) G1R 5A5
Téléphone : 418 266-3363

© Gouvernement du Québec

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, 2013

ISBN 978-2-550-68198-4 (version imprimée)

ISBN 978-2-550-68199-1 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2013

TABLE DES MATIÈRES

LETTRE DE M. CLAUDE CORBO	5
REMERCIEMENTS DU PRÉSIDENT DU CHANTIER.....	7
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS	9
SOMMAIRE DES TRAVAUX DU CHANTIER SUR UN CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS	11
RECOMMANDATIONS DU PRÉSIDENT	13
INTRODUCTION	21
PRÉPARATION DU CHANTIER DANS LE CADRE DU SOMMET	21
FONCTIONNEMENT DU CHANTIER.....	24
STRUCTURE DU RAPPORT.....	25
CHAPITRE 1 : LES RÉFLEXIONS RÉCENTES AU QUÉBEC.....	27
1.1 Un Conseil national des universités : pourquoi?	27
1.2 Les suggestions des partenaires	29
Conclusion	35
CHAPITRE 2 : L'EXPÉRIENCE DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC, DE 1968 À 1993	37
2.1 La genèse du Conseil des universités du Québec.....	37
2.2 Le Conseil des universités du Québec : l'organisme et ses réalisations.....	38
2.3 L'abolition du Conseil des universités : contexte et conséquences	43
CHAPITRE 3 : LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES D'ORGANISMES INTERMÉDIAIRES.....	47
3.1 Fondation des organismes intermédiaires	47
3.2 Mandats, fonctions et pouvoirs des organismes.....	49
3.3 Composition.....	52
3.4 Ressources	53
Conclusion : sept grandes constatations.....	54
CHAPITRE 4 : LE CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS.....	57
4.1 Création d'un Conseil national des universités	57
4.2 Statut général du Conseil national des universités	65
4.3 Mission du Conseil national des universités.....	67
4.4 Tâches et responsabilités du Conseil national des universités.....	73
4.5 Consultations par le ministre.....	87
4.6 Composition du Conseil national des universités.....	90
4.7 Articulation avec le Conseil supérieur de l'éducation	102

4.8 ÉLÉMENTS D'ORGANISATION	104
4.9 RECOMMANDATIONS SUPPLÉMENTAIRES.....	109
ANNEXE 1.....	111
ANNEXE 2.....	112
ANNEXE 3.....	113
BIBLIOGRAPHIE.....	115



LETTRE DE M. CLAUDE CORBO

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous remettre le rapport du chantier sur le projet de Conseil national des universités, chantier dont la présidence me fut confiée à la clôture du Sommet sur l'enseignement supérieur, le 26 février 2013.

Je demeure à votre entière disposition en vous priant d'agrèer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

Claude Corbo
O.Q., Ph.D, MSRC



Notes biographiques

Docteur en philosophie, Claude Corbo a fait carrière à l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Professeur au Département de science politique dès l'ouverture de l'UQAM en 1969, il a aussi assumé plusieurs fonctions de gestion académique dans l'établissement et a été recteur de l'Université (1986-1996 et 2008-2013).

Chargé de plusieurs mandats par le gouvernement du Québec, il a produit des rapports sur des questions telles que le système de déontologie policière (1996), la formation professionnelle continue du personnel policier (1997), les pratiques d'élargissement du système correctionnel québécois (2001). Il a présidé le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec (2001-2005). Il préside, depuis 2004, la Table de concertation du Mont-Royal de Montréal.

Auteur de plusieurs ouvrages dans le domaine de l'éducation, dont des études sur le cours classique québécois d'avant 1960, une anthologie de l'idée d'université au Québec et des anthologies des rapports de la Commission Parent et de la Commission Rioux sur l'enseignement des arts, il a conçu et dirigé deux ouvrages collectifs, *Monuments intellectuels québécois du XX^e siècle* (2006) et *Livres québécois remarquables du XX^e siècle* (2012).

Il a été élu, en 2010, membre de l'Académie des sciences sociales (Division francophone) de la Société royale du Canada et a été reçu, le 6 juin 2013, officier de l'Ordre national du Québec. Il est présentement chargé de mission aux affaires académiques et stratégiques de l'Université du Québec.

REMERCIEMENTS DU PRÉSIDENT DU CHANTIER

Pendant mon mandat, j'ai bénéficié de nombreux appuis et d'aides précieuses qui m'ont été indispensables. Je remercie donc très chaleureusement :

La première ministre, madame Pauline Marois, et le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, monsieur Pierre Duchesne, qui m'ont honoré de leur confiance en me confiant la présidence du chantier.

La sous-ministre du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, madame Christyne Tremblay, la sous-ministre adjointe à l'Enseignement supérieur, madame Christiane Piché, la secrétaire générale, madame Geneviève Masse, qui ont veillé à ce que je dispose des ressources et des collaborations indispensables à la réussite de mon mandat et qui m'ont prodigué d'utiles conseils, ainsi que maître Yolaine Bilodeau, conseillère juridique au même ministère, qui m'a éclairé sur de multiples lois. Et aussi madame Marjolaine Perreault et monsieur Sylvain Dubé, du cabinet du ministre, qui m'ont facilité les communications et les échanges avec le ministre et qui m'ont aussi fourni d'utiles conseils.

La présidente du réseau de l'Université du Québec, madame Sylvie Beauchamp, qui a gracieusement accepté que j'assume la présidence du chantier et que j'y donne préséance, par rapport à mes fonctions de chargé de mission aux affaires académiques et stratégiques du réseau. Les autorités de l'Université du Québec à Montréal et, particulièrement, la directrice du Service de la recherche et de la création, madame Dominique Robitaille, qui ont prêté au chantier les services de la personne qui a saisi le manuscrit des textes que j'ai personnellement rédigés pour le rapport. À cette personne, madame Jennifer Wyss, j'exprime à nouveau ma très vive reconnaissance.

Les partenaires du Sommet sur l'enseignement supérieur et toutes les autres personnes et institutions, tous les autres groupes associatifs ou syndicaux, qui m'ont soumis un mémoire et qui m'ont rencontré à la fois pour présenter ce mémoire, pour compléter mon information, pour répondre à mes questions souvent piquantes et pour discuter en toute franchise des multiples enjeux inhérents à la création d'un Conseil national des universités et de leurs attentes à cet égard. Le rapport du chantier a considérablement bénéficié de ces multiples échanges et, s'il ne répond pas à toutes les attentes exprimées, il est du moins le résultat de l'examen très attentif de toutes les idées qui m'ont été présentées au cours des consultations.

Messieurs Gabriel Lacroix-Dufour et Antoine Goutier qui m'ont accompagné tout au long du chantier. Ils ont plongé avec enthousiasme dans le projet; ils ont assumé de multiples tâches d'organisation pratique; ils ont réalisé des études préliminaires et examiné de multiples documents; ils ont analysé avec beaucoup de perspicacité les mémoires reçus; ils ont réfléchi de façon soutenue aux enjeux inhérents au chantier; ils ont participé aux auditions; ils ont interrogé avec rigueur et pertinence ma contribution écrite et ont contribué à la bonifier appréciablement. Si l'on reconnaît des mérites à ce présent rapport, je les partage pleinement avec Gabriel Lacroix-Dufour et Antoine Goutier, car ils ont travaillé fort et intelligemment. Nous avons formé une excellente équipe; je les en remercie.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS

BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CAPFE	Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement
CCTT	Centre collégial de transfert de technologie
CEP	Commission d'évaluation des projets de programmes
CERU	Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires
CNES	Conseil national de l'enseignement supérieur
CNU	Conseil national des universités
CPU	Comité des programmes universitaires
CSE	Conseil supérieur de l'éducation
CVEP	Commission de vérification de l'évaluation des programmes
FRQ	Fonds de recherche du Québec
MESRST	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

Organismes étrangers ou canadiens

BAC	British Accreditation Council (Royaume-Uni)
CAQC	Campus Alberta Quality Council (Alberta)
CEP	Conseil de l'enseignement postsecondaire (Manitoba)
CESPM	Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard)
CHEA	Council for Higher Education Accreditation (États-Unis)
CIHE	Commission on Institutions of Higher Education (Nouvelle-Angleterre)
COQES	Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (Ontario)
CPEC	California Postsecondary Education Commission (Californie)
DQAB	Degree Quality Assessment Board (Colombie-Britannique)
HEAC	Higher Education Advisory Committee (Virginie)
NEASC	New England Association of Schools and Colleges (Nouvelle-Angleterre)

QAA	Quality Assurance Agency for Higher Education (Royaume-Uni)
SHEBAQ	Saskatchewan Higher Education Quality Assurance Board (Saskatchewan)
TEQSA	Tertiary Education Quality and Standards Agency (Australie)

Partenaires de l'enseignement supérieur

ADEREQ	Association des doyens, doyennes et directeurs, directrices pour l'étude et la recherche en éducation au Québec
ASSÉ	Association pour une solidarité syndicale étudiante
CREPUQ	Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec
CSN	Confédération des syndicats nationaux
FAEUQEP	Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente
FEUQ	Fédération étudiante universitaire du Québec
FQPPU	Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université
FTQ	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
HEC Montréal	École des hautes études commerciales de Montréal
SGPUM	Syndicat général des professeurs et professeures de l'Université de Montréal
SPUL	Syndicat des professeurs et professeures de l'Université Laval
TableCEQ	Table de concertation étudiante du Québec
UQAM	Université du Québec à Montréal

Note préliminaire concernant la CREPUQ

À la lecture de ce rapport, le lecteur remarquera que les références faites par l'auteur à la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) ne tiennent pas compte du nouveau rôle que les recteurs eux-mêmes ont donné à leur organisme à leur réunion du 6 juin 2013. En effet, au moment où ces lignes ont été écrites, la situation de la CREPUQ n'était pas encore définie.

SOMMAIRE DES TRAVAUX DU CHANTIER SUR UN CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

À l'issue du Sommet sur l'enseignement supérieur qui s'est tenu à Montréal les 25 et 26 février 2013, madame Pauline Marois, première ministre du Québec, annonçait la mise en place d'un chantier dont les travaux porteraient sur la création d'un éventuel organisme public indépendant devant s'intéresser aux affaires universitaires. Plus précisément, le gouvernement confiait au président de ce chantier, monsieur Claude Corbo, la responsabilité d'élaborer une proposition qui définirait la structure et le mandat du Conseil national des universités (CNU), incluant sa composition.

Ce rapport a été conçu de manière à fournir, au ministre ainsi qu'à toutes les personnes et instances qui auront à y donner suite, l'information la plus complète, y compris des analyses, des rappels historiques, des éléments de comparaison et des données juridiques, permettant de bien apprécier dans ses multiples dimensions le projet d'instituer un organisme public indépendant. À cela s'ajoute un examen très attentif des résultats de la consultation menée dans le cadre du chantier et des expériences similaires d'organismes-conseils s'intéressant aux affaires universitaires.

Par ailleurs, en plus de solliciter la collaboration des partenaires présents au Sommet sur l'enseignement supérieur, le président du chantier a invité plusieurs groupes et organismes à contribuer aux travaux afin d'obtenir une plus large participation de la société civile et de la population. Plus d'une vingtaine de rencontres ont ainsi été tenues par le président du chantier entre la mi-avril et la mi-mai 2013 et ont contribué à forger les recommandations de ce rapport. Une dizaine d'intervenants se sont ajoutés également pour faire connaître leur position sur un éventuel Conseil national des universités, sans toutefois solliciter de rencontre formelle.

Le premier chapitre de ce rapport, consacré aux résultats de ces consultations, permet d'identifier les grands points de convergence dans les opinions des acteurs sociétaux intéressés aux affaires universitaires relativement à différents aspects de la création du CNU : son statut d'organisme indépendant et son rôle d'étude, de conseil et de recommandation, le respect de l'autonomie et de la spécificité des établissements universitaires qui doit sous-tendre les travaux du Conseil, les responsabilités en matière d'évaluation de la qualité des formations universitaires et le mandat de contribuer à la cohésion du développement du système universitaire dans son ensemble. En ce qui a trait à la composition et à la structure de cet organisme, il ressort de façon assez consensuelle que les membres de la communauté universitaire devront être représentés de façon majoritaire sur le Conseil, tout en offrant une place significative aux membres issus d'autres sphères de la société.

Si les consultations menées dans le cadre des travaux de ce chantier ont certainement été on ne peut plus profitables, l'étude de l'expérience passée du Conseil des universités et des expériences hors Québec d'organismes-conseils similaires au CNU l'est tout autant. En effet, les réflexions récentes au Québec en matière d'organisme tiers entre le gouvernement et les établissements universitaires font souvent référence soit à l'expérience du Conseil des universités qui a existé au Québec entre 1968 et 1993, soit à des expériences d'autres organismes-conseils en matière universitaire. Seulement au Canada, des organismes comparables existent dans toutes les provinces canadiennes et, le plus souvent, ces organismes sont institués, mandatés et composés sur la base d'une loi adoptée par l'assemblée législative provinciale. Deux chapitres du rapport traitent donc respectivement de l'expérience du précédent Conseil des universités et d'expériences étrangères de même nature, ce qui permettra de mieux situer les propositions du rapport sur le Conseil national des universités.

RECOMMANDATIONS DU PRÉSIDENT

Le dernier chapitre du rapport formule à l'intention du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie l'ensemble des recommandations du responsable du chantier concernant la création d'un Conseil national des universités, son statut, sa structure, son mandat et sa composition. Appuyé sur un argumentaire qui se veut le plus solide et le plus complet possible, le président du chantier présente au ministre les quinze recommandations qui suivent pour la mise sur pied du Conseil national des universités.

RECOMMANDATION 1

Création du Conseil national des universités

Il est recommandé que soit créé, par une loi de l'Assemblée nationale du Québec, le Conseil national des universités.

RECOMMANDATION 2

Statut général du Conseil national des universités

Il est recommandé que, par sa loi constitutive, le Conseil national des universités ait le statut général d'un organisme public indépendant doté de l'autonomie conceptuelle, opérationnelle et administrative dans l'exercice des responsabilités que lui assigne sa loi, et ce, dans le respect de l'ensemble des lois et règlements applicables aux autres organismes publics indépendants comparables.

Il est également recommandé qu'à titre d'organisme autonome, le Conseil dispose de son propre personnel et d'un budget propre annuellement adopté par l'Assemblée nationale (selon les principes applicables aux organismes comparables).

RECOMMANDATION 3

Énoncé de mission du Conseil national des universités

Il est recommandé de formuler l'énoncé de mission suivant pour le Conseil national des universités :

Dans le respect de l'autonomie et de la spécificité des établissements et du principe de la liberté académique et en se référant aux meilleures pratiques observables à travers le monde à des fins d'étalonnage, le Conseil national des universités a pour mission :

- de concourir à l'évaluation de la qualité des activités universitaires, notamment la formation aux trois cycles et la recherche, et d'en témoigner publiquement;
- de conseiller stratégiquement le ministre et les établissements par la recherche sur les grands enjeux concernant l'institution universitaire comme service public œuvrant au bénéfice de la société québécoise;
- de contribuer à l'orientation générale et à l'amélioration du système universitaire en assistant le ministre dans l'exercice de ses responsabilités en cette matière;

Et ce, par le moyen d'études, d'analyses, de recherches, de consultations, d'avis et de recommandations à l'intention du ministre responsable et, au besoin, d'autres ministres concernés, des établissements, des organismes publics et privés concernés, et de la société dans son ensemble.

Il est de plus recommandé que cet énoncé de mission figure dans la loi constituant le Conseil.

RECOMMANDATION 4

Tâches et responsabilités du Conseil national des universités

(1) Évaluation et attestation de la qualité des activités universitaires

Il est recommandé que le Conseil national des universités concoure à l'évaluation et à l'attestation de la qualité des activités universitaires. Qu'à cette fin, le Conseil puisse :

- Identifier, apprécier et faire connaître les meilleures pratiques pédagogiques observables à travers le monde favorisant la qualité de la formation et de la pédagogie ainsi que la réussite des études, et en faire rapport au ministre et aux établissements universitaires.
- Établir les normes et conditions assurant l'efficacité et l'efficience des politiques et pratiques institutionnelles des établissements universitaires en matière d'évaluation des programmes d'études et formuler aux établissements les recommandations qu'il juge nécessaires, en informer le ministre et rendre publiques ses observations, ses analyses et ses recommandations.
- Obtenir périodiquement des établissements un rapport sur les résultats de la mise en œuvre des politiques institutionnelles d'évaluation de programmes d'études existants, les analyser et rendre publiques ses conclusions et ses recommandations.
- Assurer, par un mécanisme autonome recourant à des experts indépendants et impartiaux, l'évaluation de la qualité des projets de nouveaux programmes d'études proposés par des établissements et communiquer les résultats de cette évaluation à l'établissement concerné et au ministre.
- S'assurer, par des mécanismes appropriés, du respect des conditions d'ouverture fixées pour l'autorisation des projets de nouveaux programmes d'études.
- Examiner les pratiques en matière d'évaluation de l'enseignement, d'encadrement des étudiants, d'enseignement ou de formation à distance, et identifier les améliorations possibles.
- Identifier les indicateurs de mesure, proposés par les meilleures pratiques observables, du degré de réussite des activités universitaires et en informer le ministre et les établissements.
- Examiner périodiquement les grands enjeux de la recherche comme composante fondamentale de la mission universitaire, dont, en particulier, la contribution de la recherche à la formation de cycles supérieurs; la place de la recherche dans la tâche professorale; l'équilibre des diverses formes de recherche; la cohérence des investissements en infrastructures de recherche; la valorisation de ses résultats à des fins d'innovation et de services à la collectivité; et rendre publiques ses observations, ses analyses et ses recommandations.
- Examiner périodiquement l'état et les stratégies d'internationalisation des établissements universitaires en évaluant leurs activités, leurs pratiques et leurs réalisations en lien avec les autres composantes de la mission universitaire et rendre publiques ses observations, ses analyses et ses recommandations.

RECOMMANDATION 5

Tâches et responsabilités du Conseil national des universités

(2) Conseil stratégique

Il est recommandé que le Conseil national des universités assume une tâche de conseil stratégique et partage avec le ministre et les établissements une réflexion stratégique sur les grands enjeux concernant l'institution universitaire comme service public. Qu'à cette fin, le Conseil puisse :

- Identifier, de façon continue, les grands enjeux interpellant l'institution universitaire dans ses fonctions de formation, de recherche et de services aux collectivités, ainsi que les conditions générales favorisant la qualité et l'efficacité de ses activités, et les faire connaître.
- Examiner l'évolution de la condition étudiante.
- Conseiller le ministre et les établissements sur les bases de données et les informations spécialisées nécessaires à la bonne connaissance du système universitaire québécois, à

l'évaluation de son état général, à l'accroissement de la qualité des activités universitaires et à l'exercice efficace des responsabilités du ministre et de ses propres responsabilités.

- Développer des programmes et des projets de recherche pour assurer une meilleure connaissance du système universitaire québécois et faire connaître au Québec les meilleures recherches internationales sur les affaires universitaires.
- À la lumière des besoins de la société et de l'identification de tendances lourdes de son évolution, proposer au ministre et aux établissements des objectifs à poursuivre pour la meilleure réalisation de la mission universitaire et pour assurer l'accessibilité et la qualité de l'enseignement universitaire, ainsi que le progrès de la pédagogie et l'amélioration des taux de diplomation.
- Établir, tenir à jour et rendre publique la cartographie des programmes universitaires.
- Analyser périodiquement, dans une démarche comparative avec la situation d'autres systèmes universitaires, l'évolution des ressources de toutes catégories et de toutes sources attribuées à l'ensemble des établissements universitaires pour la bonne réalisation de leur mission, et transmettre ses recommandations au ministre.

RECOMMANDATION 6

Tâches et responsabilités du Conseil national des universités

(3) Orientation générale du système universitaire et assistance au ministre

Il est recommandé que le Conseil national des universités contribue à l'orientation générale du système universitaire en assistant le ministre dans l'exercice de ses responsabilités. Qu'à cette fin, le Conseil puisse :

- Donner au ministre des avis sur l'opportunité de financement des nouveaux programmes menant à un grade proposés par les établissements universitaires, et ce, dans une perspective de cohérence du développement du système universitaire.
- Donner au ministre des avis sur le déploiement des établissements universitaires et sur la création de nouveaux établissements ou de nouveaux campus d'établissements.
- Donner au ministre des avis, dans une perspective de protection des personnes, sur l'agrément d'établissements universitaires non québécois voulant offrir à la population québécoise une formation conduisant à des grades universitaires.
- Recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements universitaires eux-mêmes et entre l'enseignement universitaire et les autres ordres d'enseignement.
- Recommander au ministre les normes qui pourraient être implantées relativement à la reddition de comptes des établissements, tant en matière académique qu'administrative.
- Identifier, apprécier et faire connaître les meilleures pratiques internationales et québécoises en matière d'organisation, de fonctionnement, de gouvernance et d'imputabilité des établissements, et en faire rapport annuellement au ministre et aux établissements universitaires.
- Analyser les rapports produits par les établissements universitaires en vertu de leurs obligations de reddition de comptes, les analyser, communiquer ses observations et, le cas échéant, ses recommandations au ministre et à chaque établissement concerné.
- Prendre connaissance des plans stratégiques ou plans de développement des établissements, les analyser et communiquer ses observations et, le cas échéant, ses recommandations au ministre et à chaque établissement concerné.
- Préparer, tous les cinq ans, un rapport sur l'état général du système universitaire évaluant son fonctionnement et son développement et mesurant la réponse qu'il apporte, sur l'ensemble du territoire, aux besoins culturels, scientifiques, technologiques, sociaux et économiques du Québec, et rendre public ce rapport.
- Examiner périodiquement la formule de financement par le ministère des établissements universitaires, en comparaison avec les pratiques des provinces ou États comparables et à la lumière des meilleures pratiques observables, et évaluer ses impacts tant académiques

qu'administratifs, en transmettant ses analyses et recommandations au ministre et aux établissements.

- Réaliser, notamment à la lumière des résultats du rapport quinquennal sur l'état du système universitaire, des analyses de secteurs disciplinaires de formation avec pour objectif, selon les cas :
 - d'identifier des secteurs disciplinaires insuffisamment couverts;
 - d'identifier des duplications dans l'offre de programmes d'études justifiant des mesures de rationalisation;
 - de mesurer l'insuffisance ou la surabondance de l'offre de places dans des programmes d'études en regard des besoins établis de la société;
 - d'identifier des programmes ayant épuisé leur utilité;
 - d'identifier des stratégies et des moyens d'assurer un meilleur ajustement de la formation aux besoins de la société;
 - et ce, en rendant publiques les analyses et les recommandations résultant des travaux réalisés.

RECOMMANDATION 7

Obligations de consultation du Conseil national des universités par le ministre

Il est recommandé que la loi créant le Conseil national des universités oblige le ministre à soumettre à l'avis du Conseil :

- toute mesure qu'il entend mettre en œuvre pour assurer la coordination entre les établissements universitaires;
- tout projet de règlement applicable aux établissements universitaires;
- toute modification à la liste des établissements universitaires reconnus;
- tout projet de modification à la charte ou aux lettres patentes d'un établissement universitaire y incluant les modifications prévues aux articles 27, 29, 47, 48, 49, 52, 52.1, 57 et 58 de la *Loi sur l'Université du Québec*;
- tout projet d'affiliation d'un établissement de formation préuniversitaire ou non reconnu par la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* à un établissement reconnu ou d'attribution à cet établissement non reconnu de privilèges universitaires.

RECOMMANDATION 8

Membres du Conseil national des universités

(1) Nomination

Il est recommandé que les membres du Conseil national des universités soient nommés par le gouvernement sur proposition du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie selon les modalités suivantes :

- La compétence en regard de la mission et des tâches du Conseil, telle qu'attestée par la formation et les expériences professionnelles et personnelles, constitue le premier et essentiel critère de nomination.
- Il est loisible au Conseil de conseiller de temps à autre le ministre sur les divers types de compétences parmi ses membres qui lui sont nécessaires pour la réalisation de sa mission et l'accomplissement de ses tâches.
- Le ministre est responsable de procéder aux consultations appropriées permettant d'identifier les personnes susceptibles d'être nommées.
- Le ministre est responsable de proposer au gouvernement la nomination de personnes qui, ensemble, reflètent la composition des milieux universitaires et de la société en général.
- Nulle personne occupant un poste de direction supérieure dans un établissement universitaire, tel que défini à l'article 4.4 de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*, nulle personne membre d'un conseil d'administration ou d'une commission ou d'un sénat académique d'un établissement universitaire, nulle personne occupant des fonctions de direction

élue ou nommée dans un organisme universitaire, nulle personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un syndicat ou une association représentant des salariés ou des étudiants universitaires, ne peut être nommée membre du Conseil national des universités.

RECOMMANDATION 9

Membres du Conseil national des universités

(2) Principes de composition

Il est recommandé que le Conseil national des universités soit composé de treize (13) membres nommés par le gouvernement sur proposition du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, à savoir :

- Une présidente ou un président nommé pour un mandat renouvelable de cinq ans. Cette personne doit suspendre tout lien d'emploi avec un établissement ou un organisme universitaire ou organisme public ou parapublic et elle doit s'occuper exclusivement du travail et des devoirs de la fonction.
- Sept personnes appartenant aux communautés universitaires :
 - trois professeurs;
 - un étudiant de cycles supérieurs;
 - une personne provenant des personnels universitaires autres que les professeurs;
 - deux personnes ayant eu une expérience de direction supérieure telle que définie par la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*, dont une expérience de direction supérieure académique.
- Cinq personnes provenant de la société civile, sous réserve des exclusions visées au paragraphe e) de la recommandation 8.

Les membres autres que la présidente ou le président sont nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable une seule fois. Le mandat du membre étudiant cesse au moment où il obtient son diplôme ou met fin à ses études.

Il est en outre recommandé que soient observateurs permanents au Conseil avec droit de parole, mais sans droit de vote :

- le scientifique en chef du Québec;
- le président du Conseil supérieur de l'éducation;
- le sous-ministre responsable de l'ordre universitaire ou son représentant.

Il est enfin recommandé que le Conseil soit requis de nommer observateurs, pour un mandat non renouvelable de quatre ans, trois experts étrangers.

RECOMMANDATION 10

Membres du Conseil national des universités

(3) Indépendance des membres

Il est recommandé que, dans les meilleurs délais après son entrée en activité, le Conseil national des universités se dote d'un règlement, approprié à la mission et aux tâches de l'organisme, sur l'indépendance et les conflits d'intérêts des membres;

Que ce règlement soit établi en tirant inspiration des dispositions sur la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, de la *Politique relative à l'indépendance des administrateurs des sociétés d'État*, et d'autres lois ou règlements applicables;

Que ce règlement prenne effet après sa ratification par le ministre.

RECOMMANDATION 11

Commission de l'enseignement et de la recherche universitaire du Conseil supérieur de l'éducation

Il est recommandé que le Conseil supérieur de l'éducation réévalue l'existence et le rôle de sa Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires, compte tenu de la mission du Conseil national des universités, et que cette réévaluation prenne en compte l'enjeu d'une plus fine articulation entre l'enseignement collégial et l'enseignement universitaire.

RECOMMANDATION 12

Pouvoirs du Conseil national des universités

Il est recommandé que sa loi constitutive attribue au Conseil national des universités les pouvoirs suivants :

- Pouvoir d'adopter les règlements nécessaires à sa régie.
- Pouvoir de créer, mandater, composer, modifier et abolir les commissions, groupes de travail et comités permanents ou temporaires nécessaires à la réalisation de sa mission, et ce, dans le respect des règles suivantes :
 - Les commissions, groupes de travail et comités sont présidés par un membre du Conseil nommé par ce dernier sur recommandation du président, sauf lorsque le Conseil en décide autrement pour des raisons appropriées.
 - Les commissions, groupes de travail et comités sont normalement composés de personnes qui ne sont pas membres du Conseil, mais choisies selon les principes généraux présidant à la composition du Conseil lui-même. Il est loisible au Conseil d'en décider autrement pour des raisons appropriées. Des membres du personnel du Conseil agissent comme secrétaires des commissions, groupes de travail et comités.
- Pouvoir d'effectuer ou de faire effectuer les recherches nécessaires à la réalisation de sa mission.
- Pouvoir d'obtenir de tout établissement universitaire ou de tout ministère l'information nécessaire à la réalisation de sa mission.
- Pouvoir d'accéder aux bases de données des ministères ou des établissements universitaires pour y effectuer ou y faire effectuer les analyses nécessaires à la réalisation de sa mission.

RECOMMANDATION 13

Ressources du Conseil national des universités

Il est recommandé que soit attribué au Conseil national des universités le personnel administratif nécessaire à l'exercice de son autonomie opérationnelle et administrative, c'est-à-dire un secrétaire général (cadre) agissant aussi comme directeur de l'administration, un personnel de soutien affecté à celui-ci, un directeur des études et de la recherche (cadre) et un personnel de professionnels en recherche institutionnelle et en analyse de données pour la réalisation des analyses, des recherches et de la supervision de recherche impartie aux fins de l'accomplissement de sa mission. L'équipe du Conseil national des universités devra être composée d'une vingtaine de personnes.

Il est également recommandé que le budget de fonctionnement du Conseil comporte une enveloppe budgétaire le rendant capable de faire effectuer des recherches sur des objets liés à ses tâches et à sa mission. Ce budget de fonctionnement total devra être de 4 M\$ annuellement.

RECOMMANDATION 14

Transfert de commissions de la CREPUQ au Conseil national des universités

Il est recommandé que, dans l'année suivant son entrée en activité, le Conseil national des universités établisse les mécanismes par lesquels il assumera les tâches des actuelles Commission d'évaluation des projets de programmes et Commission de vérification de l'évaluation des programmes, en préservant les principes et les règles de fonctionnement établies pour ces commissions.

Il est aussi proposé que, dans le même délai, le Conseil détermine comment il organisera la succession du Comité des programmes universitaires du Ministère.

RECOMMANDATION 15

Bases de données

Il est recommandé que le ministre crée dans les meilleurs délais un groupe de travail sur la situation des bases de données existantes, sur leur prise en charge ainsi que sur les ressources requises à leur maintien et à leur développement, compte tenu de la création du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, de la création éventuelle du Conseil national des universités et de l'évolution de la CREPUQ.

INTRODUCTION

Au deuxième jour du Sommet sur l'enseignement supérieur tenu à Montréal, les 25 et 26 février 2013, la première ministre, madame Pauline Marois, annonçait la mise en place de cinq chantiers ayant la responsabilité et la tâche d'assurer des suites concrètes aux travaux du Sommet.

L'un de ces chantiers porte sur la création d'un éventuel organisme public indépendant devant s'intéresser aux affaires universitaires avec un souci premier pour la qualité des activités de formation et de recherche et une préoccupation particulière pour la coordination du réseau universitaire. Plus précisément, ce chantier doit « élaborer une proposition de structure et de mandat du Conseil national des universités, incluant sa composition », et ce, sous la présidence de monsieur Claude Corbo. Le présent document constitue donc le rapport soumis par le chantier au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (ci-après appelé le ministre). Pour bien apprécier ce rapport, certaines précisions préliminaires seront utiles.

PRÉPARATION DU CHANTIER DANS LE CADRE DU SOMMET

La création d'un chantier sur un éventuel Conseil national des universités a été préparée non seulement par la tenue du Sommet sur l'enseignement supérieur, mais aussi par tous les forums de discussion et de réflexion qui ont conduit à ce Sommet. Les échanges autour des principaux enjeux auxquels sont confrontées les universités québécoises ont, à de multiples reprises, fait émerger l'idée d'un organisme public indépendant préposé à l'analyse et à l'examen des affaires universitaires. Aussi le présent chantier s'inscrit-il de façon tout à fait naturelle dans le processus qui a débuté à la fin de novembre 2012 et qui s'est complété par le Sommet de février 2013.

Les prémices du Sommet

Cette idée d'un organisme indépendant a été l'objet de nombreuses discussions lors de rencontres préparatoires au Sommet, tant entre les partenaires du Sommet que dans la population invitée à participer aux travaux. Les événements qui suivent sont ceux où l'idée d'un tel organisme a été discutée.

Première rencontre thématique

La question d'un organisme indépendant a d'abord été abordée sous l'angle de la qualité de l'enseignement lors de la première rencontre thématique les 29 et 30 novembre 2012. Plus précisément, la notion d'un tel organisme faisait écho à une question soumise d'entrée de jeu aux participants : « Quels mécanismes pourraient assurer la qualité de l'enseignement offert par les universités québécoises? ¹ »

À la séance d'ouverture de la rencontre, plusieurs des partenaires participants se sont déclarés favorables au principe de la création d'un organisme public indépendant devant, selon des modalités définies diversement, concourir à l'atteinte d'une plus grande qualité des activités universitaires et, au premier chef, d'une plus grande qualité de la formation. Parmi les promoteurs de cette idée, on retrouve la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ), la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) et la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) ².

À la suite des discussions de cette première rencontre thématique, le ministre déclarait que l'« on sent poindre un début de consensus sur le sujet », tout en reconnaissant que des divergences de vues relatives aux mandats, aux responsabilités et aux pouvoirs de cet organisme étaient bien présentes. En effet, les

¹ Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, *Cahier thématique – La qualité de l'enseignement supérieur au Québec*, 2012, p. 6.

² Les enregistrements des interventions des participants sont accessibles sur le site du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, dans la section consacrée au Sommet sur l'enseignement supérieur : www.mesrst.gouv.qc.ca/le-sommet.

participants convenaient globalement qu'un tel organisme « permettrait un lieu d'échange, de coopération et de concertation; apporterait visibilité et transparence [et] permettrait une vision partagée de l'université »³.

Troisième rencontre thématique

La troisième rencontre préparatoire au Sommet, qui s'est tenue à Sherbrooke les 17 et 18 janvier 2013, avait pour thème la gouvernance et le financement des universités. Il est très intéressant d'observer que, si cette rencontre devait se consacrer à ces deux vastes et complexes enjeux, la question de la création d'un organisme public indépendant y a occupé beaucoup de place. En effet, autour de ces deux thèmes, on a signalé les atouts que pourrait représenter un organisme indépendant qui assisterait le gouvernement dans la coordination du réseau universitaire. Malgré cela, les divergences d'opinions entre les partenaires ont subsisté, tant sur la nature des potentiels mandats de l'organisme que sur son éventuelle composition.

Forums citoyens

En parallèle avec les quatre rencontres thématiques, le Sommet fut aussi précédé de forums citoyens animés par l'Institut du Nouveau Monde, forums qui ont abordé les quatre mêmes grands thèmes. Au terme du forum consacré à la qualité de l'enseignement, il s'est avéré que « la création d'une instance indépendante chargée de l'évaluation des universités ne fait pas non plus l'unanimité⁴ ».

Contributions du public et d'organismes du milieu

Outre ces forums citoyens, un autre mécanisme a été mis en œuvre pour alimenter le Sommet : des citoyens, groupes et organismes se sont prévalus de la possibilité offerte par le ministre d'apporter leur concours à la réflexion sur les thèmes du Sommet. Au chapitre de la qualité de l'enseignement supérieur, l'idée d'un organisme public indépendant est apparue de nouveau.

Des personnes et des organismes ont aussi relancé l'idée d'un organisme indépendant dans le cadre de la réflexion sur la gouvernance et le fonctionnement des universités. Cet organisme répondrait à des préoccupations variées et à des attentes parfois opposées sur le développement des universités. Pour les uns, il serait « un représentant du milieu universitaire et un interlocuteur du gouvernement » devant « protéger les universités des interventions indues du Ministère ». Pour les autres, il devrait « assurer la cohérence du système universitaire, notamment par l'encadrement des projets immobiliers et technologiques »⁵.

Ainsi, l'idée d'instituer un organisme public indépendant s'intéressant aux choses universitaires s'affirme avec force dans tout le processus préparatoire au Sommet. Celui-ci poursuivra la réflexion.

Sommet sur l'enseignement supérieur

Au cours de la préparation précédant le Sommet sur l'enseignement supérieur, dans le *Cahier du participant*, le gouvernement formule très clairement ses attentes en matière d'organisme public :

Ainsi, le gouvernement souhaite discuter des éléments suivants dans le cadre du Sommet : [...] la création d'un organisme public consultatif, le Conseil national des universités, qui appuierait la démarche des établissements pour l'accroissement de la qualité de l'enseignement et veillerait à la cohérence du développement du système universitaire⁶.

³ Notes pour une allocution prononcée par le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, M. Pierre Duchesne, Québec, le 30 novembre 2012, www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/Contributions_qualite/premiere_rencontre_thematique_discours_cloture_P_Duchesne.pdf. [Consulté le 17 juin 2013].

⁴ Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, *Synthèse de la démarche préparatoire – Sommet sur l'enseignement supérieur*, 2013, p. 21.

⁵ *Ibid.*, p. 28.

⁶ Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, *S'engager ensemble vers une société du savoir. Cahier du participant*, 2013, p. 13.

Par la suite, afin d'engager la discussion, le gouvernement énonce ses principales préoccupations dans un document, *Promouvoir la qualité de l'enseignement et la gouvernance des établissements*. Ce document propose des idées précises sur ce que serait le futur Conseil national des universités. Ainsi, le gouvernement assigne des objectifs clairs à un tel organisme :

- créer un lieu d'échanges sur le réseau universitaire entre le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST), les communautés universitaires et la société québécoise;
- simplifier et rassembler au sein d'un même organisme les différents mécanismes d'évaluation des programmes de grade;
- améliorer la cohérence dans le développement de l'offre de formation universitaire;
- améliorer la transparence et maintenir l'excellence du réseau universitaire⁷.

Le gouvernement propose aussi des éléments possibles de mandat pour l'organisme en matière, entre autres, d'évaluation de programmes de grade, de cohérence du système universitaire, d'orientation du système, même de « cogestion de certaines bases de données⁸ ».

La première séance de discussions lors du Sommet a été l'occasion pour les partenaires assemblés de réagir aux propositions du gouvernement relativement à un organisme public indépendant. La quasi-totalité des partenaires ont commenté ce projet; la très grande majorité des intervenants y ont donné un accord de principe, parfois assorti de certaines réserves, le plus souvent accompagné de suggestions quant au mandat ou à la composition. Le ministre a tenu à intervenir au cours des échanges, tantôt pour signaler que le futur organisme n'aurait pas pour objectif ni pour effet d'affaiblir les conseils d'administration des établissements, tantôt pour indiquer que l'organisme n'était pas non plus destiné à affaiblir le gouvernement.

En conclusion, le ministre et la première ministre ont indiqué l'intention du gouvernement d'aller de l'avant avec la création d'un Conseil national des universités doté de responsabilités en matière d'analyse, d'information et de conseil, afin de concourir notamment à la qualité des activités universitaires et à une meilleure coordination des établissements. Dans son allocution de clôture, le 26 février 2013, la première ministre a réitéré sa conviction que le Conseil « aidera à ajouter de la cohérence dans le réseau⁹ ». Le communiqué final émis par le gouvernement au terme du Sommet confirmait, parmi les « décisions » à inscrire au crédit de tout le processus amorcé à l'automne 2012, la « création d'un Conseil national des universités, demandée par différents groupes »¹⁰.

L'analyse qui précède, tout comme les analyses détaillées sur les avis que les partenaires et les intervenants ont formulés tout au long du processus jusqu'au Sommet des 25 et 26 février 2013, établissent l'existence d'un large consensus autour de l'idée d'établir un Conseil national des universités. En conséquence, le présent rapport proposera des recommandations sur son statut, sa structure, son mandat et sa composition. Sur ces quatre points, il est apparu à la fois des zones d'accord et des zones de désaccord. Le rapport se construira donc le plus possible sur les zones d'accord. Quant aux enjeux qui se sont révélés, dans tous les échanges et dans toutes les discussions, comme constituant des zones de désaccord de profondeur variable, l'analyse qui sous-tend le rapport s'emploiera à réduire le plus possible lesdites zones

⁷ Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, *Promouvoir la qualité de l'enseignement et la gouvernance des établissements*, 25 février 2013, p. 6.

⁸ *Ibid.* Exemples de tâches assignées à un Conseil : « 1) le pilotage du processus d'évaluation des programmes de grade, ainsi la Commission d'évaluation des projets de programmes (CREPUQ), le Comité des programmes universitaires (MESRST) et la Commission de vérification de l'évaluation des programmes (CREPUQ) seraient sous l'égide d'une même instance; 2) la production d'avis quant à la cohérence du développement du réseau universitaire, à la fois sur le plan des orientations générales et en réponse à certains projets particuliers des établissements; 3) l'accompagnement du MESRST dans la définition d'orientations de pilotage du réseau universitaire pour assurer le respect des lois concernant les universités, notamment les éléments concernant la bonne gouvernance et la transparence; 4) la cogestion de certaines bases de données sur les établissements et les étudiants, afin d'en accroître l'accès et faciliter la reddition de comptes. »

⁹ Notes pour une allocution de la première ministre du Québec, madame Pauline Marois, à l'occasion du Sommet sur l'enseignement supérieur, Montréal, 26 février 2013, www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/allocutions/details.asp?idAllocutions=836. [Consulté le 17 juin 2013].

¹⁰ Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. Sommet sur l'enseignement supérieur : des résultats concrets pour s'engager vers une société du savoir. (http://www.mesrst.gouv.qc.ca/actualites/affichage-des-nouvelles/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=1229&cHash=4c9fdb4d9eabee556819abbb0877669). [Consulté le 17 juin 2013]

afin de faire émerger la solution qui apparaîtra la meilleure au président du chantier, avant que soient formulées des recommandations au ministre.

FONCTIONNEMENT DU CHANTIER

Compte tenu de la mise en place de cinq chantiers différents à l'issue du Sommet, le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie a jugé nécessaire de mettre au point un cadre de travail qui soit commun à tous. Ce cadre commun comporte deux grandes modalités, lesquelles s'inscrivent en continuité avec le processus de préparation et de tenue du Sommet.

D'une part, le ministre a voulu favoriser une large participation des citoyennes et des citoyens ainsi que de tout groupe ou organisme (autres que les partenaires du Sommet) intéressés par les affaires universitaires et, particulièrement, par la création d'un organisme public indépendant. Le moyen de parvenir à cette fin fut la création d'une page Web, par l'intermédiaire de laquelle tous les intéressés eurent la possibilité de faire part de leurs idées, avis, commentaires et recommandations sur la création d'un Conseil national des universités. On trouvera la lettre du président du chantier sur la page Web : www.mesrst.gouv.qc.ca/cnu.

D'autre part, le ministre a voulu que le chantier obtienne aussi la collaboration des partenaires du Sommet. Aussi le président du chantier a-t-il adressé une lettre à chacun d'eux sollicitant sa collaboration. Dans cette lettre, le président a assuré les partenaires qu'il prendrait en compte tous les documents déjà déposés et tous les échanges intervenus sur la question du Conseil national des universités lors des rencontres préparatoires et lors du Sommet. Plus précisément, quatre possibilités ont été proposées aux partenaires :

- Entériner tous documents présentés par le partenaire lors d'une rencontre thématique préparatoire ou lors du Sommet;
- Déposer un mémoire nouveau ou complémentaire;
- Tenir une ou des rencontres avec le président du chantier;
- Combiner ces possibilités, selon le choix du partenaire.

On trouvera en annexe 1 la lettre d'invitation adressée aux partenaires.

Le cadre de travail commun demande aux présidents des chantiers de procéder à une minutieuse analyse des documents reçus et des échanges intervenus et de préparer un rapport pour le ministre. Ce cadre assure aussi tous les intervenants, tant partenaires que citoyennes, citoyens, groupes et organismes que les suites données au rapport par le ministre feront l'objet d'un examen détaillé en commission parlementaire lors de l'étude des dispositions législatives visant, dans le cadre du présent chantier, la création du Conseil national des universités.

Le présent chantier s'est réalisé conformément aux dispositions établies par le ministre. On trouvera, dans la suite de ce rapport, une analyse méthodique et détaillée des résultats de la consultation, que les participants aient choisi l'une ou l'autre des modalités de participation. L'annexe 2 dresse la liste des partenaires ayant apporté leur contribution au chantier et celle des personnes, des groupes et des organismes s'étant prévalus de la possibilité de soumettre au président du chantier leurs idées, avis, commentaires et recommandations. Outre ces contributions, le président a eu l'occasion de s'entretenir avec un certain nombre d'acteurs ou de témoins privilégiés de l'expérience de l'ancien Conseil des universités qui a existé de 1968 à 1993, de même qu'avec des personnalités susceptibles d'éclairer et de nourrir sa réflexion; on trouvera en annexe 3 la liste des personnes ainsi rencontrées.

Le responsable du chantier tient à exprimer sa vive reconnaissance à tous les partenaires et toutes les personnes, à tous les groupes et tous les organismes qui ont concouru par leur contribution à la réalisation du mandat du chantier.

Outre l'ensemble de ces échanges, le chantier a reposé aussi sur un ensemble de travaux d'analyse effectués par des ressources professionnelles du MESRST et d'autres ministères.

STRUCTURE DU RAPPORT

Ce rapport a été conçu de manière à fournir, au ministre, ainsi qu'à toutes les personnes et instances qui auront à y donner suite, l'information la plus complète, y compris des analyses, des rappels historiques, des éléments de comparaison permettant de bien apprécier dans ses multiples dimensions le projet d'instituer un organisme public indépendant. À cela s'ajoute un examen très attentif des résultats de la consultation menée dans le cadre du chantier.

Le rapport est construit comme suit :

- Un chapitre est consacré aux résultats de la consultation menée par le président du chantier auprès des partenaires. Les réflexions des partenaires relativement aux mandats et à la composition d'un Conseil national des universités sont présentées sous la forme d'une synthèse. Les mémoires produits dans le cadre de cette consultation sont disponibles à l'adresse suivante www.mesrst.gouv.qc.ca/cnu.
- Ces réflexions récentes issues de la consultation font souvent référence soit à l'expérience du Conseil des universités québécoises de la période 1968-1993, soit à des expériences d'autres organismes-conseils en matière universitaire. Seulement au Canada, des organismes comparables existent dans toutes les provinces canadiennes (les provinces Maritimes ont un organisme commun) et, le plus souvent, ces organismes sont institués, mandatés et composés sur la base d'une loi adoptée par l'assemblée législative provinciale. Ainsi, deux chapitres du rapport traiteront respectivement de l'expérience du précédent Conseil des universités et d'expériences étrangères de même nature, ce qui permettra de mieux situer les propositions du rapport sur le Conseil national des universités.
- Le dernier chapitre, sur la base de tout ce qui précède, formule à l'intention du ministre l'ensemble des recommandations du président du chantier concernant la création d'un Conseil national des universités, son statut, sa structure, son mandat, sa composition.

CHAPITRE 1 : LES RÉFLEXIONS RÉCENTES AU QUÉBEC

Le Sommet sur l'enseignement supérieur des 25 et 26 février 2013 a certainement été l'événement phare confirmant la volonté gouvernementale de mettre sur pied un organisme consultatif en matière d'affaires universitaires. Depuis l'abolition du Conseil des universités en 1993, expérience sur laquelle nous reviendrons dans le cadre du prochain chapitre, plusieurs intervenants du milieu universitaire ont réclamé la réinstitution d'un tel organisme. Ainsi, à l'issue du Sommet sur l'enseignement supérieur, le gouvernement du Québec annonçait la mise sur pied de ce chantier avec mandat de proposer un modèle de Conseil national des universités. Dans le cadre de ces travaux, le président du chantier a invité tous les partenaires du Sommet à l'éclairer de leurs avis sur le sujet et a écouté d'autres acteurs de la société qui s'intéressent à l'avenir de nos universités et qui souhaitent exprimer leur vision de ce que devrait être un Conseil national des universités. Le présent chapitre fait donc état des points de vue exprimés à l'occasion de ces consultations. Ainsi, en nous appuyant sur différentes opinions exprimées dans la démarche préparatoire au Sommet et lors du Sommet lui-même, nous mettrons en lumière les grandes tendances dans les propositions de modèles présentées lors des consultations réalisées dans le cadre des travaux de ce chantier.

Dans un premier temps, nous reviendrons brièvement sur les besoins exprimés par la communauté universitaire québécoise, tels qu'énoncés à l'occasion des quatre rencontres thématiques préparatoires au Sommet, et qui ont convaincu le gouvernement du Québec de mettre sur pied ce chantier.

Dans un second temps, nous ferons état des modèles d'organisme intermédiaire entre le gouvernement et les établissements universitaires qui ont été proposés par les partenaires et par d'autres intervenants dans le cadre des travaux de ce chantier.

Une précision supplémentaire est nécessaire à l'ouverture de ce chapitre. À la lecture des pages qui suivent, on remarquera l'absence de toute référence au réseau de l'Université du Québec, hormis quelques mentions de l'UQAM. Cela mérite une explication. Dans une lettre adressée au président du chantier en date du 12 avril 2013, la présidente du réseau a écrit ce qui suit : « Nous désirons vous confirmer que les dirigeants des établissements du réseau de l'Université du Québec partagent la position de la CREPUQ sur la création de ce Conseil, et ce conformément aux conditions définies dans le mémoire déposé par la CREPUQ à la première rencontre thématique préparatoire au Sommet sur l'enseignement supérieur, portant sur la qualité de l'enseignement supérieur. » Le président du chantier a donc pris bonne note de cette position.

1.1 Un Conseil national des universités : pourquoi?

Depuis vingt ans, l'État québécois gère et développe son système universitaire sans l'appui d'un organisme-conseil qui se positionne en intermédiaire entre les établissements d'enseignement universitaire et le gouvernement. En effet, alors que 1993 marquait la fin du Conseil des universités du Québec, les vingt dernières années ont été celles des rapports directs entre les établissements et le gouvernement¹¹. Ces vingt dernières années ont également été celles de l'avènement de plusieurs changements sociétaux majeurs qui se sont répercutés sur le monde universitaire : changements démographiques et changements dans les attentes des étudiants qui ont influencé l'évolution des modes d'enseignement, avec la montée de la formation continue et de la formation à distance afin de répondre aux besoins d'étudiants aux parcours atypiques, croissance continue des sciences et des technologies et de leur rôle moteur dans l'évolution économique, social et culturel des sociétés, mondialisation des activités humaines et poussée à l'internationalisation des établissements universitaires, besoins financiers croissants des universités dans un contexte de restrictions aussi croissantes dans les finances publiques et attentes accrues d'imputabilité à l'endroit des universités, débats sur la nature et le rôle de l'institution universitaire, incessante croissance des technologies de l'information qui ont révolutionné la façon d'aborder l'université, et autres changements sociaux, culturels, économiques, politiques affectant la vie des sociétés et de leurs institutions. La réalité universitaire a donc grandement évolué depuis la disparition du Conseil des universités, à l'instar des

¹¹ Il faut préciser qu'en présence d'un organisme indépendant, le Ministère et les établissements communiquent tout de même directement sur des questions qui relèvent directement du Ministère. L'organisme tiers représente un intermédiaire sur certains aspects des affaires universitaires et n'est pas l'interlocuteur unique des établissements.

besoins des universités, des besoins du système universitaire dans son ensemble et des besoins de la société québécoise à l'égard des universités.

Dans la démarche qui a conduit au Sommet sur l'enseignement supérieur, les partenaires et le gouvernement ont identifié plusieurs enjeux justifiant la mise sur pied d'un chantier qui se pencherait sur la création d'un Conseil national des universités. Dès la toute première rencontre thématique portant sur la qualité de l'enseignement supérieur québécois, qui s'est tenue à Québec les 29 et 30 novembre 2012, les représentants de plusieurs organisations, dont les dirigeants d'universités, les professeurs et les étudiants, parlaient déjà de la création d'un organisme indépendant. Si, pour les chefs d'établissement, il s'agissait d'un « organisme public, indépendant et autonome d'étude, de réflexion et de conseil en matière d'affaires universitaires¹² », les représentants des professeurs et autres employés des universités plaçaient davantage la coordination du développement du réseau universitaire au centre des fonctions de cet organisme indépendant¹³.

Malgré les divergences évidentes de points de vue entre les partenaires, alors que ces derniers engageaient les discussions sur la possible création d'un nouveau Conseil des universités, plusieurs identifièrent la valorisation et la promotion de la formation universitaire dans la société québécoise et une évaluation améliorée de la qualité comme des tâches incontournables à confier à un organisme tiers. En effet, bon nombre de partenaires, les dirigeants d'établissements en tête de lice, s'entendirent alors pour constater que les mécanismes garantissant la qualité de la formation dans les universités québécoises étaient peu connus et pouvaient « être perçus comme trop restreints en terme de transparence¹⁴ ». L'adaptation aux attentes de la société de ces mécanismes garantissant la qualité des formations universitaires fut ainsi identifiée comme une tâche potentielle d'un organisme indépendant. Bref, à la sortie de la première rencontre thématique, une convergence claire se dessinait quant à la pertinence d'étudier la possibilité de créer un organisme indépendant qui s'occuperait d'affaires universitaires. Et cette convergence continua de se confirmer lors des rencontres subséquentes.

À l'occasion de la troisième rencontre préparatoire au Sommet, tenue à Sherbrooke les 17 et 18 janvier 2013 et portant sur la gouvernance et le financement des universités, tous s'entendirent pour affirmer que la création d'un organisme-conseil, intermédiaire entre les universités et le gouvernement, était souhaitable. Les étudiants rejoignirent en partie la position de différents groupes syndicaux énoncée à la première rencontre thématique en identifiant une meilleure cohésion et une meilleure coordination du développement des affaires universitaires comme enjeu clé justifiant la création d'un organisme indépendant. À titre d'exemple, la question du déploiement géographique de l'offre de formation a été maintes fois citée comme témoignant d'une absence de coordination qui se ferait cruellement sentir.

En matière de gouvernance et de reddition de comptes, plusieurs groupes ont exprimé le besoin d'obtenir davantage d'information sur l'état des établissements d'enseignement universitaire québécois. Les étudiants réclamaient notamment une meilleure analyse et une articulation plus efficace des mesures de reddition de comptes existantes qui seraient confiées à une « commission d'évaluation indépendante¹⁵ ». Pour leur part, les professeurs faisaient valoir l'examen des données financières des universités par un organisme neutre comme motif justifiant la mise sur pied d'un chantier qui se pencherait sur la création d'un organisme tiers. Déjà, sur la route conduisant au Sommet, les discussions sur les mandats et responsabilités éventuelles d'un tel organisme allaient bon train, à l'instar de celles sur la composition et la structure de ce Conseil.

¹² Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, *Présentation des partenaires à la première rencontre thématique*, M^{me} Luce Samoisette, http://www.youtube.com/watch?v=TznzrzDgWWM&feature=player_embedded#t=1370s, 2012. [Consulté le 17 juin 2013].

¹³ Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, *Présentation des partenaires à la première rencontre thématique*, M. Max Roy, <http://youtu.be/TznzrzDgWWM?t=1h14m42s>, 2012. [Consulté le 17 juin 2013].

¹⁴ Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, *Présentation des partenaires à la première rencontre thématique*, M^{me} Luce Samoisette, *op. cit.*

¹⁵ Fédération étudiante universitaire du Québec, *Qualité de l'enseignement supérieur*, http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/Contributions_qualite/CONTR_FEUQ_memoire_premiere_rencontre_thematique.pdf, 2013. [Consulté le 17 juin 2013].

À l'occasion du Sommet lui-même, les discussions se sont poursuivies et le gouvernement a étayé les objectifs qu'il confierait à un nouveau Conseil des universités. La table était donc mise pour que les partenaires développent leurs positions sur la question de la création d'un Conseil national des universités.

1.2 Les suggestions des partenaires

Le Sommet sur l'enseignement supérieur des 25 et 26 février dernier a lancé les travaux du présent chantier. D'emblée, des pistes de réflexion furent soumises par le gouvernement aux partenaires, notamment en matière de mandats potentiels, afin de répondre aux besoins identifiés en amont. C'est ainsi que les partenaires ayant contribué aux consultations menées par le président de ce chantier ont avancé bon nombre de propositions pour définir ce que devrait être le Conseil national des universités. Plusieurs de ces propositions convergent vers des idées qui semblent faire la quasi-unanimité, d'autres sortent du lot et sont plus audacieuses. Ce chapitre du rapport du chantier brosse le portrait des suggestions émises par les partenaires consultés en fonction de trois grands pans de réflexion entourant la création du Conseil national des universités (CNU) : les mandats, responsabilités et pouvoirs qui lui seraient confiés, les possibles obligations du ministre envers le CNU, de même que sa composition et sa structure.

1.2.1 Pouvoirs, mandats et responsabilités

Dans le cadre des consultations du chantier, l'ensemble des partenaires et les autres intervenants ont articulé des propositions concernant les pouvoirs, les mandats et les responsabilités dévolus au CNU.

D'entrée de jeu, en ce qui a trait aux pouvoirs mêmes du Conseil national des universités, les partenaires ont affirmé d'une même voix que ce dernier devrait jouer un rôle de nature consultative et non coercitive. Ainsi, un CNU veillerait à formuler des recommandations et des avis au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie et, pour plusieurs, aux établissements universitaires eux-mêmes, sur différents enjeux concernant le monde universitaire québécois. Cette orientation, pour certains partenaires, résulte de l'aboutissement de l'évolution de leurs positions. À titre d'exemple, lors des rencontres préparatoires au Sommet, la FEUQ soutenait la création d'un organisme indépendant qui jouirait de pouvoirs décisionnels. La position de cette association étudiante a effectivement évolué au point où elle parlait de « pouvoir de recommandation » dans le mémoire déposé au président de ce chantier. En outre, plusieurs partenaires ont pris le soin de préciser que le CNU ne devait pas suppléer ou accaparer les pouvoirs ni du ministre, ni des conseils d'administration des établissements; son rôle devait être complémentaire à ces derniers. À ce titre, la quasi-totalité des partenaires consultés a d'emblée reconnu divers principes devant chapeauter les mandats et responsabilités qui seraient confiés au CNU. Les principes d'autonomie institutionnelle, de liberté académique et de respect des spécificités institutionnelles des établissements universitaires québécois ont ainsi été identifiés par plusieurs partenaires comme devant être à la base des avis et recommandations qui émaneraient du CNU.

Autre élément clé sur lequel bon nombre de partenaires ont tablé dans le cadre des consultations du chantier, le CNU devra jouir d'une irréprochable crédibilité auprès des acteurs de la scène universitaire et de la population en général, en raison de la nature consultative de ses pouvoirs, afin de remplir adéquatement ses mandats. Deux dimensions ont été apportées par les partenaires et les intervenants en ce qui a trait à cette préoccupation. En premier lieu, les avis et recommandations que le CNU produira devront être appuyés par un solide argumentaire et des recherches poussées. Le CNU devra démontrer que le résultat de ses travaux est le fruit d'une analyse sérieuse qui résistera au regard critique du Ministère et des communautés universitaires. En second lieu, la composition et le fonctionnement du CNU, sur lesquels nous reviendrons dans une section subséquente de ce chapitre, devront en assurer l'indépendance d'esprit. Si le CNU est entaché d'une réputation d'être au service de groupes d'intérêt, ses recommandations seront récusées sans autre forme de procès. Ainsi, l'indépendance des membres du CNU au regard des groupes représentant la communauté universitaire (syndicats de personnels, associations étudiantes, directions d'établissement, etc.) ou de composantes de la société civile (secteur privé, milieu communautaire, etc.) est indispensable pour dissiper les doutes quant à l'objectivité de ses travaux.

Bon nombre d'entre eux ont également identifié la référence et l'appropriation des meilleures pratiques internationales en matière d'affaires universitaires comme devant inspirer le travail du CNU. Ainsi, pour plusieurs, les dirigeants d'établissement en tête de lice, un CNU pourrait contribuer, par des activités

d'études et de consultation et par l'examen des meilleures pratiques observées à travers le monde, à une évolution du système universitaire québécois, et ce, en tenant compte des besoins sociaux, culturels, scientifiques, technologiques et économiques du Québec ainsi que de l'évolution de l'effectif étudiant et de sa diversité.

C'est donc dans l'optique d'un organisme de nature consultative qui appuierait ses travaux sur les grands principes transcendants de l'institution universitaire et sur les meilleures pratiques observables que les partenaires ont proposé les différents mandats suivants.

D'abord, l'enjeu de la qualité de la formation universitaire a été mentionné par la grande majorité des partenaires et intervenants comme un des axes principaux des mandats du CNU. Au centre de cette question, l'évaluation des mécanismes garantissant la qualité des formations universitaires dispensées dans nos établissements a fait l'objet de plusieurs recommandations de la part des partenaires. Une proposition récurrente voit les fonctions et mécanismes de la Commission d'évaluation des projets de programme (CEP) et de la Commission de vérification de l'évaluation des programmes (CVEP), actuellement rattachées à la CREPUQ, et du Comité des programmes universitaires (CPU) du MESRST, transférés sous l'égide du CNU. Cette position a été exprimée, notamment, par six établissements ayant fait part d'une position commune sur le mandat et la structure du futur CNU : HEC Montréal, Polytechnique, Bishop's, Concordia, McGill et l'Université de Sherbrooke. C'est ainsi que ces six universités¹⁶ proposent que le CNU soit responsable de s'assurer, d'une part, de l'évaluation de la qualité et de l'opportunité des nouveaux programmes de formation que les universités proposent d'offrir et, d'autre part, de la qualité des politiques et pratiques institutionnelles d'évaluation des programmes existants menant à un grade universitaire. Ayant choisi, pour sa part, de présenter une position institutionnelle propre, l'Université Laval s'est rattachée explicitement à cette position, à l'instar de l'Université de Montréal, du recteur de l'UQAM, de la FEUQ, de la FQPPU et de la FTQ, qui confient elles aussi les responsabilités incombant actuellement à la CREPUQ et au MESRST en matière d'évaluation des projets de nouveaux programmes au CNU. En cette matière, l'Université de Montréal, à l'instar du recteur de l'UQAM¹⁷, pousse plus loin sa réflexion concernant la qualité de la formation et traite des programmes de formation universitaire conduisant à l'obtention d'une autorisation d'enseigner, lesquels font l'objet d'un processus d'évaluation qui leur est propre. L'Université de Montréal fait ainsi valoir que le CNU devrait « avoir pour mandat de recommander l'agrément des programmes de formation à l'enseignement aux ordres primaire et secondaire, ce qui relève actuellement du Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE)¹⁸ ». En lien avec cette proposition, l'Association des doyens, doyennes et directeurs, directrices pour l'étude et la recherche en éducation au Québec (ADEREQ) a également plaidé en faveur du rattachement du CAPFE au CNU¹⁹. Certains partenaires, notamment la CSN, ont cependant manifesté leur opposition vis-à-vis la mise en place de processus d'assurance-qualité des programmes universitaires en affirmant qu'il revient à des experts universitaires, et aux établissements eux-mêmes au premier chef, d'évaluer la qualité des programmes offerts.

Les questions sur la qualité de la formation universitaire soulevées dans le cadre des consultations de ce chantier dépassent les mécanismes d'évaluation des programmes. Certains partenaires ou intervenants, la FAEUQEP en tête de lice, ont affirmé leur intérêt à ce que le CNU porte un regard sur la formation à distance et la formation continue offertes actuellement dans les universités québécoises, une réflexion jugée très pertinente dans le récent développement de l'offre de formation universitaire, tant nationale qu'internationale. En effet, les représentants de cette association étudiante ont fait valoir qu'en raison des coûts de développement des cours à distance et de la plus value de la formation à distance en matière d'accessibilité accrue aux études universitaires, et ce, sur l'ensemble du territoire québécois, il importe que le CNU se penche sur ces pans du développement du système universitaire.

Quant à la recherche universitaire, les six universités ayant déposé une position commune et l'Université Laval proposent que le CNU se penche sur les grands enjeux liés à la recherche et à la valorisation des ces résultats, dans une perspective de service à la collectivité. L'Université de Montréal étaye davantage sa proposition en termes de recherche et propose que le CNU ait notamment pour mandats de « générer des

¹⁶ Les deux autres universités dites à charte du Québec, l'Université Laval et l'Université de Montréal, ont présenté des positions individuelles au président du chantier.

¹⁷ Avis du recteur de l'UQAM, monsieur Robert Proulx, à monsieur Claude Corbo, 14 mai 2013, p. 2.

¹⁸ Université de Montréal, *Mémoire présenté dans le cadre du chantier sur le Conseil national des universités par l'Université de Montréal*, mai 2013, p. 4.

¹⁹ Lettre de monsieur Marcel Monette, président de l'ADEREQ, à monsieur Claude Corbo, président du chantier, 13 mai 2013.

indicateurs relatifs aux activités de recherche menées par le milieu universitaire québécois ainsi que ses liens avec les autres acteurs de l'écosystème d'innovation », de se pencher sur la cohérence des investissements en infrastructures de recherche et de transmettre des propositions aux établissements et au ministre en cette matière. D'autres partenaires ont rappelé que le Fonds de recherche du Québec (FRQ) est l'organisme mandataire de l'État au Québec en ce qui a trait à la recherche universitaire et qu'à ce titre, il est essentiel que les fonctions du CNU n'empiètent pas sur celles du FRQ.

En outre, plusieurs partenaires et intervenants ont mentionné que le CNU devrait effectuer une veille stratégique des meilleures pratiques internationales observables en matière d'affaires universitaires, et rendre le résultat de ces observations public de façon à ce qu'un maximum d'intéressés puisse en bénéficier. Cette fonction de conseil stratégique porterait, selon les différents partenaires, sur les affaires académiques et financières. Ainsi, les dirigeants des six universités à charte ayant présenté une position commune, tout comme ceux de l'Université Laval, ont proposé que le CNU réalise et fournisse des études comparatives des ressources dont disposent les universités hors Québec à des fins de comparaison avec le réseau universitaire québécois. Toujours dans l'optique de mieux développer le système universitaire québécois, ces dirigeants d'établissement souhaiteraient que le CNU favorise la diffusion d'informations sur l'état du réseau universitaire au milieu universitaire lui-même, mais également aux membres du gouvernement et de l'Assemblée nationale, et surtout au public en général. Ils identifiaient enfin l'étude de toutes questions relatives à l'accessibilité aux études universitaires comme devant faire partie des mandats du CNU.

Ensuite, dans la foulée des discussions qui ont eu cours dans la démarche nous conduisant au Sommet sur l'enseignement supérieur et au Sommet lui-même, les partenaires ont élaboré diverses propositions concernant le développement du système universitaire québécois. Avec des degrés d'implications différents, les partenaires ont souhaité que le CNU participe au développement harmonieux du système universitaire québécois. Plusieurs dénoncent ce qu'ils jugent être le caractère chaotique du développement des établissements, notamment par le déploiement géographique de l'offre de formation, et soulèvent la question de l'utilisation efficiente des ressources mises à la disposition des établissements. Ainsi, pour la FEUQ, « la base même de la coordination du réseau doit passer par une évaluation des projets d'expansion des universités²⁰ ». L'association étudiante note que les projets d'expansion géographique développés par les universités devraient être évalués par le CNU afin de tenir compte, entre autres, « des besoins culturels, scientifiques, sociaux et économiques du Québec, de la viabilité du projet au sein de la réalité locale, des moyens mis en place par l'établissement pour réaliser ses objectifs et de l'impact sur les étudiants et le reste de la communauté universitaire²¹ ».

Les notions de collaboration et de compétition entre les établissements ont été fréquemment mentionnées dans les préoccupations d'intervenants. Pour les six universités ayant présenté une position commune et l'Université Laval, cette question porterait sur des mesures propres à favoriser la collaboration, d'une part, entre les établissements universitaires eux-mêmes et, d'autre part, entre l'ordre universitaire et les autres ordres d'enseignement. Pour d'autres partenaires, des groupes étudiants notamment, la question de la reconnaissance des acquis de formation devrait être abordée dans les réflexions du CNU.

Selon d'autres partenaires et intervenants, cette participation du CNU au développement du système universitaire devrait aussi porter sur les questions d'ordre financier. Des groupes tels que la FEUQ et la FQPPU souhaitent que le CNU fasse l'analyse des rapports financiers des universités et puisse formuler des recommandations au Ministère. Il a aussi été question que le CNU puisse développer des propositions sur la formule de financement gouvernementale, sur l'octroi des subventions de fonctionnement et sur l'emploi de ces ressources.

Une position a fait bande à part dans la démarche de consultation du présent chantier. L'Université de Montréal a exposé une proposition de modèle, suggérant la mise sur pied d'un Conseil national de l'enseignement supérieur, qui inclurait les établissements d'enseignement collégial. En effet, comme le font valoir les dirigeants de cet établissement dans le mémoire déposé au président du chantier, « dans une optique de coordination et de facilitation [entre les deux ordres d'enseignement], plusieurs éléments militent

²⁰ Fédération étudiante universitaire du Québec, *Conseil national des universités*, 2013, p. 4.

²¹ *Ibid.*

en faveur de la création, non pas d'un Conseil national des universités, mais plutôt d'un Conseil national de l'enseignement supérieur (CNES)²² ». Ainsi, selon eux, le passage des étudiants entre le collège et l'université serait ainsi rendu plus fluide, autant pour les programmes préuniversitaires que pour les formations techniques. L'instauration d'un tel CNES serait également justifiée par la nécessité de mettre sur pied des voies de communication distinctes et des programmes communs visant à répondre aux besoins de clientèles particulières. En outre, l'Université de Montréal plaide que « le développement de la recherche et la mise en place des centres collégiaux de transfert de technologies (CCTT) au cours des dernières années militent également en faveur de l'inclusion des collèges dans la mise en place d'une structure qui aurait pour mandat d'assurer, entre autres, la cohésion du système d'enseignement supérieur au Québec²³ ».

Ainsi, le caractère distinctif que l'Université de Montréal souhaite confier au CNU se répercute sur sa vision du rôle d'un tel organisme en matière de développement du réseau universitaire. La position de l'Université de Montréal en ce qui a trait à la cohérence du développement du réseau universitaire québécois concerne exclusivement le déploiement géographique de l'offre de formation. En effet, pour les dirigeants de l'Université de Montréal, le Québec peut compter sur un réseau universitaire bien déployé sur l'ensemble de son territoire. Ainsi, « la question de la cohérence du développement ne semble donc pas concerner l'implantation éventuelle de nouvelles universités, mais plutôt la délocalisation de campus, de pôles et d'antennes satellites²⁴ ». L'Université de Montréal s'interroge donc sur la pertinence et la nécessité de confier au CNU, ou à tout autre organisme intermédiaire entre le gouvernement et les universités, « le mandat d'une telle coordination dans le contexte où il revient aux universités de répondre aux besoins de formation de la population et qu'il revient déjà à l'État d'accorder ou non le financement de tels développements²⁵ ». Donc, pour l'Université de Montréal, il appartient au gouvernement, en exerçant ses responsabilités en matière de financement des clientèles étudiantes et des infrastructures, de remplir son rôle de coordination de développement du réseau universitaire. Le seul apport possible du CNU à cet égard pourrait s'effectuer par l'évaluation de l'opportunité des projets de programmes qui pourrait lui être confiée.

1.2.2 Obligations du ministre envers le Conseil national des universités

À l'instar de ce que la *Loi sur le Conseil des universités* prévoyait lors de son abrogation en 1993, bon nombre de partenaires et d'intervenants ont proposé que les rapports bidirectionnels entre le CNU et le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie soient fixés dans la loi. Pour certains, le ministre doit être tenu de consulter le CNU avant d'entreprendre diverses actions. Pour d'autres, la loi constitutive du CNU ne doit pas prévoir de telles consultations.

Principalement, les dirigeants des six universités ayant déposé une position commune suggèrent que la loi créant le CNU prévoie que le ministre demande l'avis du CNU concernant « les mesures qu'il entend adopter pour renforcer la collaboration entre les établissements universitaires et l'ordre universitaire et les autres ordres d'enseignement²⁶ ». Dans la même optique, ils préconisent également que le ministre demande l'avis du CNU avant d'attribuer, en vertu de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*, le qualificatif « universitaire » à une personne morale ou à un organisme, ou qu'il puisse décerner un grade, diplôme, certificat ou autre attestation d'études universitaires. Rare divergence entre la position commune de ces six établissements et celle de l'Université Laval, les représentants de cette dernière n'ont pas fait valoir l'obligation législative pour le ministre de consulter le CNU avant d'entreprendre certains pans de ses responsabilités. Ainsi, pour l'Université Laval, le ministre « peut demander l'avis du CNU concernant tout plan qu'il entend mettre en œuvre pour le développement du système universitaire québécois²⁷ », mais ne doit pas être tenu par la loi de le faire. Quant à elle, l'Université de Montréal souhaite que le ministre soit tenu de consulter le Conseil concernant les points précédemment mentionnés. Pour sa part, la FQPPU considère que le ministre doit obligatoirement consulter le CNU sur les questions de financement et de développement du réseau universitaire²⁸.

²² Université de Montréal, *op. cit.*, p. 7.

²³ Université de Montréal, *op. cit.*, p. 7.

²⁴ *Ibid.*, p. 5.

²⁵ *Ibid.*, p. 5.

²⁶ Collectif, *Position commune de six universités à charte du Québec sur le mandat et la structure du futur CNU*, 2013, p. 5.

²⁷ Université Laval, *Position de l'Université Laval sur le mandat et la structure du futur Conseil national des universités*, 2013, p. 3.

²⁸ Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université, *La priorité du Conseil national des universités*, 2013, p. 13.

1.2.3 Composition

Si, dans le cadre des rencontres préparatoires qui ont eu lieu entre novembre 2012 et janvier 2013, la grande majorité des partenaires du Sommet s'entendait sur les grands motifs justifiant à tout le moins l'analyse raffinée de la possibilité de recréer un Conseil des universités, leurs positions divergeaient de façon plus notable sur la possible composition et la structure de cet organisme. Les résultats des consultations de ce chantier indiquent également que cet aspect de la mise sur pied du Conseil national des universités en est l'un des principaux enjeux. Toutefois, avant de se pencher directement sur les propositions détaillées des partenaires et des intervenants en matière de composition du Conseil, il importe de broser le portrait des grands principes étayés et qui, disent-ils, devront guider la formation du CNU.

La majorité des partenaires et intervenants ayant participé au processus de consultation de ce chantier ont fait valoir des principes directeurs sur lesquels le gouvernement devrait s'appuyer en procédant à la nomination des membres du Conseil. D'abord, tant les établissements universitaires et les professeurs²⁹ que des partenaires de la société civile³⁰ ont fait valoir l'autonomie des membres du Conseil comme étant capitale. Selon eux, pour en assurer la légitimité et la crédibilité, il est primordial que le Conseil se compose d'individus représentatifs, et non pas représentants, de leur organisation d'attache. Ensuite, les membres du Conseil devraient y être nommés en fonction de leur compétence et de la pertinence de leurs expériences. Comme l'exprimaient les six universités ayant présenté une position commune et l'Université Laval, « les membres du CNU proviendront de fonctions et de domaines professionnels diversifiés et seront choisis pour leur compétence et leur expertise reconnues. Les membres ne représente[ront] pas leur organisme d'attache et devront être capables d'exercer leur mandat en toute indépendance et impartialité³¹ ». Certains étudiants consultés dans le cadre des travaux du chantier ont également plaidé pour un conseil dont les membres seraient reconnus pour leur indépendance, dont la FEUQ³², alors que la TaCEQ a quant à elle fait valoir l'importance que « les étudiants issus des associations membres de la TaCEQ, de la FEUQ et de l'ASSÉ soient représentés équitablement » au sein du Conseil national des universités³³. Enfin, dans l'optique de la position adoptée par la TaCEQ, la CSN a fait valoir que la composition du Conseil « doit assurer une participation représentative de chaque catégorie de personnel et d'étudiants³⁴ ».

En outre, sur le processus de nomination des membres du Conseil, plusieurs partenaires et intervenants se sont entendus pour confier au ministre le pouvoir de recommander au gouvernement la nomination de ces membres du CNU. Les chefs d'établissements ont toutefois manifesté la nécessité d'être consultés par le ministre avant que ce dernier ne recommande la nomination des membres. La FEUQ a, pour sa part, proposé la nomination des membres du Conseil par le ministre à la suite d'une consultation « auprès des groupes de représentation et des experts concernés³⁵ ». Globalement, les différents groupes de la communauté universitaire considèrent qu'ils doivent être consultés par le ministre avant la nomination des membres du CNU.

Autre élément de convergence qui ressort des consultations quant à la composition du Conseil national des universités, bon nombre de partenaires sont en accord relativement au besoin pour le Conseil de s'enrichir d'expériences et de perspectives hors Québec dans sa composition. Ainsi, pour les dirigeants d'établissements ayant déposé une position commune et pour les dirigeants de l'Université Laval, tout comme pour différents groupes de la société civile, dont le Conseil du patronat du Québec et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, le Conseil doit se doter d'un membre issu d'un milieu universitaire de l'extérieur du Québec. De cette façon, le Conseil accorderait une attention particulière aux meilleures pratiques observables sur l'échiquier international et bonifierait ainsi son apport à la scène universitaire québécoise.

²⁹ Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université, *La priorité du Conseil national des universités*, op. cit., p. 14.

³⁰ Le Conseil du patronat du Québec et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain ont fait valoir cette position.

³¹ *Position commune de six universités à charte du Québec sur le mandat et la structure du futur CNU*, p. 6, et *Position de l'Université Laval sur le mandat et la structure du futur Conseil national des universités*, p. 4.

³² Fédération étudiante universitaire du Québec, *Conseil national des universités*, op. cit., p. 7.

³³ Table de concertation étudiante du Québec, *Conseil national des universités*, 2013, p. 4.

³⁴ Confédération des syndicats nationaux, *Mémoire présenté par la Confédération des syndicats nationaux à monsieur Claude Corbo dans le cadre des travaux du chantier portant sur un éventuel Conseil national des universités*, 2013, p. 13.

³⁵ Fédération étudiante universitaire du Québec, *Conseil national des universités*, op. cit., p. 7.

En ce qui a trait au nombre de membres formant le CNU, autant de modèles différents que de partenaires consultés ont été proposés au président du chantier. La grande majorité des intervenants ont plaidé pour un organisme comptant entre 15 et 22 membres, avec à chacune des extrémités du spectre une proposition de conseil formé au minimum de 10 personnes³⁶ et au maximum de 30 personnes³⁷. Sans chiffrer chacune des propositions de modèle déposées au président du chantier, les tendances qui suivent se sont dégagées. D'abord, les membres des différentes communautés universitaires ont plaidé pour une majorité de membres issus du milieu universitaire, allant de la majorité simple aux deux tiers du Conseil occupé par des membres issus des communautés universitaires. Ainsi, les professeurs ont fait valoir l'importance qu'ils soient fortement représentés au Conseil³⁸, à l'instar d'associations étudiantes qui ont proposé de partager la pluralité des sièges avec les dirigeants de directions universitaires et les membres issus de groupes de la société civile³⁹. Quant aux membres de la société civile, la proportion de leur représentativité a été l'objet de propositions allant de la parité avec les membres issus des communautés universitaires⁴⁰ à une minorité plus faible correspondant au quart des membres du Conseil⁴¹. En outre, il a été proposé à plusieurs reprises que le scientifique en chef du Québec soit membre d'office du Conseil national des universités, afin de s'assurer de bénéficier de son expertise en matière de recherche universitaire.

Enfin, la proposition de l'Université de Montréal d'instituer, plutôt qu'un CNU, un organisme consacré à l'enseignement supérieur tant collégial qu'universitaire se répercute sur la proposition de composition et de structure, qui diffère considérablement tant sur le plan quantitatif que qualitatif des idées mises de l'avant par la très grande majorité des participants et intervenants, notamment par la nomination de membres issus de la communauté collégiale au sein de cet organisme.

1.2.4 Structure et secrétariat

En dernier lieu, en ce qui a trait à la structure du CNU, certains partenaires ont étoffé leurs suggestions de modèles au point de recommander l'institution de diverses commissions au sein même du Conseil. Ainsi, en fonction des principaux champs d'activités que les partenaires assignent à l'organisme, ils articulent le travail du CNU autour de deux ou trois commissions. Par exemple, les dirigeants des six établissements universitaires ayant déposé une position commune et les dirigeants de l'Université Laval ont fait valoir la pertinence de constituer deux instances au sein du CNU : une Commission de l'enseignement universitaire et une Commission de la recherche universitaire. Essentiellement, ces deux commissions auraient pour mandat de soutenir le travail du Conseil dans leur champ d'expertise respectif. Ainsi, toujours selon cette proposition, la Commission de l'enseignement universitaire veillerait notamment à la mise en œuvre des mécanismes garantissant la qualité des programmes dispensés dans les établissements québécois et qui mènent à l'obtention d'un grade universitaire⁴². Quant à l'Université de Montréal, la structure proposant l'inclusion de l'ordre d'enseignement collégial au Conseil conduit à un modèle à quatre commissions : une commission de l'enseignement universitaire, une commission de l'enseignement collégial, une commission de la recherche universitaire et une commission de la recherche collégiale. Pour sa part, la FQPPU a élaboré une proposition de modèle similaire en suggérant d'instituer deux comités permanents au sein du CNU. D'une part, un Comité du financement et de la gouvernance aurait pour mandat de « proposer les objectifs et de fournir les éléments d'analyse devant éclairer le Conseil dans les avis que ce dernier devra formuler sur les règles, politiques et budgets annuels d'investissement et de fonctionnement des universités et sur la méthode de répartition des crédits alloués à l'enseignement supérieur⁴³ ». D'autre part, un Comité des programmes aurait la responsabilité de recommander l'approbation des nouveaux programmes universitaires élaborés par les établissements et les mesures de coordination appropriées au développement des programmes universitaires existants, à partir d'une évaluation de leur qualité et de leur opportunité.

³⁶ Syndicat des professeurs et professeures de l'Université Laval, *Chantier sur le Conseil national des universités. Rencontre avec Claude Corbo, président du chantier*, 2013, p. 8.

³⁷ Université de Montréal, *op. cit.*, p. 8.

³⁸ Fédération québécoise des professeurs et professeures d'université, *La priorité du Conseil national des universités*, *op. cit.*, p. 14, et Syndicat des professeurs et professeures de l'Université Laval, *op. cit.*, p. 8.

³⁹ Fédération étudiante universitaire du Québec, *Conseil national des universités*, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁰ Conseil du patronat du Québec, *Gouvernance et financement des universités : être les meilleurs*, 2013, p. 7.

⁴¹ Fédération étudiante universitaire du Québec, *Conseil national des universités*, *op. cit.*, p. 7.

⁴² Collectif, *Position commune de six universités à charte du Québec sur le mandat et la structure du futur CNU*, *op. cit.*, p. 6.

⁴³ Fédération québécoise des professeurs et professeures d'université, *La priorité du Conseil national des universités*, *op. cit.*, p. 15.

Finalement, peu de partenaires ont explicitement mentionné les ressources, humaines et financières, qui doivent être mises à la disposition du CNU pour la bonne réalisation de ses mandats. Cependant, la FQPPU a pris le soin de soulever deux éléments essentiels pour les travaux du CNU. En premier lieu, selon la FQPPU, le Conseil national des universités devrait avoir accès à l'information pour effectuer les analyses et études sur le milieu universitaire, une information tant académique que financière. En second lieu, une équipe d'analystes au sein du CNU devrait être constituée afin de pouvoir interpréter et synthétiser cette information pour que les membres du Conseil puissent porter un regard éclairé sur les enjeux universitaires.

Conclusion

Le processus de consultation du chantier a permis au président de s'enrichir des positions de l'ensemble des partenaires et intervenants autres qui ont souhaité contribuer à ses travaux. Au total, plus d'une vingtaine de rencontres ont eu lieu et près de trente partenaires et intervenants ont pu déposer des documents exposant leurs points de vue quant à la création du Conseil national des universités. Ces consultations auront permis d'identifier de grandes convergences dans les opinions des partenaires, notamment en ce qui a trait au statut et au rôle d'étude, de conseil et de recommandation du Conseil, au respect de l'autonomie et de la spécificité des établissements universitaires, aux responsabilités d'évaluation de la qualité des formations universitaires et au mandat de contribuer à la cohésion du développement du système universitaire dans son ensemble. Quant à la composition et à la structure de cet organisme, il ressort de façon assez consensuelle que les membres de la communauté universitaire devront être représentés de façon majoritaire sur le Conseil, tout en offrant une place significative aux membres issus d'autres sphères de la société. Si les consultations menées dans le cadre des travaux de ce chantier ont certainement été on ne peut plus profitables, l'étude de l'expérience passée du Conseil des universités le sera tout autant.

CHAPITRE 2 : L'EXPÉRIENCE DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC, DE 1968 À 1993

Dans le contexte de la création éventuelle d'un Conseil national des universités, il convient de rappeler que, de 1968 à 1993, un Conseil des universités du Québec a éclairé le milieu universitaire et les autorités gouvernementales par ses recommandations et avis de toutes sortes. Le présent chapitre porte sur cette expérience et en rappelle les caractéristiques essentielles, ce qui permettra d'utiles comparaisons avec le projet de nouveau Conseil national des universités.

2.1 La genèse du Conseil des universités du Québec

L'idée de structurer les rapports entre l'État et les universités n'est pas nouvelle. Pendant plus d'un siècle, les universités McGill, Laval, Bishop et de Montréal, respectivement fondées en 1821, 1852, 1853 et 1920, ont assuré avec succès la formation des professionnels et spécialistes québécois. Ces universités dites « à charte », comme elles se désignent elles-mêmes aujourd'hui, évoluaient dans un cadre juridique souple, que leur conféraient ces chartes octroyées par un acte législatif du Parlement ou de l'Assemblée législative (plus tard nationale) du Québec. Ces universités avaient alors toute latitude quant au développement des programmes d'études et des activités de recherche, et pleine autorité en matière d'enseignement.

Toutefois, devant l'incessante croissance de leurs effectifs étudiants au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et la perspective d'une fréquentation croissante des études universitaires, et faisant face aux difficultés accrues d'un financement de leurs activités à même des ressources privées, elles sollicitèrent, comme du reste le firent les établissements des autres provinces canadiennes, la contribution financière de l'État québécois, et même de l'État fédéral. En 1951, la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada, instituée par le gouvernement canadien en 1949 (Commission Massey-Lévesque), recommandait que le gouvernement fédéral verse des subventions annuelles statutaires aux universités. Cette recommandation fut acceptée et le gouvernement fédéral entreprit de verser de telles subventions. Dans le cas du Québec, le gouvernement interdit aux universités d'accepter l'aide fédérale en rappelant que l'éducation était une responsabilité constitutionnelle des provinces. Cela n'allait pas réduire les demandes des universités québécoises. Cette prise de position de la part de ces quatre établissements universitaires entraînait avec elle l'idée de mettre sur pied un organisme public chargé de la coordination et du développement de l'ensemble de l'enseignement supérieur au Québec. C'est ainsi que déjà, dans les années 1950, la question de la création d'une Commission d'aide aux universités était soulevée, notamment dans le mémoire présenté par l'Université Laval à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels instituée par le gouvernement du Québec. L'objectif de l'époque était alors d'obtenir une vue d'ensemble de la situation des universités ainsi qu'une connaissance détaillée de leurs besoins et de ceux des populations. Les grands principes régissant les interactions entre l'État et les établissements d'enseignement universitaire se retrouvaient également au centre de la réflexion. Les mises en garde en cette matière ne pouvaient être plus claires : « les octrois du gouvernement ne doivent, en aucune façon, porter atteinte à l'indépendance des universités, sans que ne soit amoindri le droit de l'État de contrôler les deniers publics⁴⁴ », affirmaient les représentants de l'Université Laval dans le cadre de la Commission Tremblay. La préoccupation de bien définir les limites du pouvoir d'intervention de l'État dans le milieu universitaire a donc été au centre de la quasi-totalité des débats portant sur le monde universitaire, et ce, dès les années 1950.

Si les années 1950 ont été celles durant lesquelles les universités québécoises en sont venues à formuler leurs demandes en matière de financement public et d'articulation de la contribution étatique aux affaires universitaires, les années 1960 auront été celles de la réponse gouvernementale. Dans la foulée de la Commission Parent et du rapport du même nom, le gouvernement du Québec instituait en 1964 le ministère de l'Éducation et le Conseil supérieur de l'éducation. Pour l'ordre universitaire, le *Rapport Parent* préconisait l'instauration d'une politique cohérente et ordonnée du développement universitaire afin d'encadrer et de structurer la complémentarité de l'État et des universités. À cette fin, la Commission recommandait la

⁴⁴ C. CORBO, *Repenser l'école. Une anthologie des débats sur l'éducation au Québec de 1945 au Rapport Parent*, Montréal, P.U.M., 2000, p. 212.

création de l'« Office pour le développement de l'enseignement supérieur », soit un organisme intermédiaire entre les universités et les pouvoirs publics, ayant statut d'« entité juridique autonome » avec son propre budget et ayant mandat d'examiner le financement des établissements, leurs projets de construction immobilière, leurs politiques de rémunération, et de faire des recommandations au ministre responsable⁴⁵. C'est donc dans cette optique que le Conseil des universités (ci-après, le Conseil) a vu le jour le 18 décembre 1968, avec à l'esprit les préoccupations exprimées 10 ans plus tôt par les universités en matière d'autonomie et d'indépendance institutionnelles.

En effet, à la suite de nombreuses consultations de la part du ministère de l'Éducation auprès des partenaires de la communauté universitaire, notamment la CREPUQ et le Conseil supérieur de l'éducation, les parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec en vinrent à concevoir le Conseil des universités du Québec comme « un organisme tampon entre les universités et le gouvernement, au sens des recommandations du *Rapport Parent*, et comme un forum au sein duquel la communauté universitaire pouvait effectuer ses propres arbitrages avant d'en saisir officiellement le pouvoir décisionnel⁴⁶ ». C'est ainsi que le Conseil devait contribuer directement, d'une part, à la préparation et à la tenue à jour d'un plan permanent de développement de l'enseignement supérieur au Québec et, d'autre part, à l'analyse des budgets annuels de fonctionnement des universités, de façon à ce que la répartition des subventions de l'État s'effectue sur des bases justes et rationnelles⁴⁷. Les préoccupations actuelles en matière de développement cohérent du système universitaire et de saine gestion des établissements remontent donc au tout début de l'intervention étatique dans le fonctionnement des universités, qui avaient jusque-là fonctionné sans l'appui financier statutaire récurrent du gouvernement.

2.2 Le Conseil des universités du Québec : l'organisme et ses réalisations

2.2.1 Le mandat du Conseil des universités

Durant ses 24 années d'existence, le mandat du Conseil des universités est demeuré inchangé. En adoptant la *Loi sur le Conseil des universités*, les législateurs lui confiaient comme 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 besoins⁴⁸ ». L'organisme n'exerçait donc aucune fonction décisionnelle ou exécutive. Il n'agissait qu'à titre consultatif auprès des autorités ministérielles. Afin de réaliser ce vaste mandat, l'article 3 de la Loi constitutive du Conseil fixait les responsabilités qui lui étaient dévolues. Ainsi, le Conseil des universités, dans l'exercice de ses fonctions, pouvait :

- 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;
- Proposer les objectifs qui doivent être poursuivis, à court et long terme, pour que soit assuré le développement de l'enseignement supérieur et réviser périodiquement ces objectifs;
- 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;
- 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;
- Étudier les budgets annuels de fonctionnement et d'investissements des établissements d'enseignement supérieur;
- Recommander le montant des crédits annuels à dégager pour fins de subventions aux établissements d'enseignement supérieur;

⁴⁵ M.-A. Parent, *Rapport Parent. Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, tome II, Québec, gouvernement du Québec, 1964, p. 368-371.

⁴⁶ Conseil des universités, *Vingt-quatrième rapport annuel et rétrospective des activités du Conseil 1969-1993*, 1993, p. 28.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 28.

⁴⁸ Québec. *Loi du Conseil des universités*. L.R.Q., chap. C-58. 1993.

- 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;
- 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;
- Collaborer à la préparation des lois et des règlements relatifs à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire⁴⁹.

L'étendue de ses responsabilités amena ainsi le Conseil à produire des avis, études et recommandations se rattachant principalement aux quatre thèmes suivants : l'avancement et la coordination de la recherche, le développement et la coordination des programmes de formation, les questions relatives au financement et la coordination du développement du système universitaire. Nous reviendrons sur ces réalisations dans une section subséquente de ce chapitre.

Alors que l'article 3 de la Loi constitutive du Conseil précisait les responsabilités qui lui incombait, l'article 4 fixait quant à lui les obligations du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science face au Conseil. Ainsi, le ministre devait soumettre à l'avis du Conseil :

- [...] tout plan qu'il entend[ait] mettre en œuvre pour le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire, à chaque phase majeure de son élaboration;
- Les budgets annuels de fonctionnement et d'investissement des établissements d'enseignement supérieur;
- La répartition, entre les établissements d'enseignement supérieur, du montant global des crédits annuels dégagés pour fins d'enseignement supérieur et de recherche universitaire;
- Les mesures qu'il entend[ait] adopter pour assurer la coordination entre les établissements d'enseignement supérieur;
- Des règles relatives à la standardisation des méthodes comptables des établissements d'enseignement supérieur⁵⁰.

En outre, la législation québécoise stipulait que le gouvernement devait solliciter l'avis du Conseil dans deux autres cas précis. D'une part, à la suite de l'adoption en 1989 de la *Loi sur les établissements de niveau universitaire* et en vertu de l'article 1 de cette dernière, le gouvernement du Québec devait obtenir l'avis du Conseil avant de reconnaître tout établissement d'enseignement supérieur constitué par une loi d'une autre province canadienne. D'autre part, le Conseil devait se prononcer, en vertu de l'article 184 du Code des professions, lorsque le gouvernement se proposait de déterminer les diplômes délivrés par les universités québécoises qui donnent ouverture à un permis d'un ordre professionnel. Le Conseil devait faire de même lorsque le gouvernement du Québec s'appropriait à fixer par règlement les modalités de la collaboration entre un ordre professionnel et un établissement d'enseignement universitaire, notamment dans l'élaboration des programmes d'études conduisant à l'exercice d'une profession réglementée.

2.2.2 La composition du Conseil des universités

Le Conseil des universités se composait de dix-sept membres, dont le président. De ces dix-sept membres, neuf d'entre eux étaient issus du milieu universitaire. Il importe de noter que pour le Conseil de 1992-1993, lors de l'abolition de ce dernier, deux des neuf sièges réservés au milieu universitaire étaient occupés par des étudiants. La communauté universitaire formait donc la majorité du Conseil. Pour ce qui est des autres groupes représentés au Conseil, quatre membres venaient du monde des affaires et du travail et deux du gouvernement du Québec, auxquels s'ajoutait le président de la Commission de la recherche universitaire du Conseil, l'une de ces instances permanentes sur lesquelles nous reviendrons dans la section subséquente.

Tous les membres du Conseil des universités étaient nommés par le gouvernement du Québec, sur recommandation du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science. Les neuf membres issus de la

⁴⁹ Québec, *Loi du Conseil des universités*, op. cit.

⁵⁰ *Ibid.*

communauté universitaire se voyaient nommés au Conseil à la suite de la consultation des dirigeants, des professeurs et des étudiants des universités, tandis que les quatre membres issus du monde des affaires et du travail l'étaient à la suite de la consultation des associations les plus représentatives du monde des affaires et du milieu du travail. En ce qui a trait au président du Conseil, ce dernier était nommé pour cinq ans et ne devait se consacrer qu'aux devoirs de sa fonction. Pour les autres membres du Conseil, leur mandat était de quatre ans et ne pouvait être renouvelé consécutivement qu'une seule fois.

Quelques critiques ont été émises à l'égard du mode de nomination des membres du Conseil au moment des débats sur le projet de loi à l'Assemblée nationale. Afin d'éviter la surreprésentation d'un groupe représentant la communauté universitaire par rapport à un autre, l'Opposition officielle de l'époque réclamait, avec l'appui des associations de professeurs d'université, une répartition fixe de professeurs, d'administrateurs et d'étudiants parmi les neuf sièges leur étant réservés⁵¹. Il y a donc un demi-siècle que le souci d'une représentativité juste des membres d'un Conseil national des universités préoccupe le milieu universitaire et, comme nous l'avons constaté au chapitre 1, cette préoccupation est toujours bien vivante encore aujourd'hui.

2.2.3 Les instances du Conseil des universités

Lors de son abolition en 1993, le Conseil appuyait ses activités sur les travaux de deux commissions permanentes : la Commission de la recherche universitaire et la Commission du développement et du financement universitaires. La Commission de la recherche universitaire, comme stipulé à l'article 13 de la Loi constitutive du Conseil, avait pour mandat de produire des avis au Conseil sur toute question relative à la recherche universitaire au Québec. Dans la même veine, la Commission du développement et du financement universitaires devait, comme son nom l'indique, fournir des avis au Conseil sur toute question relative au développement et au financement des universités. Elle se prononçait également sur les projets de nouveaux programmes, en collaboration avec la Commission de la recherche universitaire. Fait important, cette deuxième commission a été créée en 1991 à la suite de la fusion du Comité des programmes et du Comité du financement, dans l'objectif de « lier plus organiquement les questions de développement à la question du financement⁵² ».

2.2.4 Les ressources à la disposition du Conseil des universités

Le Conseil des universités du Québec pouvait compter sur une équipe d'une envergure significative. Par exemple, en 1992-1993, dix-neuf « permanents » et un « occasionnel » ont contribué à la réalisation de la mission du Conseil. La répartition des postes allait comme suit : deux postes hors cadre, un cadre, sept professionnels et neuf personnes affectées aux tâches de soutien administratif et technique.

En ce qui a trait aux ressources financières allouées au Conseil, le gouvernement du Québec avait octroyé un montant de 1 294 700 \$ pour le fonctionnement du Conseil, d'avril 1992 à mars 1993. Ce budget était comparable à celui de l'année précédente. À des fins de comparaison, ce budget de fonctionnement annuel équivaldrait, en dollars constants, à 1,9 M\$ en 2013.

2.2.5 Les principales activités du Conseil des universités

Dans le cadre des travaux réguliers de ses différents comités et commissions ou à la demande du ministre responsable, le Conseil aura émis bon nombre d'avis et de recommandations qui ont eu un impact important sur le milieu universitaire québécois. Principalement, les travaux du Conseil ont influencé les dossiers qui concernaient la recherche universitaire, l'évaluation des nouveaux programmes et le financement des universités. Le Conseil des universités a également proposé, en réalisant plusieurs études sectorielles, de nouveaux modes d'évaluation des activités du milieu universitaire et une nouvelle façon d'en percevoir les enjeux. De cette façon, le Conseil s'est résolument « préoccupé des besoins de coordination et de planification du système universitaire pour assurer la plus grande contribution possible des universités au progrès culturel, social, économique et scientifique de la société québécoise⁵³ ». Au total, entre août 1969 et juin 1993, le Conseil a produit plus de 450 avis, études et rapports qui s'inscrivent pour la plupart dans l'un

⁵¹ P. GARANT, « La loi sur le Conseil des universités », *Les cahiers de droits*, p. 743.

⁵² Conseil des universités, *Vingt-quatrième rapport annuel et rétrospective des activités du Conseil 1969-1993*, op. cit., p. 29.

⁵³ *Ibid.* p. 9.

des quatre grands thèmes qui sont, comme énoncé précédemment : l'avancement et la coordination de la recherche, le développement et la coordination des programmes de formation, les questions relatives au financement et la coordination du développement du système universitaire.

D'abord, en matière de recherche universitaire, le Conseil a œuvré à l'avancement et à la coordination de la recherche par le travail de sa Commission de la recherche universitaire. De façon chronologique, comme le décrit le Conseil dans son dernier rapport annuel publié en 1993, les travaux effectués par cette commission ont été de deux ordres qui se sont recoupés à quelques reprises à travers le temps. D'une part, jusqu'au début des années 1980, la Commission de la recherche universitaire a joué un rôle s'apparentant à celui de gestionnaire. Rappelons qu'un an avant la création du Conseil, le gouvernement du Québec mettait sur pied le programme Formation de chercheurs – Actions concertées (FCAC), qui visait à soutenir financièrement les travaux des chercheurs des universités québécoises. Jusqu'en 1981, la Commission de la recherche universitaire dirigea principalement l'évaluation des demandes de subventions soumises dans le cadre de ce programme, en plus de réaliser divers rapports et avis. Ces activités cessèrent avec la mise sur pied par le gouvernement du Fonds FCAC, un organisme public autonome destiné à assurer la gestion du programme FCAC. À partir de 1981, les activités de la Commission de la recherche universitaire se diversifièrent et son rôle se rapprocha de celui d'un comité-conseil. La Commission de la recherche universitaire contribua notamment à l'évaluation des nouveaux programmes de cycles supérieurs et à la réalisation de nombreuses études entreprises par le Conseil. Parmi celles-ci, notons deux études d'envergure que réalisa la Commission : *l'Avis sur l'impact du financement fédéral sur le développement universitaire au Québec* et *l'Avis sur l'état et les besoins de la recherche universitaire et de la formation des chercheurs au Québec*.

De même, les travaux du Conseil sur le développement et la coordination des programmes de formation universitaire ont certainement été les plus soutenus et parmi les plus nombreux. Dès sa création, le Conseil se penchait en effet sur les conditions d'obtention et les appellations de grades universitaires, dans l'objectif de rendre équivalents les grades décernés par les divers établissements universitaires de la province. En outre, les travaux du Conseil, par son Comité des programmes d'abord et sa Commission du développement et du financement universitaires ensuite, portèrent sur l'évaluation des projets de nouveaux programmes d'études universitaires. De toutes les recommandations que le Conseil aura formulées à travers le temps, celles portant sur les nouveaux programmes auront été les plus suivies par les différents ministres responsables qui se sont succédé. En 1982, le ministre de l'Éducation de l'époque, alors responsable du Conseil des universités, le docteur Camille Laurin, annonçait dans un discours devant le Conseil que le Ministère se retirait du Comité des programmes et qu'il remettait l'entière responsabilité en matière d'évaluation des programmes d'études au Conseil⁵⁴. Ainsi, seuls les nouveaux programmes ayant reçu l'aval du Conseil pourraient être autorisés par le ministre et financés par le Ministère. Au dire même du Conseil, « en raison notamment de leur taux de suivi très important, et assez paradoxalement compte tenu de leur portée très ponctuelle, ces avis sont ceux dont les effets structurants sur tout un pan de l'enseignement universitaire ont été les plus marqués⁵⁵ ».

Il va donc sans dire que le rôle du Conseil en matière d'évaluation des projets de programmes aura marqué le monde de l'enseignement universitaire au Québec, puisqu'avant la mise sur pied du Conseil et de son Comité des programmes, les universités pouvaient offrir de nouveaux programmes sans qu'aucune évaluation externe ne soit réalisée. Seules les instances internes des établissements avaient la responsabilité d'évaluer les projets de programmes, et ces instances n'utilisaient pas les mêmes critères d'un établissement à l'autre. L'avènement du Comité des programmes du Conseil venait donc ajouter un second palier d'évaluation, qui uniformisait les processus d'évaluation à l'échelle du système universitaire québécois. À la suite de l'instauration de ce processus, les universités en vinrent à demander la mise en place d'un troisième palier d'évaluation, externe lui aussi, qui s'imbriquerait entre l'évaluation réalisée à l'interne dans les établissements et celle réalisée par le Conseil : une évaluation réalisée par un comité de la CREPUQ. Ce comité d'évaluation de la CREPUQ contribua également à uniformiser la procédure d'évaluation des projets de programmes à travers le réseau, en se penchant essentiellement sur les aspects d'ordre qualitatifs. Le Comité du Conseil des universités, quant à lui, réalisait l'évaluation des opportunités

⁵⁴ C. Laurin, *Le mandat du Conseil des universités. Allocution du ministre de l'Éducation, monsieur Camille Laurin, au Conseil des universités, le 16 avril 1982*, p. 9. [Document inédit].

⁵⁵ Conseil des universités, *Vingt-quatrième rapport annuel et rétrospective des activités du Conseil 1969-1993*, op. cit., p. 37.

socio-économiques, systémiques et institutionnelles des nouveaux programmes, ce qui eut pour conséquence d'inciter les établissements à se doter d'instances d'évaluation interne plus rigoureuses.

Aussi importants furent-ils, les travaux du Comité des programmes ne suffirent pas à ce que le Conseil remplisse l'étendue du mandat qui lui était confié en matière d'évaluation de programmes. Le Conseil entreprit donc de pallier cette situation par d'autres instances et mécanismes : les études sectorielles, mini-sectorielles et thématiques. La réalisation de ces études portant sur un pan précis de la formation universitaire contribua notamment à l'avancement des travaux de rationalisation d'activités à l'échelle du système que le Conseil entreprit avec plus d'envergure à partir de 1982. C'est le ministre Laurin qui incita le Conseil à aller dans cette voie lors d'une allocution devant ses membres le 16 avril 1982. En effet, abordant la délicate question de l'évaluation des programmes existants, le ministre expliqua que la réalisation de ces études par le Conseil était nécessaire pour deux raisons :

Premièrement, l'exigence de qualité nous le commande; nos programmes d'études des cycles supérieurs sont trop nombreux, peu fréquentés et peu productifs eu égard au nombre de diplômés, ce qui ne permet pas de constituer des équipes professorales suffisamment qualifiées. Nous sommes ainsi pris dans une sorte de cercle vicieux qu'il nous faut absolument briser, puisqu'on ne peut rien espérer de l'émiettement des effectifs étudiants et professoraux. Il y a, par exemple dans la région de Montréal, un potentiel de ressources qui demeurera qualitativement inexploité tant que des mises en commun ne seront pas effectivement réalisées, dans le respect des autonomies institutionnelles⁵⁶.

Le ministre Laurin poursuivait ainsi, à propos du contexte économique dans lequel évoluait la société québécoise au début des années 1980 :

Deuxièmement, le contexte budgétaire incite tous les responsables du réseau universitaire à éviter les doublons inutiles, qui, en plus d'atténuer la qualité des activités, accroissent les coûts du réseau⁵⁷.

Il concluait enfin en indiquant que le Conseil était « l'instance toute désignée pour s'attaquer à la tâche difficile d'évaluer les programmes existants; ceux des deuxième et troisième cycles en particulier réclament l'attention dans les années qui viennent⁵⁸ ».

Bref, le rôle du Conseil des universités en matière de développement et de coordination des programmes fut l'un des plus importants qu'il joua durant ses 24 années d'existence. Outre l'évaluation des nouveaux projets de programmes et l'évaluation des programmes existants, le Conseil se pencha sur d'autres problématiques. Parmi celles-ci, notons « la prolifération des certificats et de l'enseignement hors campus qui pourraient être liés à la course aux clientèles⁵⁹ », des préoccupations qui sont toujours d'actualité aujourd'hui.

En outre, le Conseil des universités du Québec a traité de la thématique du financement des universités, par son Comité du financement d'abord, et sa Commission du développement et du financement universitaires après 1991. En effet, dès sa création, le Conseil considérait la politique budgétaire comme étant l'un des principaux outils de planification et était donc bien conscient de l'importance stratégique de cet enjeu. C'est ainsi qu'il appuya ses travaux en matière de financement sur deux « idées-forces » : l'importance de la planification institutionnelle et la notion de système. Le Conseil recommanda notamment que « chaque établissement d'enseignement supérieur soit amené à présenter un plan de développement indiquant les secteurs principaux que chacun souhaiterait développer⁶⁰ », dans l'optique de constituer un plan intégré de développement du système d'enseignement supérieur, en collaboration avec les établissements. Le Conseil fixa de plus la notion de réseau universitaire dans laquelle il excluait d'emblée toute éventualité d'uniformisation en reconnaissant la particularité de chaque établissement, mais en notant que ces derniers se complétaient les uns les autres au sein d'un réseau d'enseignement universitaire.

⁵⁶ Laurin, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, p. 9.

⁵⁹ Conseil des universités, *Vingt-quatrième rapport annuel et rétrospective des activités du Conseil 1969-1993*, *op. cit.*, p. 40.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 41.

Au dire même du Conseil, « les dossiers relatifs au financement sont peut-être ceux dans le traitement desquels le Conseil a été amené à jouer le plus le rôle d'organisme "tampon" entre les universités et le gouvernement⁶¹ ». C'est ainsi que le Conseil a mis en garde le gouvernement à de multiples reprises, lorsque ce dernier mit en œuvre sa politique de compressions budgétaires à la fin des années 1970, contre les effets négatifs d'une politique trop drastique de resserrement financier dans les universités québécoises. Le Conseil alla même jusqu'à qualifier de « crise » la situation budgétaire des établissements d'enseignement universitaire au milieu des années 1980. Afin de pallier cette situation, le Conseil recommandait notamment « d'augmenter les frais de scolarité à un niveau comparable à celui observable dans les autres provinces »⁶².

Enfin, le quatrième pan des activités du Conseil des universités concernait la coordination du développement du système universitaire. Les activités du Conseil en cette matière ont « certainement contribué pour beaucoup à la généralisation de la planification institutionnelle⁶³ » dans les établissements d'enseignement universitaire québécois, notamment par la réalisation de l'opération *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations*, qu'il pilota dès le début des années 1970. Entre autres, le Conseil contribua également à la coordination du développement du système universitaire québécois en émettant quelques avis sur le développement ou sur la création même d'établissements universitaires. Parmi ceux-ci, pensons à l'avis sur la TELUQ et l'enseignement à distance au Québec, qui recommandait principalement de « demander à l'Université du Québec de s'engager à favoriser le développement de collaborations étroites entre la TELUQ et les autres universités québécoises et de revoir son mode de financement en conséquence⁶⁴ ». De plus, il importe de tenir compte des études réalisées par le Conseil sur des thématiques transversales, c'est-à-dire des thématiques qui affectaient à priori tous les programmes et secteurs disciplinaires. L'étude réalisée sur les chargés de cours dans les universités québécoises, qui brossait un portrait global et bien documenté de cette réalité, en est un bon exemple. Les recommandations émanant de cette étude allaient dans le sens d'une diminution de la proportion des enseignements confiés à des chargés de cours et d'une augmentation des postes réguliers de professeurs. Le Conseil liait d'ailleurs cet enjeu à celui du financement des universités. Par de telles études, le Conseil a démontré la nécessité de porter un regard panoramique et de grande profondeur sur des enjeux que l'actualité ou de multiples problèmes de gestion relèguent souvent à l'arrière-plan.

2.3 L'abolition du Conseil des universités : contexte et conséquences

À l'aube de son 25^e anniversaire, le Conseil des universités était aboli par le gouvernement du Québec. La *Loi sur le Conseil des universités* fut abrogée le 14 juillet 1993. Cette abolition s'effectua dans un contexte budgétaire difficile pour le gouvernement du Québec, et ne fut pas sans conséquence pour le milieu universitaire québécois.

2.3.1 L'abolition du Conseil des universités : le contexte

En 1986, le président du Conseil du trésor de l'époque, monsieur Paul Gobeil, déposait le rapport du Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales qu'il avait présidé. Le rapport Gobeil proposait alors un important désengagement de l'État de la sphère publique. Il soutenait l'abolition de plusieurs organismes administratifs, tels la Régie du logement, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et la Commission de protection du territoire agricole. En éducation, le Groupe de travail présidé par Paul Gobeil suggérait de « hausser les frais de scolarité à l'université, d'augmenter la charge de travail des enseignants et de financer les écoles à partir de bons d'études permettant aux parents de choisir entre l'école publique et l'école privée⁶⁵ ». En ce qui a trait au réseau collégial, le rapport Gobeil suggérait également l'abolition du Conseil des collèges. En effet, l'abolition du Conseil des universités s'insérait alors dans la réforme de l'enseignement collégial. En faisant ainsi disparaître le Conseil des collèges et en créant la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial, le Ministère substituait à la fonction consultative un ensemble de mesures d'évaluation et de contrôles externes. À la sortie de la crise

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Conseil des universités. *Vingt-quatrième rapport annuel et rétrospective des activités du Conseil 1969-1993*. p. 41.

⁶³ *Ibid.*, p. 43.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 44.

⁶⁵ J.-H. GUAY, *Bilan du siècle*, <http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/3267.html>. [Consulté le 7 juin 2013].

économique qui avait frappé le monde au début des années 1980, le courant de remise en question de l'interventionnisme étatique qui soufflait en Occident atteignait le Québec.

C'est donc dans ce contexte que le Conseil des universités fut aboli en 1993, alors que le ministère des Finances et le Conseil du trésor préconisaient un vaste plan de suppression de postes dans la fonction publique et dans les établissements des réseaux de la santé et de l'éducation. En outre, dans l'optique de responsabiliser davantage les dirigeants des établissements universitaires, ces derniers furent invités à présenter annuellement à la Commission parlementaire de l'éducation (la Commission parlementaire de la culture et de l'éducation aujourd'hui) l'impact des règles budgétaires ministérielles sur le niveau de leurs effectifs. Ainsi, suivant l'abolition du Conseil, les universités étaient conviées à des modes de rapports directs avec le gouvernement. Il n'y avait donc plus d'organisme jouant le rôle d'intermédiaire entre les deux parties sur ces questions. Enfin, d'autres motifs peuvent expliquer la décision gouvernementale de l'époque de mettre fin aux activités du Conseil. En effet, progressivement, les expertises se développaient au sein d'autres instances : les Fonds subventionnaires, le Conseil supérieur de l'éducation et le ministère de l'Éducation, pour ne nommer que ceux-là. Le réseau de l'Université du Québec avait quant à lui développé une certaine expertise en matière de gestion et de développement de ses établissements et ne nécessitait plus le rôle d'intermédiaire du Conseil. La CREPUQ, enfin, assurait un niveau de concertation et de coordination entre les établissements de la province qui était jugé recevable pour la conduite des affaires universitaires. C'est donc ainsi que les autorités gouvernementales en vinrent à décider que le Conseil n'était plus aussi pertinent qu'il l'avait été pour le milieu universitaire québécois.

2.3.2 Et les responsabilités du Conseil des universités : à qui incombent-elles aujourd'hui?

Si le développement des expertises des autres instances gravitant dans le monde de l'enseignement supérieur au Québec fut l'un des motifs appuyant la décision d'abolir le Conseil des universités, nous constatons que ces dernières ont récupéré une partie des responsabilités qui incombait au Conseil.

D'abord, le Conseil supérieur de l'éducation, en lien avec sa mission consultative, a récupéré des responsabilités en matière d'évaluation des besoins de l'enseignement supérieur. Il s'est davantage affirmé comme l'organisme responsable de brosser le portrait global du système universitaire québécois et d'identifier ses grands besoins. Sa commission de l'enseignement universitaire a produit d'ailleurs des avis en la matière.

Les parlementaires de l'Assemblée nationale membres de la Commission de la culture et de l'éducation ont hérité de l'examen des perspectives de développement de chaque université et de leurs performances. Cette Commission entend donc les dirigeants de chaque établissement sur une base triennale et examine les états financiers des universités, incluant les états de traitement et les rapports sur la performance et les perspectives de développement.

Pour sa part, la CREPUQ a repris des responsabilités du Conseil en matière de messages stratégiques sur les grands enjeux de développement et de concertation du système universitaire. Ainsi, elle se définit et se présente comme la porte-parole des établissements universitaires, ce qui est mis en question par d'autres organismes représentant des composantes de communautés universitaires, et comme l'interlocuteur du gouvernement pour tous les grands enjeux se rapportant à la vie universitaire québécoise. La CREPUQ assure également depuis l'abolition du Conseil les responsabilités qui lui incombait en matière d'évaluation des programmes, conjointement avec le ministère de l'Éducation. Ainsi, en ce qui a trait aux nouveaux programmes conduisant à un grade universitaire, la Commission d'évaluation des projets de programme de la CREPUQ continue d'assurer l'évaluation de la qualité scientifique de ces projets de programmes et le Ministère, par l'entremise du Comité des programmes universitaires, se charge de l'évaluation des opportunités socio-économiques, institutionnelles et systémiques de ces nouveaux programmes de grade. D'autre part, la CREPUQ, par la Commission de vérification de l'évaluation des programmes, est responsable de la vérification de l'évaluation périodique des programmes existants.

Enfin, le dernier pan du mandat du Conseil des universités à avoir été réparti parmi les acteurs de la scène universitaire relève du développement du réseau universitaire. En cette matière, le gouvernement conserve cette responsabilité et confie au ministère de l'Éducation la tâche qui incombait alors au Conseil d'émettre

des avis et des recommandations au ministre concernant le développement du système universitaire et la collaboration entre les établissements.

En somme, plusieurs des tâches réalisées par le Conseil ont été récupérées par des instances du milieu universitaire québécois depuis 1993. L'évaluation qui est faite de l'efficacité et de l'exhaustivité avec lesquelles les instances en place assument les responsabilités du feu Conseil des universités est fort partagée. On reviendra sur cette question dans le dernier chapitre de ce rapport. Cependant, il est légitime de constater dès maintenant que certaines responsabilités alors exercées par le Conseil n'incombent plus à personne. Cela doit être mis en lien avec la vision que formulait le *Rapport Parent* en 1964 :

Il paraîtrait utile qu'un organisme représentatif de la collectivité tout entière soit appelé à servir d'intermédiaire entre l'État et les universités dans la discussion des besoins de l'enseignement supérieur. La création d'un tel organisme devrait avoir pour but principal de réunir une équipe capable de faire raisonnablement le partage entre les préoccupations particulières aux divers établissements d'enseignement supérieur, d'une part, et les préoccupations de l'État, d'autre part, compte tenu des besoins généraux de l'enseignement dans la province et des ressources de la collectivité⁶⁶.

Bien que d'autres organismes aient pris le relais de la majorité des fonctions qu'accomplissait le Conseil, c'est précisément cette fonction d'intermédiaire entre le gouvernement, les établissements formant le système universitaire et les besoins de la collectivité qui est disparue avec l'abolition du Conseil. Dans son dernier rapport annuel, le Conseil affirmait que « les préoccupations de conciliation des besoins des établissements, de capacité financière de l'État, de souci de la coordination du développement de notre système universitaire, demeurent⁶⁷ ». Compte tenu des événements de la dernière année qui ont marqué l'enseignement supérieur au Québec, le Conseil n'aurait su si bien dire. On reviendra à cet enjeu majeur de la vie universitaire québécoise.

⁶⁶ Parent, *op. cit.*, p. 243.

⁶⁷ Conseil des universités, *Vingt-quatrième rapport annuel et rétrospective des activités du Conseil 1969-1993*, *op. cit.*, p. 47.

CHAPITRE 3 : LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES D'ORGANISMES INTERMÉDIAIRES

Dans le contexte de ce rapport, il importe que la réflexion entourant la création d'un Conseil national des universités s'éclaire par la connaissance des caractéristiques d'organismes similaires existant au Canada et ailleurs dans le monde. Ce chapitre présente quelques expériences canadiennes et étrangères en matière d'organisme intermédiaire entre les établissements universitaires et les autorités gouvernementales⁶⁸. L'objectif est de mettre en lumière les faits saillants de la comparaison des pratiques étrangères.

En premier lieu, l'ensemble des pratiques des provinces canadiennes est exposé. Fait important à signaler, chacune des neuf autres provinces canadiennes dispose d'un organisme intermédiaire entre les établissements d'enseignement universitaire et le gouvernement⁶⁹. Les provinces Maritimes (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard) ont mis en commun leurs ressources et créé un seul organisme intermédiaire pour répondre à leurs besoins.

Par la suite, sur la scène internationale, les cas de trois États américains (la Californie, la Virginie et la Nouvelle-Angleterre), du Royaume-Uni et de l'Australie sont présentés. Ces derniers ont été sélectionnés sur la base d'une relative similarité entre les systèmes universitaires et de la pertinence de leurs expériences en fonction de la réflexion québécoise actuelle. D'une part, les trois expériences américaines se complètent : la Californie, qui a aboli son California Postsecondary Education Commission (CPEC) en 2011, la Virginie, qui s'est dotée de son Higher Education Advisory Committee (HEAC) durant la même année, et la Commission on Institution of Higher Education (CIHE) de la New-England Association of Schools and Colleges (NEASC), qui accrédite les établissements d'enseignement supérieur des six États de la Nouvelle-Angleterre. D'autre part, au Royaume-Uni, deux organismes, le Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA) et le British Accreditation Council (BAC) effectuent des tâches complémentaires en matière d'évaluation du réseau universitaire britannique. Finalement, l'Australie a créé récemment le Tertiary Education Quality and Standard Agency (TEQSA), un organisme fédéral d'évaluation du système d'enseignement supérieur.

3.1 Fondation des organismes intermédiaires

3.1.1 Le développement récent des organismes

C'est au cours des deux dernières décennies que l'on a vu apparaître bon nombre d'organismes intermédiaires dans le monde. Plusieurs autorités gouvernementales, motivées notamment par une préoccupation grandissante pour l'optimisation des ressources limitées de l'État ainsi que pour la qualité de leur réseau d'enseignement supérieur, ont mis sur pied ces organismes intermédiaires⁷⁰. Le Canada ne fait pas exception à cette tendance puisque six des sept organismes ont vu le jour dans les vingt dernières années. Paradoxalement, alors qu'en 1993 le Québec abolissait son organisme intermédiaire, le Conseil des universités, les autres provinces empruntaient le chemin contraire.

La première expérience canadienne remonte à 1974 lorsque trois provinces Maritimes, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard, ont mis en commun leurs ressources pour créer la Commission de l'enseignement supérieur des provinces Maritimes (CESPM). Cette Commission possédait des mandats vastes et importants, tels que la répartition du financement public auprès des établissements et des pouvoirs décisionnels dans ces matières. Après plus de 20 ans d'existence, les législateurs des trois

⁶⁸ Il est important de préciser que les organismes évalués sont d'abord des corps intermédiaires entre le réseau universitaire et le gouvernement, et non des organismes d'évaluation de la qualité. Bien que les deux notions se recoupent presque entièrement, c'est sous l'angle des relations entre l'organisme et les différents partenaires du réseau universitaire que les organismes ont été choisis. Ainsi, en Ontario, bien qu'il existe un organisme d'évaluation des nouveaux programmes, le Quality Council, relevant du Council of Ontario University (l'équivalent de la CREPUQ), c'est le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur qui a été retenu, puisqu'il est l'organisme tiers dans cette province.

⁶⁹ Dans ce chapitre, lorsqu'il est fait mention du Canada, on fait référence aux provinces canadiennes excluant le Québec; l'expérience québécoise d'organisme tiers étant traitée dans le chapitre précédent.

⁷⁰ R. LEWIS, *L'avenir de l'assurance-qualité au sein du système mondial d'enseignement supérieur. L'enseignement supérieur à l'horizon 2030, volume 2 : Mondialisation*, p. 382-383.

provinces ont procédé à la révision de ses mandats, ce qui a mené à une modification substantielle de l'organisme et à l'adoption d'une nouvelle loi en 2005. Les autres expériences canadiennes sont plus récentes, dont quatre ont moins d'une décennie. La Saskatchewan est la dernière province à avoir créé son organisme, la Saskatchewan Higher Education Quality Assurance Board (SHEQAB), en 2012.

Au Royaume-Uni, bien que le QAA et le BAC aient été respectivement créés en 1984 et en 1997, la pratique britannique de l'évaluation externe de la qualité des universités est une des plus anciennes de la planète. En effet, c'est en 1832, lors de la création de l'Université de Durham, que le gouvernement a jugé opportun d'évaluer la formation qui y était offerte. À juste titre, cet établissement devenait la première université à voir le jour en Angleterre depuis plusieurs siècles, la fondation des universités Oxford et Cambridge remontant au Moyen Âge. Le gouvernement britannique voulut alors s'assurer de la qualité de la formation offerte par cette nouvelle université⁷¹.

Chez nos voisins américains, deux types d'organismes intermédiaires se côtoient, c'est-à-dire des organismes d'accréditation de programmes et d'établissements et des organismes-conseils. D'une part, la tradition d'agrément d'établissements scolaires remonte au XIX^e siècle. Cet agrément est effectué principalement par des organismes privés qui sont habilités à effectuer de tels agréments d'établissements ou de programmes d'enseignement supérieur en vertu d'une homologation délivrée par le Council of Higher Education Accreditation (CHEA). Il y a présentement plus d'une cinquantaine de ces organismes accréditeurs sur le territoire américain⁷². Dans le cas de la Nouvelle-Angleterre, le NEASC, un de ces organismes accréditeurs, a été créé en 1885 et incorporé à titre d'organisme sans but lucratif en 1971. D'autre part, certains États américains se sont dotés d'organismes intermédiaires dont les mandats visent à conseiller les autorités gouvernementales, notamment sur le développement ou la coordination des affaires universitaires. Par exemple, en 1960, la Californie s'est dotée d'un organisme tiers, prévu dans un plan d'État pour l'enseignement supérieur (*Master Plan for Higher Education*). La CPEC a remplacé la première mouture d'organisme tiers en 1974 et a été en fonction jusqu'en 2011. Le gouverneur de l'État a alors retiré le financement public à l'organisme dans le cadre de compressions budgétaires importantes et celui-ci a dû fermer ses portes⁷³.

Enfin, dans la foulée des préoccupations grandissantes pour la qualité de la formation universitaire, l'Australie a créé la TEQSA en 2011. La mise sur pied de cet organisme exprimait la volonté du gouvernement de réformer le réseau de l'enseignement supérieur composé de près d'une centaine d'établissements de nature très variée. À cet effet, la TEQSA est un organisme national de régulation de l'ensemble du réseau de l'enseignement supérieur australien, dont l'objectif avéré est d'en améliorer l'efficacité⁷⁴.

3.1.2 Constitution juridique des organismes

Les statuts juridiques des organismes intermédiaires dans le monde varient grandement selon les visions nationales du rôle de l'État dans l'enseignement supérieur. Ainsi, on retrouve au Royaume-Uni et aux États-Unis des organismes privés sans but lucratif qui interviennent en matière d'évaluation de la qualité et d'agrément de programmes ou d'établissements. À l'opposé, dans la majorité des cas étudiés, notamment en Australie et dans toutes les provinces canadiennes, les responsabilités de conseil en matière d'affaires universitaires sont confiées à des organismes gouvernementaux ou paragouvernementaux.

Au Canada, six des sept organismes provinciaux ont des fondements législatifs. Ces organismes s'appuient sur une loi constitutive (dans les Maritimes, au Manitoba, en Ontario et à Terre-Neuve-et-Labrador) ou sont enchâssés dans une loi sur le réseau de l'enseignement supérieur (en Alberta et en Saskatchewan)⁷⁵. Seul le Degree Quality Assessment Board (DQAB) de la Colombie-Britannique a été créé uniquement par des règles administratives. En effet, le *Degree Autorization Act* adopté en 2002 fixe les exigences que doit

⁷¹ Lewis, *op. cit.*, p. 382.

⁷² *Ibid.*, p. 383.

⁷³ John Howard, « Veto sends huge data cache into state limbo », *Capitol Weekly*, 8 novembre 2011, <http://www.capitolweekly.net/article.php?xid=zvv44md4j11d3l>. [Consulté le 11 juin 2013].

⁷⁴ Tertiary education quality and standard agency, *About TEQSA 2012*, <http://www.tegsa.gov.au/about>. [Consulté le 11 juin 2013].

⁷⁵ Dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, le *Council on Higher Education Act* promulgué en 2007 conférait un statut légal à l'organisme créé précédemment en 1992.

rencontrer le gouvernement en matière d'évaluation de l'enseignement supérieur, mais il revient au ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Innovation et de la Technologie de déterminer la forme que prend la réalisation de ce mandat. Le DQAB est donc un organisme créé afin d'assister le ministre responsable dans la réalisation de ses responsabilités à l'égard de l'évaluation des nouveaux programmes. Dans le cas de l'Alberta, le *Post-Secondary Learning Act* adopté en 2003 donne peu de précision sur les fonctions ou les ressources dont dispose le Campus Alberta Quality Council (CAQC), traçant simplement les grandes lignes du mandat et de la composition de l'organisme. Un règlement, le *Programs of Study Regulation*, en a fixé les responsabilités et pouvoirs et un décret ministériel en 2010 est venu en préciser le fonctionnement.

On retrouve deux cas de figure quant au statut juridique des organismes intermédiaires. D'une part, les organismes ayant des mandats élaborés avec des fonctions multiples sont constitués en personnes morales. Les organismes des Maritimes, de l'Ontario et du Manitoba représentent ce cas de figure. Ces derniers doivent cependant rendre compte de leurs activités au gouvernement par le truchement notamment de rapports annuels au ministre responsable. D'autre part, dans les cas où la portée du mandat est limitée, généralement autour de l'évaluation de programmes ou de nouveaux organismes d'enseignement supérieur, le Ministère prend en charge l'administration de l'organisme (le personnel relève parfois directement du Ministère). C'est le cas de Terre-Neuve, de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta.

3.2 Mandats, fonctions et pouvoirs des organismes

3.2.1 Mandats et responsabilités

Au Canada, l'étendue des mandats confiés aux organismes intermédiaires est vaste et diversifiée. Le spectre s'étend du mandat circonscrit à l'évaluation des projets de nouveaux programmes du DQAB de Colombie-Britannique aux grands mandats de la CESPMS des provinces Maritimes, dont la coordination des réseaux universitaires de trois provinces, ainsi que le calcul du financement octroyé aux établissements (au Nouveau-Brunswick uniquement). Par contre, des tendances générales s'observent dans les mandats et responsabilités des organismes intermédiaires.

3.2.1.1 Évaluation de la qualité

En premier lieu, la notion de qualité de la formation universitaire est au centre du mandat de tous les organismes. Elle se décline de diverses manières selon les orientations retenues par les autorités gouvernementales.

Cette préoccupation pour la qualité des activités universitaires se traduit d'abord par la mise sur pied des processus d'évaluation des nouveaux programmes ou des nouveaux établissements d'enseignement universitaire. L'évaluation de programmes ou d'établissements d'enseignement peut même être l'unique mandat confié à l'organisme intermédiaire. C'est le cas en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. Seuls deux organismes étudiés n'effectuent pas cette fonction d'évaluation des programmes universitaires. En Ontario, c'est un autre organisme, le Quality Council du Council of Ontario Universities, l'équivalent ontarien de la CREPUQ, qui assume ces responsabilités. À Terre-Neuve, où il n'y a qu'une seule université, aucune évaluation externe de la qualité des programmes n'est effectuée.

L'évaluation de la qualité des réseaux universitaires couvre un champ plus large que l'évaluation de programmes ou d'établissements d'enseignement. Les fonctions d'analyse globale ou sectorielle de la qualité des établissements et l'identification des critères et indicateurs permettant cette évaluation incombent aussi à plusieurs organismes. Les organismes s'acquittent généralement de ces fonctions dans le cadre de recherches, de production d'avis et de veilles stratégiques. Par exemple, en Ontario, le Conseil ontarien pour la qualité de l'enseignement supérieur (COQES), dispose d'un budget important pour la production de recherche sur l'accessibilité et la qualité de l'enseignement ainsi que sur la reddition de comptes des établissements.

3.2.1.2 Coordination et développement du réseau universitaire

En second lieu, le mandat de coordination et de développement du réseau d'enseignement supérieur est confié, à divers degrés, à cinq organismes intermédiaires (ceux de l'Alberta, du Manitoba, de l'Ontario, des

Maritimes et de Terre-Neuve). Cette coordination et cette planification peuvent porter tant sur la dimension académique que financière et se traduisent par différentes fonctions et responsabilités. Les notions d'économie et d'efficacité du réseau sont au cœur de ces responsabilités. Les responsabilités entourant l'amélioration de la collaboration entre les établissements, notamment quant à l'offre de programme et de la reconnaissance des acquis des étudiants, incombent fréquemment aux organismes. Les organismes contribuent également à l'amélioration de la coordination du développement des systèmes universitaires en dressant des états de situation du réseau, en évaluant les besoins des établissements, en identifiant les cibles et objectifs à atteindre pour le réseau universitaire et en analysant la reddition de comptes en provenance des établissements.

Ces fonctions ne peuvent se réaliser sans une information adéquate pour effectuer études et recherches. Les provinces expriment ces préoccupations de différentes manières : en insistant pour que les recommandations soient basées sur des données probantes, en octroyant à l'organisme le pouvoir d'exiger l'information requise auprès des établissements, ou en octroyant des ressources financières et humaines affectées à la réalisation de recherches et d'études. À ce titre, les provinces Maritimes ont mandaté la CESPM « de recueillir, conserver et mettre à jour de l'information de qualité complète et pertinente relativement à toutes les fonctions découlant de son mandat⁷⁶ ». Cette fonction a mené la CESPM à créer et à maintenir des banques de données desquelles elle tire ses études et diffuse l'information dans l'ensemble de la population. Pour sa part, le COQES obtient du gouvernement de l'Ontario des ressources importantes, tant humaines (une équipe de dix experts) que financières (plus de 2,5 M \$ annuellement), pour effectuer ou commanditer auprès de chercheurs universitaires des études sur les affaires universitaires.

3.2.1.3 Autres responsabilités

En troisième lieu, certains mandats sont dévolus à quelques organismes sans qu'on ne les retrouve dans la majorité d'entre eux. Ils démontrent la variété des rôles que sont appelés à assumer ces organismes intermédiaires auprès du gouvernement et des établissements. On retrouve notamment les fonctions suivantes :

- Octroyer le financement aux établissements universitaires. Certaines provinces délèguent aux organismes tiers le soin d'effectuer les calculs pour le financement lié à l'enseignement. En effet, la CESPM effectue pour la province du Nouveau-Brunswick la répartition du financement pour l'enseignement et il en est de même pour le Conseil de l'enseignement postsecondaire (CEP) du Manitoba;
- Favoriser l'accessibilité aux études. La dimension de l'accessibilité aux études n'est pas une des responsabilités qui sont dévolues à la majorité des organismes. Cependant, l'objectif de favoriser l'accessibilité aux études se retrouve dans le mandat du CEP (Manitoba), de la CESPM (Maritimes) et du COQES (Ontario).

3.2.1.4 Pratiques d'autres pays

Les organismes canadiens présentent une relative similarité quant aux mandats et responsabilités qui leur sont dévolus eu égard aux expériences étrangères étudiées. Cela s'explique en partie par la diversité des cultures d'enseignement supérieur et des relations entre les universités et les gouvernements dans les divers pays étudiés. En plus des responsabilités identifiées au Canada, d'autres responsabilités sont dévolues aux organismes intermédiaires étrangers.

Ainsi, on retrouve des organismes qui effectuent de l'accréditation de programmes ou d'établissements de toutes formes. Aux États-Unis, les États délèguent en bonne partie la fonction d'évaluation de la qualité des programmes ou des établissements. C'est à des organismes privés que revient la majeure partie de l'accréditation des établissements. De plus, ces derniers sont libres de choisir lequel parmi les organismes accréditeurs reconnus par le gouvernement effectuera leur évaluation⁷⁷. Le CIHE est un organisme qui œuvre auprès des établissements d'enseignement postsecondaire de six États de la Nouvelle-Angleterre.

⁷⁶ Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes, *Le mandat de la Commission de l'enseignement supérieur des Provinces maritimes*, 2011, <http://www.cespm.ca/about/mandateandact.aspx>. [Consulté le 11 juin 2013].

⁷⁷ Lewis, *op. cit.*, p. 383.

Près de 240 établissements sont accrédités par cet organisme. Cette fonction d'accréditation se retrouve aussi dévolue à des organismes privés au Royaume-Uni. Par exemple, le QAA est responsable de l'accréditation des établissements privés désirant offrir de la formation universitaire (les établissements du réseau public étant exclus de ses fonctions). En Australie, à l'instar du Canada, c'est un organisme public, le TEQSA, qui assume cette fonction d'évaluation des programmes et des établissements. Il effectue cette évaluation sous la forme d'accréditation d'établissements et de programmes.

Les fonctions touchant à la dimension financière sont quant à elles plus importantes qu'au Canada dans certains organismes américains ayant compétence en la matière. Par exemple, en Virginie, les principales fonctions du HEAC sont de nature financière; il est question de réviser aux cinq ans la formule de financement, d'évaluer la valeur économique des diplômés et de déterminer les critères définissant un étudiant à faible revenu aux fins de l'aide financière. La CPEC de Californie partageait plusieurs de ces fonctions, notamment quant aux questions d'aide financière aux étudiants et à l'évaluation des budgets alloués aux établissements d'enseignement supérieur.

3.2.2 Pouvoirs des organismes

Au Canada, les pouvoirs octroyés aux organismes intermédiaires respectent les prérogatives des partenaires du réseau universitaire, tant le ministre que les établissements eux-mêmes. Ainsi, les pouvoirs des organismes visent d'abord à faire des recommandations au ministre responsable, qui est leur premier interlocuteur. Ces recommandations peuvent prendre la forme d'avis, d'études ou de recherche. Cependant, aucun organisme n'a de pouvoir décisionnel en regard de son mandat et il leur est impossible de contraindre le ministre à suivre leurs recommandations. À cet effet, les pouvoirs du CESP, à l'origine décisionnels sur certains aspects, ont été revus durant les années 1990, au moment où les ministres des provinces Maritimes ont désiré se réapproprier les responsabilités de l'octroi du financement des réseaux universitaires⁷⁸. En effet, auparavant, le CESP avait comme responsabilité l'octroi direct des ressources financières des provinces aux établissements d'enseignement supérieur.

Par ailleurs, certains organismes intermédiaires détiennent des pouvoirs envers les établissements d'enseignement supérieur. Au premier chef, il s'agit du pouvoir de recommandation, notamment en matière de bonnes pratiques de gestion et de qualité de la formation. Cependant, lorsqu'il est question d'obtenir l'information requise pour la réalisation de leurs mandats, certains organismes disposent de pouvoirs de contrainte envers les établissements. Le CEP du Manitoba peut aller jusqu'à exiger du vérificateur de l'établissement de lui fournir de l'information financière ou d'effectuer des travaux additionnels. Toutefois, ces pouvoirs ne sont pas de nature à porter atteinte à l'autonomie universitaire et à la liberté académique des établissements. Le Manitoba l'a spécifié dans la loi constitutive du CEP en mentionnant que :

le Conseil ne peut, dans l'exercice de son mandat, porter atteinte :

- au droit fondamental des universités et des collèges de définir leurs politiques et leurs normes;
- à l'indépendance des universités et des collèges au chapitre de l'établissement de critères d'admission ou d'obtention des diplômes;
- à l'indépendance des universités et des collèges au chapitre de la nomination du personnel⁷⁹.

Les organismes étrangers étudiés ont eux aussi en priorité ce pouvoir de recommandation, tant auprès des gouvernements que des établissements. Cependant, les organismes accréditeurs d'établissements ou de programmes disposent d'un pouvoir décisionnel quant à l'agrément qu'ils effectuent. C'est le cas tant au Royaume-Uni qu'aux États-Unis et en Australie. Dans ce dernier cas, le TEQSA a le pouvoir d'accréditer tant les institutions que les programmes et de contraindre les établissements de lui soumettre toute l'information qu'elle exige dans la réalisation de ses mandats.

⁷⁸ CESP, *Politique en matière d'assurance de la qualité*, 2005, p. 2.

⁷⁹ Manitoba, *Loi sur le Conseil de l'enseignement postsecondaire*, c. C235 de la C.P.L.M., <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/pdf.php?cap=c235>. [Consulté le 11 juin 2013].

3.3 Composition

3.3.1 Effectifs

La composition des organismes intermédiaires étudiés s'étend de cinq à vingt et un membres nommés. Au-delà de ce large spectre, une tendance se dégage; la majorité des organismes partage un nombre similaire de membres; cinq des organismes ont entre huit et onze membres votants. Aux extrêmes, le COQES ontarien possède actuellement un conseil d'administration de cinq personnes, bien que la loi mentionne que ce dernier peut être composé de cinq à sept membres. Le CESP des Maritimes, qui doit inclure des membres de chaque province, a quant à lui un conseil de vingt et un membres votants. En plus des membres votants, il est fréquent que les organismes accueillent des membres sans droit de vote, habituellement du personnel du ministère responsable de l'enseignement supérieur.

La majorité des organismes bénéficie d'une grande latitude quant au milieu d'origine des membres. Ainsi, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario ne précisent pas la répartition des sièges selon différents groupes d'intérêt. Tout au plus, on exige une participation de membres internes aux établissements (professeurs, étudiants, administrateurs, etc.) et de membres du public. La répartition des sièges entre les membres externes et internes peut varier selon les années, puisqu'il n'y a pas de proportion fixe à respecter.

Deux des organismes ont des prescriptions marquées dans la composition de leurs conseils. Dans les Maritimes, en plus d'être originaires d'une des trois provinces, six des membres doivent être issus de chacun des groupes suivants : représentants d'administrations des établissements d'enseignement supérieur, hauts fonctionnaires et dirigeants d'établissements non universitaires, et le public en général. Au moins deux membres du public doivent être des étudiants. À Terre-Neuve-et-Labrador, six des onze membres sont statutaires; il s'agit du ministre, du sous-ministre, du président et du principal dirigeant de l'Université Memorial et du Collège de l'Atlantique Nord. Il est spécifié que deux des cinq autres membres doivent être des étudiants.

Plusieurs provinces insistent pour que les membres soient sélectionnés au premier chef pour leurs compétences. D'ailleurs, l'Alberta et la Saskatchewan ont une matrice des compétences du Conseil. On y consigne les compétences requises par l'ensemble des membres pour la réalisation de leur mandat et on sélectionne les candidatures qui possèdent les qualifications requises.

Certaines provinces mentionnent explicitement qu'elles recherchent des membres indépendants qui ne sont pas susceptibles d'être en conflit d'intérêts en restreignant les candidatures potentielles. Ainsi, l'Alberta stipule que les dirigeants universitaires occupant des fonctions de doyen et de cadre supérieur ne peuvent généralement pas être nommés au Conseil. L'Ontario va plus loin en précisant dans sa loi que nul administrateur universitaire ou dirigeant d'une organisation représentant des intérêts de groupes universitaires (syndicat, association étudiante, etc.) ne peut faire partie du conseil d'administration du COQES.

En comparaison, les organismes étrangers étudiés ont des compositions beaucoup plus variées que les organismes des provinces canadiennes. Le nombre des membres est généralement plus élevé, soit entre quinze et vingt-quatre. L'Australie est l'exception notable avec cinq membres uniquement. Comme au Canada, les compositions varient aussi quant à l'origine des membres; dans certains cas, ils fixent de manière statutaire les membres et dans d'autres, ils laissent aux autorités gouvernementales le choix des personnes compétentes.

3.3.2 Nominations

Pour l'ensemble des provinces canadiennes, les membres des organismes sont nommés par le gouvernement (excluant les membres statutaires). Dans le cas de quatre organismes (ceux de Colombie-Britannique, de l'Alberta, des Maritimes et de Terre-Neuve), c'est le ou les ministres responsables qui nomment les membres des organismes. Dans les trois autres cas, la nomination des membres est de la prérogative du lieutenant-gouverneur en conseil. Il est fréquent que l'on mentionne que le ministre

responsable effectue des consultations avant la désignation des membres; il revient aux établissements, aux communautés universitaires ou à l'organisme lui-même de faire des recommandations.

La durée des mandats des membres des conseils canadiens tourne autour de trois ans. Seule la Colombie-Britannique a des mandats de six ans pour les membres du DQAB⁸⁰. Dans tous les cas, les mandats sont renouvelables. Une seule possibilité de renouvellement est la norme observée.

Le statut différent des organismes étrangers étudiés se répercute aussi sur les nominations de leurs membres. D'une part, il y a des organismes privés, tels le BAC au Royaume-Uni ou la CIHE en Nouvelle-Angleterre, où les organismes partenaires nomment leurs représentants qui siègent au conseil d'administration. D'autre part, il y a des organismes publics, tels qu'en Australie, où le gouvernement nomme les commissaires du TEQSA.

3.3.3 Comités et commissions

Les organismes intermédiaires recourent parfois à des comités ou commissions, permanents ou *ad hoc*, pour mener à bien leurs mandats. Dans tous les organismes canadiens, les dispositions législatives ou réglementaires qui abordent ces questions prévoient que l'organisme intermédiaire puisse se doter des structures appropriées pour réaliser ses fonctions. En aucun cas, on ne fixe dans la loi les comités ou commissions des organismes. Bien que la majorité de ceux-ci ait le pouvoir de créer des comités ou des commissions pour les assister dans leurs travaux, la création de comités permanents représente l'exception plutôt que la norme. Les organismes avec des fonctions opérationnelles sont plus susceptibles de mettre sur pied de telles structures permanentes. Par exemple, le CEPSM des Maritimes, dont le mandat est vaste et comprend plusieurs fonctions opérationnelles (entretien de base de données, production de données pour le financement, évaluation de nouveaux programmes, etc.), a sept groupes de travail ou comités pour l'assister dans ses travaux. En Alberta, deux sous-comités assistent le Campus Alberta Quality Council (CACQ) dans l'évaluation des programmes universitaires. Le Proposal Review Standing Committee est responsable de l'évaluation des nouveaux projets de programmes. Le Monitoring Standing Committee, quant à lui, est responsable de l'évaluation des programmes existants dans les établissements afin de s'assurer que ceux-ci répondent aux exigences du CACQ.

À l'étranger, les organismes qui se sont dotés de comités de travail l'ont fait essentiellement pour des raisons opérationnelles. Ainsi, le BAC au Royaume-Uni s'est doté d'un comité d'agrément qui effectue l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur, une charge qui apparaît inappropriée pour un conseil composé de 19 membres réguliers. De la même manière, en Australie, un comité de l'audit assiste la commission dans ses travaux d'évaluation des établissements. Le défunt CPEC en Californie avait lui aussi des comités, notamment pour répondre à des questions de gestion interne.

3.4 Ressources

3.4.1 Ressources financières

Les ressources financières allouées aux organismes intermédiaires canadiens proviennent en majeure partie des gouvernements provinciaux. D'autres revenus peuvent provenir de la prestation de services, notamment l'évaluation des nouveaux programmes et des nouveaux établissements. Il est notamment spécifié en Alberta et en Saskatchewan que les établissements sollicitant l'évaluation de nouveaux programmes se verront imposer des frais, essentiellement pour couvrir les dépenses liées aux services d'experts dans les domaines (on fait référence à un montant de 2 500 \$ en Alberta).

Comparer les ressources financières des organismes sans égard à leurs mandats respectifs amènerait une mésinterprétation des faits. Il existe une grande disparité entre les ressources allouées aux organismes intermédiaires. Par contre, les dépenses administratives des trois organismes dont l'étendue des mandats s'apparente à ce qui est entrevu pour le Conseil national des universités du Québec sont respectivement de 1,5 M\$ (Maritimes), 2 M\$ (Manitoba) et de 5 M\$ (Ontario). Il s'agit, dans les deux premiers cas, principalement de dépenses liées au personnel des organismes. Dans le cas de l'Ontario, plus de la moitié

⁸⁰ L'information sur la durée des mandats à Terre-Neuve-et-Labrador n'est pas disponible.

des dépenses sont associées aux recherches menées par le COQES, dont une partie significative est octroyée en contrats de recherche.

Sur le plan international, les chiffres varient grandement selon les mandats et la nature des organismes. Pour l'organisme public semblable au CNU, on retrouve sensiblement le même ordre de grandeur. En effet, la Californie avait des dépenses administratives annuelles avoisinant 2,5 M\$ lors de sa dernière année d'existence en 2011.

3.4.2 Ressources humaines

L'équipe de soutien des organismes varie elle aussi en nombre en fonction des responsabilités et des mandats des organismes. Pour les organismes responsables essentiellement d'exercer des fonctions d'évaluation de nouveaux programmes, comme en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, on retrouve une équipe de quatre à cinq personnes chargées des tâches de secrétariat, de rédaction, de logistique, de gestion et de communication pour l'essentiel.

Pour ce qui est des organismes ayant des mandats plus vastes, au Manitoba, en Ontario et dans les Maritimes, ils comprennent entre douze et dix-huit personnes. Outre les tâches dévolues au personnel des organismes à mandat réduit, on trouve du personnel affecté à l'analyse et à la recherche, dont l'analyse statistique et la production de données. Par exemple, en Ontario, près de la moitié du personnel est attiré aux mandats de recherche du COQES.

Conclusion : sept grandes constatations

La synthèse de l'analyse des expériences étrangères d'organisations intermédiaires permet de dégager des points de convergence entre celles-ci et les propositions des partenaires lors de la consultation menée dans le cadre du présent chantier. Les expériences des provinces canadiennes sont particulièrement éclairantes, la similarité entre les systèmes universitaires permettant de tirer des comparaisons significatives pour les travaux du chantier.

- (1) En premier lieu, il est essentiel de rappeler que tous les organismes intermédiaires canadiens ont d'abord et avant tout un pouvoir de recommandation auprès des autorités gouvernementales. L'expérience des provinces Maritimes est particulièrement pertinente sur cet aspect. Le CESPM avait à l'origine des pouvoirs décisionnels qui ont évolué dans la dernière décennie vers des pouvoirs de recommandation. Cette situation semble faire écho à la position des partenaires qui préconisent également un pouvoir de recommandation pour le CNU.
- (2) En second lieu, au-delà de la diversité des mandats et des fonctions octroyés aux organismes intermédiaires, certaines tendances se profilent. L'évaluation de la qualité des activités universitaires, au centre des préoccupations des partenaires lors des consultations, est le premier rôle dévolu aux organismes intermédiaires. La question de la qualité peut toutefois se décliner de diverses manières selon les organismes : évaluation de programmes et d'établissements, analyse des meilleures pratiques académiques, etc.
- (3) Collaborer au développement du réseau universitaire afin qu'il s'effectue de manière cohérente et efficiente est aussi un élément de mandat partagé par plusieurs organismes intermédiaires. Celui-ci s'interprète différemment selon les fonctions : l'analyse des ressources financières des établissements, la question de la reconnaissance des acquis de formation, etc. Il y a toutefois cette idée partagée qu'un organisme intermédiaire peut contribuer à l'amélioration du réseau universitaire. Celle-ci a également été véhiculée par de nombreux partenaires lors des consultations dans le cadre de ce chantier.
- (4) En quatrième lieu, les expériences étrangères apportent des réponses intéressantes à la question centrale de la composition du CNU. En effet, on retrouve dans les textes législatifs et les règlements des organismes intermédiaires des éléments clés qui guident le choix de leurs membres. Au premier chef, la compétence de ces membres doit être avérée. À ce titre, certains organismes ont mis en

place des outils pour expliciter les compétences requises des membres. Pour plusieurs organismes, il s'agit du premier critère pour la sélection des membres.

- (5) L'indépendance des membres est un autre élément pour ainsi dire incontournable de la composition des organismes intermédiaires. À cette fin, toutes les provinces canadiennes laissent aux autorités gouvernementales le soin de nommer les membres des organismes. Dans certains cas, on proscrit la désignation d'individus qui pourraient se retrouver en situation de conflit d'intérêts (administrateurs universitaires, représentants syndicaux ou étudiants, etc.).
- (6) Les compositions des organismes intermédiaires font peu état d'une répartition des membres selon l'appartenance sociale ou professionnelle (professeurs, chargés de cours, étudiants, administrateurs, etc.). Toutefois, certains organismes ayant compétence en la matière prennent le soin de mentionner que la composition des organismes doit comprendre des membres issus de certains groupes de la communauté universitaire, les professeurs et les étudiants en premier lieu.
- (7) Finalement, il n'y a pas une parfaite adéquation entre les attentes des partenaires et les expériences étrangères d'organismes intermédiaires. Cela étant dit, les différents points de convergence entre les positions des partenaires et les expériences étrangères permettent d'identifier un espace conceptuel propice à l'édification de l'organisme intermédiaire québécois, le CNU, dont le prochain chapitre propose le mandat, le statut, la mission, les tâches et responsabilités, la composition et les principaux éléments d'organisation.

CHAPITRE 4 : LE CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

Au terme des analyses qui précèdent, le temps est venu de réaliser l'essentiel du mandat imparti au présent chantier par le gouvernement du Québec à l'issue du Sommet sur l'enseignement supérieur. Ce chapitre comporte donc un ensemble de recommandations élaborant « une proposition de structure et de mandat du Conseil national des universités, incluant sa composition », comme le requiert le mandat imparti au chantier.

4.1 Création d'un Conseil national des universités

Les documents déposés par les partenaires du Sommet sur l'enseignement supérieur et les échanges intervenus lors des première et troisième rencontres thématiques préparatoires, les discussions lors du Sommet lui-même en réaction à des propositions gouvernementales, les représentations communiquées au président du chantier par les partenaires depuis le Sommet, tout cela établit un consensus favorable au principe de la création d'un organisme public indépendant devant étudier les choses universitaires et formuler des avis et des recommandations s'adressant, selon les cas, au ministre responsable de l'ordre universitaire et au gouvernement, aux établissements universitaires et à la société civile dans son ensemble.

D'où la première recommandation du rapport :

RECOMMANDATION 1 CRÉATION DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

Il est recommandé que soit créé, par une loi de l'Assemblée nationale du Québec, le Conseil national des universités.

Il serait tentant, au vu du large consensus qui s'est formé autour de l'idée d'un organisme public indépendant, de tenir pour acquis que le principe de la chose est irréversiblement consolidé et de passer à l'examen des diverses dimensions d'un tel organisme en formulant les recommandations nécessaires. Cependant, l'expression « large consensus » n'est pas synonyme d'unanimité ou de quasi-unanimité. Il est donc justifié, particulièrement dans un contexte de compressions des dépenses gouvernementales, de prendre le temps d'asseoir la création d'un Conseil national des universités sur des bases très solides en explicitant les raisons justifiant la création d'un tel organisme.

Plaçons d'abord les choses en perspective sur une toile de fond qui éclaire la problématique des rapports entre les universités, l'autorité gouvernementale et la société civile :

Tous les pays industriels sont aux prises, par rapport à leur système d'éducation, mais aussi à leur système d'enseignement, de formation et de recherche universitaires, avec des défis considérables. On s'interroge sur la qualité de la formation offerte, sur la pertinence des programmes, sur l'efficacité avec laquelle les universités utilisent les fonds publics, dont elles dépendent essentiellement pour leur fonctionnement. On se préoccupe de la compétitivité des chercheurs à l'échelle internationale. Ces préoccupations sont d'autant plus prégnantes qu'un peu partout on est aussi confronté à des situations budgétaires contraignantes. Il est difficile de concevoir que ces grands enjeux et les liens avec les politiques les plus immédiates puissent être débattus seulement entre l'État et les universités. À moyen ou à long terme, c'est la santé du débat public et démocratique relativement à un secteur maintenant devenu crucial pour le développement socio-économique de notre société, qui sera atteinte⁸¹.

Ces propos résument très bien les enjeux essentiels qui ont été abordés dans le contexte du Sommet sur l'enseignement supérieur et de ce qui l'a précédé : qualité de la formation universitaire, pertinence des

⁸¹ Conseil des universités, *op. cit.*, p. 47.

programmes d'études, efficacité et efficence des universités notamment dans l'utilisation des fonds publics, compétitivité des chercheurs, contraintes lourdes affligeant les finances publiques, etc., toutes choses intéressant vitalemment la société civile elle-même, par-delà les protagonistes centraux que sont l'État et les établissements universitaires.

Nonobstant leur allure et leur substance si actuelles, ces propos datent de 1993. Ils expriment des préoccupations du Conseil des universités existant alors au Québec dans son 24^e et ultime rapport annuel. En effet, une loi adoptée la même année prononçait l'abolition de l'organisme⁸². Dans son dernier rapport, le Conseil prend soin d'indiquer ses plus importantes contributions à la vie du système universitaire québécois, contributions allant de l'analyse des politiques gouvernementales en cette matière à l'appréciation des projets de nouveaux programmes.

Au terme de cette rétrospective, le Conseil des universités soutient que sa disparition n'entraîne pas celle des enjeux majeurs dont il a fait son pain quotidien tout au long de son existence et cela laisse des échos qui se font entendre encore vingt ans plus tard :

Nonobstant la question de l'organisme lui-même, les fonctions consultatives du Conseil, qui intègrent les préoccupations de conciliation des besoins des établissements, de capacité financière de l'État, de souci de la coordination du développement de notre système universitaire, demeurent. Ce rôle mérite toujours d'être assumé par un organisme indépendant, toute ingrate que puisse quelquefois paraître cette fonction critique⁸³.

On comprend que, confronté à une décision gouvernementale irrévocable entraînant sa disparition, le Conseil des universités se soit livré à un plaidoyer *pro domo*. Cela n'invalide pas pour autant l'ensemble du propos. Et on doit prêter attention à cette remarque du Conseil des universités qui, rappelant que ses avis « fourniss[aient] un éclairage indépendant et critique sur les politiques gouvernementales et le fonctionnement de nos établissements universitaires », peut raisonnablement entretenir l'opinion que sa disparition pourra se traduire par « une réduction sensible de la place des universités dans le débat public⁸⁴ »

Les propos mélancoliques de l'ancien Conseil des universités, au seuil de son extinction, apportent assurément de l'eau au moulin des tenants de l'institution, maintenant, d'un successeur digne du premier conseil. Cela est d'autant plus vrai que ce premier conseil n'a pas été aboli par suite d'un processus rigoureux et méthodique d'analyse de son fonctionnement concluant de façon probante à l'échec, à la déliquescence ou à l'ineptie de l'organisme. L'abolition du Conseil des universités, comme celle du Conseil des collèges, est accomplie par un article d'une loi portant sur tout autre chose dans un contexte de réduction des dépenses publiques et de réingénierie des processus gouvernementaux. Et les établissements universitaires ont alors pris acte de l'abolition du Conseil des universités sans déchirer leur chemise⁸⁵.

⁸² Il s'agit de la *Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial et modifiant certaines dispositions législatives* (chapitre 26 des lois de 1993, adoptée le 14 juin 1993 et sanctionnée le 15 juin). Cette loi comporte un article 28 qui se lit comme suit : « 28- La Loi sur le Conseil des universités (L.R.Q., chapitre C-58) est abrogée. ». Les articles 44, 45 et 46 de cette loi prévoient que le Conseil supérieur de l'éducation prend la relève du Conseil des universités, reçoit les dossiers et documents et en obtient les crédits financiers. La loi de 1993 abolit aussi le Conseil des collèges.

⁸³ Conseil des universités, *op. cit.*, p. 46-47.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ L'idée d'abolir le Conseil des universités et le Conseil des collèges figure dans l'un des rapports remis en 1986 par le Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales intitulé *L'organisation gouvernementale*. Le Groupe de travail considère un ensemble d'organismes de conseil et conclut ce qui suit : « [Le groupe de travail] observe, d'abord, qu'en pratique la représentation des conseils a fréquemment cédé le pas à d'autres considérations dans la composition même de l'organisme. [...] Il observe aussi que certains conseils ont développé des appareils administratifs de recherche passablement lourds qui ont, avec le temps, débordé les besoins stricts de la préparation d'avis. Certains de ces derniers se sont effectivement transformés en centres de recherche. Enfin, le comité remarque que cet instrument de consultation que constitue le conseil permanent a été institué à une époque où l'on n'avait pas beaucoup développé d'autres modalités plus ponctuelles de consultation et d'information comme la commission d'études, [...] la publication des livres verts et des livres blancs, la tournée ministérielle, les sommets sectoriels ou régionaux ou la réforme du système des commissions parlementaires permanentes. » (Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, *Rapports. Premier rapport : l'organisation gouvernementale*, Québec, 10 mars 1986, p. 13 (ISBN 2-550-16393-1)). Le groupe de travail propose que les ministres continuent de procéder à des consultations, de « façon ponctuelle, au gré des besoins » en utilisant diverses modalités et, surtout, que l'on recoure davantage aux commissions parlementaires.

Vingt ans plus tard, un nouveau consensus a pris forme, invitant à la création d'un organisme public indépendant pouvant jouer un rôle dans le devenir de l'institution universitaire québécoise. Par-delà ce consensus, peut-on trouver des raisons de créer un tel organisme, raisons qui confortent les tenants de la chose dans leur conviction, mais surtout qui interpellent les sceptiques, et même les opposants, en les invitant à approfondir leur réflexion?

Quatre grandes raisons justifient maintenant la création du Conseil national des universités, outre celles soulevées dans le cadre du Sommet.

(1) La persistance de questions et d'enjeux majeurs concernant l'institution universitaire, son rapport à la société, son développement, la qualité et la pertinence de ses activités, son efficacité et son efficience.

La première raison justifiant la création d'un Conseil national des universités est la persistance de questions et d'enjeux majeurs concernant l'institution universitaire québécoise. L'évolution de l'université québécoise pendant les deux décennies écoulées depuis l'abolition du Conseil des universités, le questionnement récurrent souvent aigu et polémique sur la nature, les finalités, les façons de faire de l'institution universitaire, les débats entourant ses rapports avec la société et ses étudiantes et étudiants, les discussions sur l'activité de recherche, ses modalités et ses finalités, les interrogations sur les relations entre les établissements universitaires, sur la concurrence qui les oppose, que certains tiennent pour très malsaine, et qui les pousse à des développements que l'on juge souvent anarchiques, les affrontements de l'hiver et du printemps 2012 sur le financement des établissements, sur la conception même de ce qu'est une formation universitaire, sur les finalités de l'institution et aussi sur les formes et l'exercice du pouvoir dans les établissements, et également tous les objets abordés dans le processus à plusieurs étapes aboutissant au Sommet de février 2013, tout cela démontre clairement combien l'institution universitaire appelle un effort soutenu d'analyse, d'élucidation, de réflexion.

Tous ces enjeux dans lesquels baigne l'institution universitaire québécoise, qui ne sont certes pas de médiocre importance et qui ont une portée souvent structurante pour l'avenir du système, étaient un champ d'interrogations, d'étude, de réflexion, d'avis, confié à l'ancien Conseil des universités. Si ces questions eurent leur importance pendant le dernier tiers du XX^e siècle, peut-on soutenir aujourd'hui qu'elles n'ont plus une comparable importance? Ce serait méconnaître la place encore plus déterminante qu'occupe à notre époque l'université et celle qui l'attendra dans les décennies de XXI^e siècle.

En effet, par leurs activités de recherche, de création, de formation de la relève, de contribution au perfectionnement en cours de carrière, de transfert de connaissances, de participation aux processus de compréhension et de solution des problèmes collectifs, le système universitaire et les établissements qui le constituent jouent un rôle capital pour le bien-être de la société québécoise. La productivité et la compétitivité économiques du Québec, sa capacité de vivre harmonieusement la diversification ethnique, culturelle, religieuse, la vitalité de ses institutions démocratiques, l'affirmation continue et l'épanouissement de son identité culturelle propre, tout cela requiert que les universités québécoises apportent leur meilleur concours. Il est donc essentiel au bien-être général du Québec à tous égards que la qualité des activités universitaires, l'efficacité et l'efficience des établissements, la coordination et la cohésion du développement du système et son étroite adéquation à la gamme complète des besoins de la société, fassent l'objet d'un processus autonome et ordonné d'analyse et de réflexion. Il est également capital que l'on soit attentif aux meilleures pratiques observées partout à travers le monde en matière universitaire et que les universités québécoises s'inspirent des indicateurs les plus exigeants en acceptant la comparaison avec leurs meilleures homologues.

Tout ceci incite fortement la société québécoise à s'assurer que les tâches d'analyse des enjeux confrontant les universités, d'examen des pratiques et des situations, de réflexion sur les réussites et les difficultés, de définition des exigences de qualité, d'efficacité et d'efficience des activités, d'encouragement à la coordination et à la collaboration, toutes tâches assumées par l'ancien Conseil des universités, soient encore prises en charge d'une façon efficace, ordonnée, transparente au bénéfice de la société québécoise et des établissements universitaires.

(2) La nécessité qu'un organisme traite de façon ordonnée, efficace et transparente les questions et les enjeux confrontant l'institution universitaire.

L'abolition du Conseil des universités a eu pour conséquence soit de faire migrer vers d'autres instances (ministères, Conseil supérieur de l'éducation, universités elles-mêmes, CREPUQ) certaines de ses responsabilités liées à l'examen des questions et enjeux majeurs confrontant la réalité universitaire, soit de les laisser dans les limbes. Au lieu d'avoir un lieu institutionnel mandaté pour faire un travail d'analyse et de réflexion méthodique, large et continu, d'analyse et de veille, on se retrouve avec de multiples intervenants ne travaillant pas de façon ordonnée ni coordonnée et ne bénéficiant pas de la distance, du détachement et de l'indépendance nécessaires à une réflexion aussi objective et aussi inspirée par le souci du plus grand bien collectif possible.

La deuxième raison de créer un Conseil national des universités est que les instances existantes, même prises ensemble, n'ont pu succéder efficacement à l'ancien Conseil des universités et ne peuvent fournir, en regard des questions et des enjeux confrontant l'ordre universitaire, l'analyse et la réflexion ordonnées, systématiques, efficaces et transparentes, qui sont nécessaires à un développement harmonieux du système universitaire et à la meilleure adéquation avec les besoins de la société, ce que faisait l'ancien Conseil. À titre d'exemple, le récent Sommet a été l'occasion de discussions sur le financement des universités; ces discussions sur le financement n'ont pas débouché sur un consensus, tant sur le niveau de financement des universités québécoises en comparaison de leurs consœurs canadiennes que sur la méthodologie à employer.

Ce n'est pas dénigrer que de mettre en lumière les limites à la capacité des instances existantes de bien assumer l'ensemble des tâches qui incombaient au Conseil des universités; en fait, ces instances ont d'autres responsabilités à assumer, un autre rôle à jouer.

Que l'on prenne en compte les considérations qui suivent :

- Le ministère responsable des affaires universitaires est assujéti dans son action à des contraintes multiples : cycle court des approbations budgétaires annuelles, cycle de moyenne durée de la vie d'une législature, contraintes de la solidarité ministérielle et de la mise en œuvre, dans son domaine de responsabilité, de politiques gouvernementales générales, rôle premier d'application de lois et règlements, fonctions de contrôle, limites de ses propres ressources humaines, longévité variable du ministre lui-même, etc. À l'évidence, ces contraintes limitent ses capacités d'analyse, de planification stratégique à long terme, de réflexion libre, de veille et de vigie.
- La Commission parlementaire sur la culture et l'éducation vit les mêmes types de cycles annuels et de moyenne durée que le ministère responsable des affaires universitaires. Elle a aussi un portefeuille qui dépasse considérablement l'ordre universitaire.
- Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) a le mandat général de donner des avis « sur toute question relative à l'éducation, sur tout projet de règlement [...], ainsi que sur toute question que [la, le] ministre lui soumet ». Le CSE dispose d'une Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires (CERU) (qu'il peut par ailleurs abolir ou modifier puisque cela relève de sa régie interne). Cependant, les affaires universitaires sont pour le CSE un objet d'intérêt parmi d'autres. L'enseignement préscolaire, primaire, secondaire et l'ordre collégial, qui touchent une proportion fort importante de la population québécoise, rivalisent avec l'enseignement et la recherche universitaires pour le temps, l'attention et l'énergie du CSE et de sa permanence. La Commission du CSE sur l'enseignement et la recherche universitaires n'est que l'une des six commissions du Conseil. Enfin, sur 19 membres du Conseil, seulement une minorité d'entre eux sont des universitaires.

Certains pourront suggérer que, plutôt que de créer un nouvel organisme, l'on exploite davantage les possibilités offertes par l'existence actuelle de la CERU et qu'on en fasse le conseil consacré aux affaires universitaires. Une telle suggestion crée un ensemble de difficultés, à la fois législatives et administratives, que l'on peut expliquer comme suit :

- Pour que le CSE puisse jouer un rôle d'expertise, d'analyse, de recherche, de consultation et de recommandation beaucoup plus considérable et complet en matière d'affaires universitaires que ce n'est présentement le cas, il faudra le mandater très explicitement à cette fin; sinon, c'est le CSE lui-même qui décidera de l'importance qu'il accorde aux affaires universitaires et cela peut fluctuer considérablement en raison de multiples causes.
- Une éventuelle décision de faire de la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaire un véritable CNU requerra une action législative si l'on veut, par ailleurs, que l'organisme ait un caractère de permanence. En effet, actuellement, le Conseil supérieur de l'éducation a, par sa loi constitutive, le pouvoir de faire et de défaire ses commissions. Donc, la permanence de la CERU ne peut être garantie que par une disposition législative empêchant le CSE de l'abolir s'il en avait l'idée.
- Advenant que la CERU agisse comme véritable conseil des affaires universitaires, il faudra choisir un mode de cheminement de ses recommandations. Ou bien ses recommandations devront être validées par le CSE lui-même, et alors l'organisme-conseil en matière universitaire ne sera pas véritablement autonome. Ou bien ses recommandations seront valides sans l'assentiment du CSE, comme c'est présentement le cas pour le Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études qui transmet ses avis et recommandations directement au ministre; mais c'est la loi du CSE qui lui garantit ce pouvoir; il faudrait ici encore une intervention législative pour munir la CERU d'une autonomie comparable. Voici donc une deuxième circonstance où un passage par une modification à la loi du Conseil supérieur de l'éducation est incontournable si l'on veut consolider efficacement la CERU comme un vrai conseil des affaires universitaires.
- Si l'on veut élargir significativement le mandat de la CERU, il faudra lui consentir des ressources supplémentaires, celles du CSE ne pouvant être indéfiniment étirées, en commençant par la présidence qui ne pourra efficacement présider à la fois le CSE dans son ensemble et une CERU considérablement développée. La nécessité s'imposera rapidement de nommer pour la CERU un président à temps complet. Il n'y a donc pas d'économies importantes à faire en voulant faire l'économie d'un organisme public spécifiquement consacré aux affaires universitaires. Cela se répercutera sur tout le personnel professionnel et de soutien.

Ainsi, si l'on veut rendre permanente la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires et si on veut la doter de l'autonomie, il faudra passer par l'adoption d'une loi, plus précisément de modifications à la loi du Conseil supérieur de l'éducation, exactement comme pour créer un Conseil national des universités; il n'y a donc pas d'« économie » législative dans cette hypothèse. Si l'on veut élargir significativement le mandat de la CERU pour qu'elle embrasse l'ensemble des enjeux de nature universitaire, il faudra évidemment lui consentir des ressources supplémentaires. Ainsi, l'idée de faire de la CERU le Conseil national des universités est plus compliquée et tout aussi coûteuse que de créer un nouveau Conseil.

Par-delà ces considérations, on ferait courir au Conseil supérieur de l'éducation le risque de porter trop d'attention aux enjeux universitaires au détriment des autres dimensions de son mandat, ce qui ne serait pas avantageux pour l'ensemble du système d'éducation du Québec.

En termes clairs, donc, si l'on choisit de créer un Conseil national des universités, il faut le faire pleinement, sans rechercher de fausses économies et sans imposer de fardeau indu au Conseil supérieur de l'éducation.

Il faut aussi, dans ce contexte, évoquer la CREPUQ (ou tout autre regroupement de directions universitaires). Cette CREPUQ est d'abord et avant tout un organisme de représentation et de défense des intérêts institutionnels des universités. En fait, la CREPUQ assume un ensemble de fonctions qui ne peuvent être celles d'un organisme-conseil ni d'une administration gouvernementale. Ce sont des rôles présentement décrits sur le site de la CREPUQ, tels que forum d'échange et de concertation, service de recherche et d'étude pour les administrations universitaires, rôle de porte-parole notamment vis-à-vis les instances gouvernementales, rôle de service dans des domaines spécialisés, techniques, pointus où la concurrence interuniversitaire peut se juguler au bénéfice de la collaboration. Les universités, il faut le rappeler, sont en

relation de concurrence entre elles et leur capacité de s'arbitrer elles-mêmes ou de se partager des enveloppes budgétaires ou des domaines d'intervention de façon vraiment consensuelle est très limitée. La CREPUQ ne peut assumer un rôle d'analyse, de réflexion et de recommandation propre à un organisme public indépendant mandaté à cette fin par l'autorité législative. Par surcroît, si la CREPUQ exprime des idées et des revendications concernant les affaires universitaires qui émanent du milieu universitaire, d'autres groupes appartenant à ce même milieu (corps professoraux, groupes étudiants, chargées et chargés de cours, autres membres du personnel, etc.) formulent aussi des idées et des revendications concernant les mêmes affaires, mais souvent différentes de celles de la CREPUQ.

Il y a donc un grand nombre d'enjeux fondamentaux, stratégiques, critiques en matière d'affaires universitaires qui méritent une réflexion permanente et un travail systématique d'analyse et de conseil. Le traitement de tels enjeux dépasse largement les capacités de la CREPUQ, du CSE, du MESRST et d'autres ministères du gouvernement, lesquels sont sollicités par d'innombrables tâches de gestion. Il serait périlleux pour l'avenir des universités et de la société québécoise de se priver d'un mécanisme approprié d'analyse, de réflexion et de conseil sur les enjeux fondamentaux des affaires universitaires, en refusant de reconnaître que ces enjeux ont pour l'essentiel été laissés en jachère depuis la fin de l'ancien Conseil des universités.

Il y a lieu de rappeler la nécessité, pour la qualité, la réussite et le progrès du système universitaire, de l'exercice d'une fonction de veille et de vigie, d'identification et de diffusion des meilleures pratiques observables à travers le monde, de promotion des meilleurs indicateurs, de comparaison aussi avec d'autres systèmes universitaires. Une telle fonction doit être assumée et ne peut vraiment être bien assumée que par un organisme indépendant dans ses analyses, ses recherches et ses recommandations.

Au vu des limites caractérisant un ministère responsable des affaires universitaires, une commission parlementaire, un Conseil supérieur de l'éducation ou un organisme comme la CREPUQ dans leur capacité de prendre en charge de façon ordonnée, efficace et transparente, l'ensemble des enjeux et des tâches incombant à l'ancien Conseil des universités, on constate une évidente carence au Québec. On se persuade qu'il y avait une sagesse dans la recommandation du *Rapport Parent*, de créer, sous le nom d'« Office pour le développement de l'enseignement universitaire », un organisme de conseil en matière universitaire :

L'État lui-même aura besoin d'être éclairé sur la mesure de priorité qu'il convient d'accorder suivant les circonstances, aux besoins de l'enseignement supérieur. Dans ces conditions, il paraîtrait utile qu'un organisme représentatif de la collectivité tout entière soit appelé à servir d'intermédiaire entre l'État et les universités dans la discussion des besoins de l'enseignement supérieur [...] [et] capable de faire raisonnablement le partage entre les préoccupations particulières aux divers établissements d'enseignement supérieur, d'une part, et les préoccupations de l'État, d'autre part, compte tenu des besoins généraux de l'enseignement dans la province et des ressources de la collectivité⁸⁶.

Cette idée de la nécessité d'un organisme indépendant capable de réfléchir largement et librement aux enjeux universitaires, plus complètement que les instances existantes, tel que compris aussi par la Commission Parent, constitue donc un argument en faveur de la création maintenant d'un Conseil national des universités.

Le Conseil national des universités sera le lieu institutionnel privilégié d'une réflexion stratégique ample et autonome soutenant le développement du système universitaire québécois en tirant le meilleur parti possible des ressources dont il dispose et en y stimulant l'innovation et la capacité de se renouveler pour mieux répondre aux attentes d'une société vivant au diapason d'un monde en changement permanent. Par ses travaux et par les recherches qu'il commandera aux meilleurs chercheurs, le Conseil constituera un corps de connaissances sans cesse croissant sur les réalités universitaires québécoises. Cela sera précieux pour tout le monde.

⁸⁶ Parent, *op. cit.*, p. 243, paragr. 368.

(3) La pertinence de l'exemple donné par d'autres organismes canadiens et étrangers ayant compétence, comme l'expose le chapitre 3 du présent rapport.

Il est très intéressant d'observer, en effet, que le Québec qui, dans plusieurs domaines, s'est doté d'organismes publics qui n'existent pas dans les autres provinces (p. ex. la Caisse de dépôt et placement du Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, etc.), est la seule des provinces canadiennes où il n'existe pas d'organisme public indépendant exerçant une fonction de conseil en matière universitaire. Toutes les autres provinces ont mis en place un organisme public s'intéressant à l'un ou plusieurs des enjeux universitaires qui suivent : qualité des programmes d'études et de la formation dispensée, accessibilité aux études postsecondaires, collaboration et concertation entre les établissements universitaires et coordination du système, approbation de nouveaux programmes d'études, reconnaissance et transférabilité des crédits attachés à des cours réussis, études sur la situation du système universitaire de la province, constitution de banques de données et d'information et conseil au ministre responsable de l'ordre universitaire.

Assurément, le Québec n'a pas à copier servilement les pratiques des autres provinces. Cependant, par-delà les différences de langue et de culture, l'organisation des systèmes universitaires, dans les diverses provinces canadiennes, comporte de multiples traits communs. On trouve partout des établissements d'âge, d'origine et de taille variables; on trouve partout un financement provenant de plusieurs sources dont la principale est la subvention de l'État; on trouve partout une large mesure d'autonomie institutionnelle sur les plans académique et administratif; on trouve partout des systèmes universitaires dont la grande majorité des membres enseignent aux trois cycles dans une gamme élargie de disciplines et poursuivent des activités de recherche.

Ainsi, en prenant la décision de se doter d'un organisme public indépendant s'intéressant aux choses universitaires, veillant à la qualité, à la pertinence, à l'efficacité et à l'efficience des activités universitaires, se souciant de la coordination et de la collaboration entre les établissements eux-mêmes et la société civile, le Québec ne ferait pas figure d'exception par rapport aux provinces canadiennes, mais suivrait une pratique bien établie.

(4) Une contribution essentielle aux nécessaires débats de société.

Il y a une quatrième raison qui milite en faveur de la création d'un Conseil national des universités : la contribution essentielle qu'il pourra apporter à la vitalité et à la qualité des nécessaires débats de société sur l'institution universitaire. Cette conviction repose sur plusieurs constatations.

L'université est une institution complexe et compliquée, souvent mal connue et mal comprise des personnes et des groupes dont elle n'est pas l'habitat naturel. Pour certains, par cette composante de sa mission qu'est la recherche désintéressée du savoir, souvent dans des domaines abscons et ne présentant aucun intérêt pratique perceptible, l'université est tout simplement déconnectée du monde réel et des besoins réels des individus, des groupes, des entreprises, des services publics réels de la société. Pour d'autres, elle coûte cher, ses produits sont bien difficiles à mesurer et elle semble avoir un appétit illimité pour les fonds publics. Pour d'autres encore, l'université apparaît comme le terrain de conflits et d'affrontements incessants opposant ses groupes constitutifs à sa direction. Tout cela donne de l'université une image souvent très ambivalente, quand elle n'est pas très embrouillée, et rendant difficile sa compréhension et sa valorisation. Les événements de 2012 ont pu faire apparaître encore plus mystérieuse et plus anarchique l'institution.

À cela s'ajoute le fait que l'université apparaît loin de la population, conservant quelque chose de la « tour d'ivoire » comme on aime trop souvent la représenter. Cela est d'autant plus dangereux pour l'institution elle-même et pour la société que, comme l'ont démontré plusieurs sondages, la population québécoise a tendance à juger que le système de santé, le développement économique, la protection de l'environnement, la qualité du réseau routier, la sécurité et la paix sociale, apparaissent comme des enjeux politiques autrement plus prioritaires et plus urgents que la situation, le développement et le financement des universités.

Compte tenu de l'importance de l'institution universitaire pour l'avenir scientifique, technologique, social, économique et culturel du Québec, il est essentiel qu'elle soit mieux connue et comprise et qu'elle donne lieu

à des débats de société non seulement plus sereins, mais plus éclairés et plus complets à son sujet et conduisant à de bonnes décisions collectives en matière universitaire. Les directions d'universités, les groupes composant les communautés universitaires et le ministre responsable peuvent et doivent contribuer à ces débats; cependant, à l'extérieur des cercles universitaires, ils sont aisément perçus à la fois comme juges et parties ou résolus à promouvoir des intérêts vus comme corporatistes.

Un Conseil national des universités pourra être une instance capable, par son indépendance, à la fois de faire mieux connaître, comprendre et apprécier, par la société en général et par les décideurs politiques, la nature, les enjeux, les besoins des universités et les services qu'elles peuvent rendre. Il permettra aussi de faire mieux connaître, comprendre et apprécier par les universités les besoins, les attentes et les enjeux de la société, de quoi résultera un débat social éclairé, sensé, réfléchi et productif sur les affaires universitaires, et ce, pour le plus grand bénéfice de toutes les parties intéressées.

Voilà, par-delà le consensus large déjà observé, les quatre raisons fondamentales qui justifient la création du Conseil national des universités.

Une autre question doit être examinée en relation avec le principe de la création d'un tel Conseil.

Considérant que, au Québec, l'enseignement supérieur inclut un ordre collégial général et professionnel distinct de l'ordre universitaire, pourquoi ne créer qu'un conseil des universités plutôt qu'un « Conseil national de l'enseignement supérieur », comme l'a proposé au présent chantier l'Université de Montréal. Trois raisons dissuadent de retenir une telle proposition.

En premier lieu, une telle instance ne serait pas appropriée en raison des différences majeures entre établissements universitaires et établissements collégiaux, des contraintes et des référents propres à chaque ordre ainsi que des problématiques différentes en résultant. Parmi les spécificités caractérisant les universités qu'on ne retrouve pas dans les collèges, on peut citer en particulier les suivantes :

- Les établissements universitaires conçoivent, dispensent, évaluent, modifient, suspendent, fusionnent, ferment des programmes d'études qui leur appartiennent, qui relèvent de leur seule responsabilité et pour lesquels ils attribuent de leur propre autorité des grades, diplômes, certificats et attestations.
- Les établissements universitaires ne pratiquent pas la gratuité des études et sont partiellement autofinancés.
- Les établissements universitaires assument une mission de recherche et de création qui est tout aussi importante que leur mission de formation.
- Les établissements universitaires disposent d'une autonomie institutionnelle à la fois académique (en matière d'enseignement et de recherche), administrative (en matière d'organisation et de gestion de leurs unités académiques et de leurs services) et budgétaire.
- Les établissements universitaires définissent eux-mêmes leurs règlements académiques et administratifs et, notamment, leurs politiques et pratiques d'admission, d'inscription, d'encadrement, d'évaluation et de diplomation d'étudiants.
- Les établissements universitaires sont responsables de négocier eux-mêmes leurs conventions collectives et leurs protocoles de travail et de gérer leur personnel.
- Les établissements universitaires sont appelés à vivre une concurrence qui dépasse largement les frontières québécoises et sont mesurés à l'aune de références qui ne sont pas seulement québécoises.
- Les universités ont des activités de recherche, de transfert de connaissances, de formation, de coopération de nature internationale à une échelle de plus en plus importante, ce qui est différent de la situation des collèges.
- Les établissements universitaires témoignent d'une grande diversité de taille, de composition disciplinaire, de modes d'organisation, d'effectifs étudiants. Cependant, ils se reconnaissent comme participant aux mêmes idéaux de liberté académique et d'autonomie institutionnelle qui se traduisent par des rapports avec l'autorité politique très différents de ceux des collèges.

En raison de toutes ces différences très profondes entre l'ordre collégial et les établissements universitaires, il n'est pas souhaitable d'instituer un organisme public indépendant qui, de deux choses l'une, aurait comme domaine d'intervention les collèges et universités à la fois, ou se limiterait à la seule composante de l'enseignement.

En second lieu, l'idée d'un conseil ayant compétence sur les collèges et les universités n'a pas vraiment été discutée ni validée dans le contexte du Sommet et des travaux l'ayant précédé. Il n'a toujours été question que d'un organisme public indépendant ayant compétence uniquement en matière universitaire. Et c'est autour de ce modèle qu'un consensus a pris forme. Dans le cadre de la consultation menée depuis le Sommet par le présent chantier, une seule voix, celle de l'Université de Montréal, a mis de l'avant l'idée d'un conseil de l'enseignement supérieur; toutes les autres interventions ont traité, d'une façon ou de l'autre, d'un Conseil national des universités.

En troisième lieu, le réseau des cégeps, qui a participé au Sommet et aux travaux l'ayant précédé et qui a contribué aux travaux du présent chantier, n'a manifesté aucun intérêt pour relever d'un organisme public d'analyse, de recherche, d'études et de conseil ayant compétence à la fois sur les affaires universitaires et les affaires collégiales. Il serait fort inapproprié de l'inclure dans la sphère de compétence d'un tel conseil de l'enseignement supérieur.

Cela dit, les raisons que l'Université de Montréal a mises de l'avant à l'appui de sa proposition – une volonté de meilleure coordination entre deux niveaux d'enseignement postsecondaire, d'accroissement de la fluidité du passage des étudiants entre les deux niveaux, la possibilité de développer des programmes communs ou le développement de programmes d'études plus étroitement intégrés entre les deux ordres, le développement de la recherche et la mise en place de centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT) – mettent en lumière des enjeux réels et substantiels auxquels il convient de porter une attention conduisant à des actions efficaces. Le président du présent chantier considère que le Conseil supérieur de l'éducation, qui exerce un mandat large et systémique sur l'ensemble de l'éducation québécoise, est particulièrement bien placé pour traiter de telles matières communes aux collèges et aux universités et qu'il pourrait le faire en réorganisant, en une nouvelle entité préposée à ces enjeux, ses trois commissions de l'enseignement collégial, de l'enseignement et de la recherche universitaires et de la formation permanente. En outre, il ne faut pas perturber les mécanismes déjà existants de concertation des deux ordres.

4.2 Statut général du Conseil national des universités

Il convient de préciser dès maintenant quel devrait être le statut général du Conseil national des universités.

RECOMMANDATION 2 STATUT GÉNÉRAL DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

Il est recommandé que, par sa loi constitutive, le Conseil national des universités ait le statut général d'un organisme public indépendant doté de l'autonomie conceptuelle, opérationnelle et administrative dans l'exercice des responsabilités que lui assigne sa loi, et ce, dans le respect de l'ensemble des lois et règlements applicables aux autres organismes publics indépendants comparables.

Il est également recommandé qu'à titre d'organisme autonome, le Conseil dispose de son propre personnel et d'un budget propre annuellement adopté par l'Assemblée nationale (selon les principes applicables aux organismes comparables).

4.2.1 Caractéristiques essentielles du statut

Voici donc les caractéristiques essentielles devant définir le Conseil national des universités :

- L'organisme est établi par voie législative, plutôt que réglementaire ou administrative. La base législative lui assure une protection et une durabilité dans la mesure où un gouvernement ne pourrait modifier, altérer ou abolir le Conseil sans l'accord explicite de l'Assemblée nationale. Sa loi

constitutive peut être propre à l'organisme ou partie d'une loi plus générale, bien qu'une loi spécifique présente des avantages en termes de visibilité pour l'organisme et en termes de consultation et de lisibilité.

- Il s'agit d'une entité qui a sa personnalité propre dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. À ce titre, le Conseil doit disposer de ressources qui lui sont propres, dont un personnel nommé et rémunéré selon des dispositions de la *Loi sur la fonction publique*, et un budget annuellement approuvé par l'Assemblée nationale. Le Conseil national des universités n'est donc pas une unité, une direction ou une division d'un ministère ou d'un autre organisme gouvernemental. C'est en ce sens que le Conseil est un « organisme public indépendant ».
- Il s'agit d'un organisme autonome sur le plan opérationnel et administratif dans sa régie courante, dans son organisation, dans la réglementation qu'il se donne, dans la définition de ses politiques et procédures. L'autonomie opérationnelle et administrative du Conseil est complète dans le cadre des dispositions de sa loi constitutive, des autres lois et règlements applicables et des décisions de l'Assemblée nationale s'appliquant à lui ou à l'ensemble des composantes du gouvernement.
- L'organisme est aussi pleinement autonome sur le plan conceptuel, c'est-à-dire dans le choix des objets de ses analyses, études, recherches, consultations, et dans ses avis et recommandations, sauf pour les tâches que sa loi constitutive lui impose comme étant des obligations à réaliser.
- La personnalité juridique du Conseil est exercée par la réunion des personnes et du président qui sont nommés par le gouvernement pour le composer.

Pour bien clarifier et, surtout, illustrer le statut général d'organisme public autonome recommandé pour le Conseil national des universités, on peut dire qu'il est, pour l'ordre universitaire et *mutadis mutandis*, l'équivalent du Conseil supérieur de l'éducation. Ainsi, la loi qui constitue le Conseil supérieur de l'éducation donne des indications sur ce que devrait comporter celle qui institue le Conseil national des universités. Le Conseil supérieur de l'éducation :

- se compose d'un président et de membres nommés par le gouvernement, qui en sont l'équivalent d'un conseil d'administration et qui en exercent la personnalité propre;
- « a pour fonction de conseiller le ministère sur toute question relative à l'éducation », ce qui inclut aussi la production pour le ministre d'un rapport biennal sur « l'état et les besoins de l'éducation » (article 9) et des avis sur les projets de règlement et toute autre question que lui soumet le ministre (article 10.1);
- peut solliciter ou recevoir des communications ou des représentations de sources variées (article 10);
- peut « effectuer ou faire effectuer les études et les recherches qu'il juge utiles ou nécessaires à l'exercice de la fonction » (article 10);
- peut adopter un règlement de régie interne (article 10.2);
- compte un secrétaire et un personnel qui lui sont propres (article 13);
- rédige et transmet au ministre responsable un rapport annuel d'activités qui lui est propre (article 14.1);
- peut former des commissions pour réaliser ses tâches (article 24).

La loi constituant le Conseil national des universités devrait, avec les adaptations nécessaires, lui assurer des caractéristiques, des compétences et des pouvoirs de même nature que ceux attribués au Conseil supérieur de l'éducation. Le statut général d'un organisme public de cette nature comporte une imputabilité envers l'Assemblée nationale du Québec.

4.2.2 Portée des actions du Conseil national des universités

En recourant, comme on vient de le faire, au Conseil supérieur de l'éducation pour servir de modèle général de statut, d'organisation et de fonctionnement pour le futur Conseil national des universités, on détermine aussi pour l'essentiel ce qu'il ne doit pas être. Cela consiste en deux choses.

D'une part, le Conseil national des universités n'exerce aucune autorité de contrainte sur les établissements. Ce Conseil est appelé à intervenir dans l'ordre universitaire, c'est-à-dire dans un environnement composé

d'établissements jouissant d'une très large mesure d'autonomie académique, administrative, juridique, financière, se gouvernant en matière académique selon le principe de la collégialité et reposant sur le principe de la liberté académique. Cette large mesure d'autonomie est consacrée par les lois, chartes ou lettres patentes constitutives des établissements universitaires, lesquelles mettent en forme juridique des traditions, des pratiques et un statut quasi millénaires propres aux universités. Par ailleurs, les universités québécoises réalisent leurs tâches et exercent leur autonomie sous l'empire de multiples lois et règlements et elles répondent déjà de leur action (ou de leur inaction) à un ministre responsable, à d'autres ministres ayant une responsabilité limitée à leur égard, au gouvernement, à l'Assemblée nationale, ainsi qu'à de multiples organismes de contrôle et de sanction dont les tribunaux, généralistes ou administratifs, le Vérificateur général du Québec, des commissions ou régies gouvernementales, le Protecteur du Citoyen, etc. Dans ces conditions, il n'est ni nécessaire, ni justifié, ni même souhaitable que le Conseil national des universités dispose à l'égard des universités de pouvoirs ou d'une autorité contraignante qui en feraient un tribunal administratif, une commission quasi judiciaire ou une régie⁸⁷. Le Conseil national des universités doit être précisément un conseil, c'est-à-dire un « organisme créé par l'État qui a pour mission d'entreprendre des études pour le gouvernement ou un de ses ministres sur toute question qui relève de sa compétence⁸⁸ ». Les universités veulent et doivent se gouverner elles-mêmes sur la base d'une large autonomie institutionnelle; elles doivent être imputables de leur gestion; et, quand elles se gèrent mal, il y a de multiples organismes publics pouvant intervenir pour rectifier les choses et, au premier chef, le ministre. Il n'y a donc pas de nécessité que le Conseil national des universités soit une commission d'enquête, une régie ou un tribunal administratif imposé au système universitaire québécois.

D'autre part, le Conseil ne doit ravir aucun pouvoir au ministre responsable des universités. Ce ministre dispose d'un ensemble de pouvoirs que lui confèrent les lois de l'Assemblée nationale en matière universitaire, notamment le pouvoir de leur attribuer des fonds publics pour des fins de fonctionnement et d'investissement. Il est normal qu'il en soit ainsi. À titre d' élu, le ministre doit répondre devant l'Assemblée nationale de l'application des lois et règlements régissant les universités et du bon usage qu'elles font des ressources financières qui leur sont versées sous forme de subventions. Il serait incorrect, sur le plan démocratique et sur le plan de l'imputabilité des gouvernants envers la société qui les a élus et que représente l'Assemblée nationale, qu'un organisme composé de personnes nommées et ayant une fonction de conseil assume des tâches propres à un élu imputable devant l'Assemblée représentative de la population. Ce serait instaurer une forme de technocratie qui répugne à l'idéal démocratique. C'est pourquoi il n'est pas approprié d'attribuer au Conseil national des universités des responsabilités qui doivent être assumées par un ministre élu.

4.3 Mission du Conseil national des universités

Il y a grand intérêt, pour pouvoir assigner de façon raisonnée des tâches et des responsabilités au Conseil national des universités et pour pouvoir en proposer les principes de composition, à circonscrire aussi précisément que possible la mission essentielle du Conseil, et ce, compte tenu de son statut comme organisme public indépendant jouissant de l'autonomie conceptuelle, opérationnelle et administrative dans le cadre de sa loi constitutive et dans le respect des autres lois et règlements applicables.

4.3.1 Exemples à considérer

Comme on l'a vu au chapitre 3, toutes les provinces canadiennes ont un organisme public préposé à l'analyse des affaires universitaires et conseillant le ministre responsable et les instances gouvernementales. Le tableau qui suit rappelle, de façon succincte et pour éclairer la suite, la mission essentielle de ces organismes.

⁸⁷ Voir ces définitions proposées par Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Montréal, Wilson et Lafleur, 3^e édition, 2004. Pour commission : « Organisme permanent ou temporaire chargé d'examiner, de contrôler ou de réglementer certaines affaires d'intérêt public. Selon le mandat qui lui est confié par l'État, la commission peut notamment effectuer des études, réaliser des enquêtes, exercer de larges pouvoirs de réglementation ou agir en tant qu'organisme quasi judiciaire » (p. 105). Pour régie : « Organisme gouvernemental décentralisé ayant pour fonction de voir au développement et à la gestion d'un secteur de la vie économique et sociale et possédant à cette fin des pouvoirs réglementaires et de décision qui lui permettent d'édicter des normes ou des conditions d'exercice d'une activité donnée et de veiller au respect de celles-ci » (p. 488).

⁸⁸ *Ibid.*, p. 125-126.

Mission des organismes publics indépendants canadiens agissant en matière d'affaires universitaires

Ontario : Le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur a pour mission d'« aider le ministre à améliorer tous les aspects du secteur postsecondaire, y compris la qualité de l'enseignement qui y est dispensé, l'accès à l'enseignement postsecondaire et la responsabilité des établissements d'enseignement postsecondaires^(a) ».

Manitoba : Le Council on Post-Secondary Education a pour mandat « de planifier et de coordonner le développement d'un système d'enseignement postsecondaire qui favorise l'excellence, l'accès à l'éducation, facilite la coordination et l'intégration des services et des installations, et favorise la responsabilité financière^(b) ».

Saskatchewan : Outre la fonction de recommander au ministre responsable l'approbation de nouveaux programmes, l'organisme appelé Saskatchewan Higher Education Quality Assurance Board peut être requis par le ministre de lui fournir rapport « [traduction libre] sur toute matière relative aux responsabilités de l'organisme^(c) ».

Alberta : Un organisme appelé Campus Alberta Quality Council examine les projets de nouveaux programmes en termes de qualité, de capacité de l'établissement de l'offrir et aussi de l'« [traduction libre] intégration du programme à l'intérieur d'un ensemble existant de programmes apparentés et de services dans le système postsecondaire^(d) ».

Colombie-Britannique : L'organisme appelé Degree Quality Assessment Board, institué en vertu de la *Degree Authorization Act*, veille à la qualité des programmes, protège les intérêts des étudiants et promeut « [traduction libre] un système d'enseignement postsecondaire intégré et cohérent^(e) ».

Provinces Maritimes : La Commission de l'enseignement supérieur des provinces Maritimes a pour « préoccupation première [...] [d']améliorer le service destiné aux étudiants [...] et à en faire le meilleur service possible » notamment en « prenant les mesures nécessaires pour assurer la qualité de l'enseignement » et aussi en incitant « les établissements et les provinces à adopter des mesures de coopération susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficacéité du système d'enseignement postsecondaire dans la province »^(f).

Terre-Neuve-et-Labrador : Depuis 2006, il existe à Terre-Neuve le Council on Higher Education qui doit conseiller le ministre concernant « [traduction libre] les orientations stratégiques à mettre en œuvre en matière d'enseignement postsecondaire », les priorités, le partage des ressources et la collaboration avec l'University Memorial et les autres composantes du système d'éducation^(g).

Références du tableau

- Province de l'Ontario, *Loi sur le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur*, L.O. 2005, chap. 28, art. 5.
- Province du Manitoba, *The Council on Post-Secondary Education Act*, C.C.S.M., chap. C235, 1996, art. 3⁽¹⁾.
- Province de la Saskatchewan, *The Degree Authorization Act*, 2012, chap. d-2.1, art. 15⁽²⁾.
- Province de l'Alberta, *Post-Secondary Learning Act*, Statutes of Alberta, 2003, ch. P-19.5.
- Province de la Colombie-Britannique, www.aved.gov.bc.ca/degree-authorization/board/welcome.htm. [Consulté le 5 avril 2013].
- Province du Nouveau-Brunswick, *Loi sur la Commission de l'enseignement supérieur des provinces Maritimes*, Loi du Nouveau-Brunswick, 2011, chap. 187, art. 11⁽¹⁾ et 11⁽²⁾c.
- Province de Terre-Neuve-et-Labrador, *An Act to Establish the Council on Higher Education*, 2006, chap. C-37.001, art. 8.

Deux constatations se dégagent lorsqu'on examine les organismes intervenant en matière universitaire dans les diverses provinces canadiennes. D'une part, ces organismes partagent des tâches comparables, et même communes pour certaines, de veiller à la qualité des activités universitaires, essentiellement de la formation dispensée par les établissements, de s'assurer de la cohérence du système universitaire de la province, particulièrement en recommandant l'ouverture de nouveaux programmes d'études, et aussi de façon complémentaire de se préoccuper de l'efficacité du système universitaire ou encore du bon usage des fonds publics. D'autre part, ces organismes opèrent de façon privilégiée selon le mode de l'étude, de l'analyse, de l'incitation aux établissements et de la recommandation et du conseil au ministre responsable de l'ordre universitaire, ce ministre conservant l'ensemble de ses pouvoirs exécutifs et administratifs établis par les lois.

4.3.2. Balises pour fixer la mission du Conseil national des universités

Il ressort des débats sur le projet de conseil qui se sont déroulés dans le cadre des rencontres thématiques et du Sommet lui-même, ainsi que des témoignages reçus par le chantier dans sa consultation, certaines balises qui apparaissent comme des cadres indépassables à l'intérieur desquels devra être conçue et formulée la mission du Conseil national des universités. D'autres de ces balises, révélées dans le même contexte, revêtent un caractère négatif ou, si l'on préfère, prennent forme de limites à l'action du Conseil ou de domaines devant échapper à son intervention. Enfin, il y a des balises qui sont positives en ce qu'elles représentent des besoins auxquels devrait répondre l'organisme.

Il est clair que les principaux partenaires se sont prononcés de façon particulièrement explicite et précise sur les limites au domaine d'action du Conseil. On peut rappeler ce qui suit (en y incluant des positions de chefs d'établissements ou même de la CREPUQ qui, exprimées au moment des première et troisième rencontres thématiques et au Sommet, n'ont pas été explicitement invalidées par la suite, compte tenu de la décision de la CREPUQ de ne pas présenter de mémoire au chantier et de la décision de chefs d'établissement de présenter un mémoire institutionnel) :

- Pour les recteurs des établissements universitaires comme pour les présidents des conseils d'administration de ces établissements, un éventuel Conseil national des universités ne doit ni restreindre ni usurper les pouvoirs des conseils d'administration, ni assujettir leurs décisions à sa validation. Ce ne doit pas être un organisme de gouvernance supplémentaire s'imposant aux établissements. Les deux groupes se sont exprimés de façon très ferme à ce sujet.
- Selon la CREPUQ, un éventuel Conseil national des universités « ne saurait être décisionnel, car le gouvernement ne peut ni déléguer sa responsabilité envers le développement du réseau universitaire à un groupe restreint d'experts [...] ni déposséder les conseils d'administration des universités de leurs responsabilités⁸⁹ ».
- Encore pour les présidentes et présidents de conseils d'administration des universités québécoises, « l'ajout d'un nouvel organisme qui viendrait se superposer ou se substituer aux fonctions et aux responsabilités des conseils d'administration irait à l'encontre des principes de bonne gouvernance⁹⁰ ».
- Pour les corps professoraux représentés notamment par la FQPPU, « [l']évaluation de l'enseignement et de la recherche doit demeurer la prérogative du milieu universitaire et scientifique ». Le Conseil national des universités aurait donc « pour mandat général non pas d'évaluer les établissements, mais de veiller à la coordination des activités et des projets dans le réseau universitaire »⁹¹. Ces propos, tenus lors de la rencontre thématique des 29 et 30 novembre 2012, ont été réitérés pour l'essentiel lors de la troisième rencontre. Dans un mémoire déposé au président du chantier, le 24 avril 2013, la FQPPU précise comme suit sa pensée au sujet de la tâche centrale du Conseil national des universités : « traiter en continu les

⁸⁹ CREPUQ, *La gouvernance et le financement des universités*, janvier 2013, p. 37.

⁹⁰ *La gouvernance et le financement des universités. Contribution des présidentes et présidents des conseils d'administration des universités québécoises à la rencontre thématique préparatoire au Sommet sur l'enseignement supérieur portant sur la gouvernance et le financement des universités*, 18 janvier 2013, p. 19.

⁹¹ FQPPU, *Avis de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) sur la qualité de l'enseignement universitaire*, 22 novembre 2012, p. 10.

besoins du réseau, réfléchir à son développement optimal, mettre en relation et comparer les points de vue et conseiller le ministre chargé de l'enseignement supérieur quant aux décisions à prendre⁹² ».

- Pour la Fédération étudiante universitaire du Québec, le rôle d'une éventuelle « Commission d'évaluation des universités du Québec » consiste pour l'essentiel à un travail d'étude (p. ex. les budgets des universités, les besoins en enseignement universitaire en découlant) : « proposer les objectifs [...] pour le développement de l'enseignement supérieur », « conseiller le ministre [...] sur le développement du réseau ou la création de nouveaux établissements ou de nouveaux campus » et « recommander les mesures [...] permettant d'assurer la coordination et la collaboration entre les universités »⁹³.
- Pour un organisme comme le Conseil du patronat, un éventuel Conseil national des universités doit survenir « après optimisation des mécanismes existants »; il faut rechercher une « diminution du fardeau bureaucratique » et « éviter les dédoublements », notamment avec le ministère responsable de l'enseignement universitaire⁹⁴.
- Pour le gouvernement lui-même, selon le document de discussion déposé lors de l'atelier intitulé *Promouvoir la qualité de l'enseignement et la gouvernance des établissements*, atelier tenu lors du Sommet le lundi matin 25 février 2013, le Conseil national des universités ne doit pas réduire les pouvoirs du ministre responsable de l'enseignement supérieur : « Le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie conservera les pouvoirs décisionnels qui sont actuellement les siens, puisqu'il est responsable des questions concernant le réseau universitaire auprès de l'Assemblée nationale et de la population québécoise. »

Ces prises de position sont suffisamment claires pour qu'il ne soit pas nécessaire de les commenter bien longuement. Il doit donc être bien compris qu'un très fort et très large courant d'opinion refuse que la création d'un éventuel Conseil national des universités réduise les pouvoirs tant des établissements universitaires que des instances gouvernementales.

4.3.3 Des besoins appelant réponse

Cela dit, à quels besoins devrait répondre l'action d'un Conseil national des universités? Les débats des récentes années concernant l'institution universitaire québécoise, les thèmes mêmes abordés tout au long des rencontres préparatoires et au Sommet même, dont en particulier la qualité de l'enseignement universitaire, son accessibilité et la participation qu'il permet, la gouvernance et le financement des établissements, de même que leur contribution au développement du Québec, tout comme des propos plus brutaux sur un développement décrit comme anarchique de la délocalisation de l'enseignement ou sur la concurrence jugée abusive entre établissements, tout cela découpe un grand champ d'action pour un organisme public indépendant s'intéressant aux affaires universitaires. Autrement dit, la création d'un Conseil national des universités, selon les propos mêmes tenus par différents intervenants du milieu universitaire, répondrait à plusieurs besoins dont les principaux se définissent comme suit :

- besoin d'introduire une plus grande cohérence dans le développement d'ensemble du système universitaire québécois;
- besoin d'attester de la qualité des activités universitaires, de formation en particulier, et de l'efficacité et de l'efficience des établissements dans ces activités;
- besoin d'assurer une plus grande transparence et une meilleure compréhension des affaires universitaires dans la société;
- besoin d'une réflexion plus ample, mieux instruite des réalités d'autres provinces ou États, plus prospective sur le fonctionnement et le devenir de l'institution universitaire québécoise;
- besoin de rechercher l'amélioration des établissements universitaires par le recours aux meilleures pratiques observables et par la comparaison aux meilleurs exemples de réussite universitaire ailleurs dans le monde, c'est-à-dire l'étalonnage.

⁹² FQPPU, *La priorité du Conseil national des universités. Mémoire présenté au président du chantier sur le Conseil national des universités découlant du Sommet sur l'enseignement supérieur*, avril 2013, p. 7.

⁹³ FEUQ, *Gouvernance et financement des universités*, janvier 2013 (non paginés).

⁹⁴ Conseil du patronat du Québec, *Gouvernance et financement des universités : être les meilleurs*, 18 janvier 2013, p. 11.

Compte tenu, à la lumière de ce qui précède, de ce que doit être et de ce que ne doit pas être un organisme de conseil en matière universitaire, le futur CNU devra assumer une mission de l'ordre de l'étude et de la recherche sur les affaires universitaires, de la veille et de la vigie des grandes tendances de l'évolution de l'institution universitaire à travers le monde, de la constitution de la meilleure documentation et de la meilleure connaissance possibles sur le système universitaire québécois, du conseil et de la recommandation au ministre et aux établissements universitaires eux-mêmes.

Sachant que des inquiétudes tenaces se sont fait jour et ont été réitérées tout au long des travaux du chantier, il convient de répéter ici qu'un Conseil national des universités n'a pas à gérer le système universitaire québécois ni ses établissements, ni à assumer des tâches relevant des élus ou de l'appareil administratif gouvernemental, ni à agir comme tribunal avec juridiction sur les actions des établissements.

Sur ce dernier point, compte tenu d'autres préoccupations, il est aussi approprié de rappeler que la création du Conseil national des universités ne fait pas disparaître de multiples organismes exerçant, à l'endroit des universités, des fonctions de surveillance, d'enquête et même de sanction. Parmi ces organismes, outre le ministre responsable de l'ordre universitaire, certain de ses collègues pour des dossiers particuliers, et le gouvernement lui-même, auxquels des lois donnent des pouvoirs d'intervention et de supervision des établissements universitaires, il y a aussi les auditeurs indépendants de chaque établissement, le Vérificateur général du Québec, le Protecteur du citoyen, des tribunaux administratifs variés (allant de l'Autorité des marchés financiers à la Commission d'accès à l'information, en passant par la Commission des relations du travail, le Conseil des services essentiels et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) et les tribunaux judiciaires. L'existence de cette panoplie d'instances pouvant exercer des responsabilités de contrôle, de vérification, de surveillance et de sanction des établissements universitaires dispense d'inscrire de telles responsabilités dans la mission centrale du Conseil national des universités.

En résumé, le futur Conseil national des universités :

- doit s'insérer dans un espace politique et juridique qui respecte les pouvoirs, les prérogatives et les responsabilités du ministre responsable des affaires universitaires, des conseils d'administration et des instances académiques propres aux établissements universitaires, ainsi que des organismes subventionnant la recherche universitaire;
- doit respecter les pouvoirs, prérogatives et responsabilités du Conseil supérieur de l'éducation (on y reviendra à la fin du chapitre);
- ne peut être assimilé à une régie ou à un tribunal administratif à l'égard des établissements universitaires;
- ne peut assumer de fonctions de gouvernance des établissements universitaires, lesquels disposent, en vertu de leur loi constitutive, de l'autonomie institutionnelle et se gouvernent eux-mêmes dans le cadre des lois et règlements publics ainsi que des politiques financières et administratives gouvernementales qui leur sont applicables.

4.3.4. Mission du Conseil national des universités

À la lumière de ce qui précède, il est possible de formuler une recommandation proposant l'énoncé de la mission du Conseil national des universités, en rappelant que tous les mots de cet énoncé sont nécessaires pour asseoir l'organisme sur les meilleures bases possibles :

RECOMMANDATION 3 ÉNONCÉ DE MISSION DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

Il est recommandé de formuler l'énoncé de mission suivant pour le Conseil national des universités :

Dans le respect de l'autonomie et de la spécificité des établissements et du principe de la liberté académique et en se référant aux meilleures pratiques observables à travers le monde à des fins d'étalonnage, le Conseil national des universités a pour mission :

- de concourir à l'évaluation de la qualité des activités universitaires, notamment la formation aux trois cycles et la recherche, et d'en témoigner publiquement;
- de conseiller stratégiquement le ministre et les établissements par la recherche sur les grands enjeux concernant l'institution universitaire comme service public œuvrant au bénéfice de la société québécoise;
- de contribuer à l'orientation générale et à l'amélioration du système universitaire en assistant le ministre dans l'exercice de ses responsabilités en cette matière;

Et ce, par le moyen d'études, d'analyses, de recherches, de consultations, d'avis et de recommandations à l'intention du ministre responsable et, au besoin, d'autres ministres concernés, des établissements, des organismes publics et privés concernés, et de la société dans son ensemble.

Il est de plus recommandé que cet énoncé de mission figure dans la loi constituant le Conseil.

Trois grandes idées inspirent et structurent cet énoncé de mission.

- L'énoncé propose que le Conseil national des universités se consacre à des enjeux qui sont, de façon générale, le pain quotidien des organismes publics homologues des diverses provinces canadiennes, et des enjeux qui sont perçus du Québec comme majeurs pour le système universitaire, comme le révèlent les débats des récentes années et ceux autour du Sommet concernant les choses universitaires.
- Cet énoncé définit aussi le mode privilégié d'action du futur CNU, soit l'étude, l'analyse, le conseil pour le ministre et le gouvernement, mais aussi pour les universités et la société dans son ensemble et les différents groupes qui la constituent. Ainsi, l'organisme facilitera et encouragera une réflexion et une discussion élargies et continues des affaires universitaires, ce qui sera bénéfique dans une société qui, comme l'ont révélé plusieurs sondages ces dernières années, fait de la santé, de l'environnement, de l'économie, des priorités beaucoup plus importantes et beaucoup plus valorisées par l'opinion publique que l'éducation en général et les établissements universitaires en particulier.
- L'énoncé assigne au futur Conseil des règles directrices devant en toutes choses guider son action et la réalisation des tâches et responsabilités qui lui incomberont. Ces règles sont de trois ordres :
 - Le Conseil doit respecter les principes d'autonomie institutionnelle et de liberté académique qui sont le fondement de l'institution universitaire depuis ses origines;
 - Le Conseil doit respecter la spécificité et la personnalité des établissements universitaires québécois. La mission des établissements est essentiellement la même, quels que soient leur âge, leurs origines, leur histoire, leur culture institutionnelle propre, leur environnement;

il s'agit, partout et toujours, d'institutions vouées à la conservation du savoir, à son développement par la recherche, et à sa transmission à la société, notamment par la formation aux trois cycles. Cette mission commune se réalise de façon spécifique dans chaque établissement en fonction de la gamme des disciplines que chacun abrite et en fonction de manières particulières selon lesquelles chacun réalise les tâches communes de recherche et de transmission du savoir. La spécificité et la diversité des établissements font la force et la richesse du système universitaire du Québec et le Conseil devra concourir à la préservation et à l'affirmation de ces traits.

- Le Conseil doit alimenter ses travaux par la connaissance et l'appropriation des meilleures pratiques en matière universitaire observables à travers le monde. De même, il doit utiliser ces meilleures pratiques dans un souci d'étalonnage des réalisations des établissements québécois. Pour s'améliorer de façon continue et servir le mieux possible le bien de la société québécoise, les établissements universitaires doivent eux-mêmes savoir s'approprier, avec les adaptations nécessaires, les meilleures pratiques et accepter de s'évaluer à l'aune des standards internationaux les plus exigeants, en comparant toujours des comparables aux comparables, compte tenu de la diversité des établissements. Il incombe donc au Conseil de connaître et de faire connaître par ses travaux les meilleures pratiques dans une approche comparative.

Sur la base de cet énoncé de mission, il est possible d'établir plus clairement les tâches et les responsabilités qui incomberont au Conseil national des universités.

4.4 Tâches et responsabilités du Conseil national des universités

On peut regrouper en trois catégories les tâches et responsabilités devant incomber au futur Conseil national des universités, et ce, en conformité avec l'énoncé de mission recommandé pour l'organisme.

Il est important de comprendre que l'énumération des tâches et responsabilités qui suit est présentée pour illustrer les activités que pourra mener le Conseil afin de réaliser sa mission. Chacune de ces tâches et responsabilités n'a pas à être accomplie annuellement ni même sur une base biennale, ni requérir le même investissement de la part du Conseil. Cependant, dans le cadre de l'institution d'un organisme public indépendant devant apporter une contribution majeure au développement et à la réussite du système universitaire québécois, il est nécessaire d'illustrer comment les trois grandes composantes de la mission assignée à l'organisme se traduisent par des actions précises. On pourra, pour mieux apprécier les tâches et responsabilités décrites ci-après, se référer à la loi de l'ancien Conseil des universités ou encore aux lois instituant des organismes homologues dans les diverses provinces canadiennes.

4.4.1 Tâches et responsabilités en matière d'évaluation de la qualité des activités universitaires

Si toutes les composantes de la mission proposée pour le Conseil national des universités sont importantes, on pourrait dire, en s'inspirant de la locution latine *Primus inter pares*, que le tout premier devoir du futur Conseil national des universités est de concourir à l'évaluation de la qualité de l'ensemble des activités universitaires et, au premier chef, de la formation que dispensent les établissements universitaires aux personnes qui se confient à eux à cette fin. Cette contribution à la plus grande qualité des activités universitaires suggère un certain nombre de tâches et responsabilités telles que les suivantes, qui sont citées non pas d'une façon hiérarchisée, mais plutôt dans le cadre d'un cycle d'activités de l'organisme.

De façon générale, le Conseil doit rechercher les conditions favorisant la qualité de l'ensemble des activités universitaires. Cela se réalise de diverses façons.

Identifier, apprécier et faire connaître les meilleures pratiques pédagogiques observables à travers le monde favorisant la qualité de la formation et de la pédagogie ainsi que la réussite des études, et en faire rapport au ministre et aux établissements universitaires.

Il s'impose d'abord d'être à la recherche de ce qui se fait de mieux dans les milieux universitaires internationaux et québécois sur le plan des pratiques pédagogiques. La recherche de ce que l'on peut appeler les « meilleures pratiques pédagogiques » est une façon nécessaire de favoriser la plus grande qualité de la formation. Les universités québécoises n'ont pas à réinventer la roue; il n'y a aucune honte à s'inspirer des meilleurs; et le Conseil national des universités doit aider les établissements universitaires à s'approprier les meilleures pratiques pédagogiques et éducatives.

Établir les normes et les conditions assurant l'efficacité et l'efficience des politiques et des pratiques institutionnelles des établissements universitaires en matière d'évaluation des programmes d'études et formuler aux établissements les recommandations qu'il juge nécessaires, en informer le ministre et rendre publiques ses observations, ses analyses et ses recommandations.

Les établissements universitaires réclament la maîtrise d'œuvre non seulement de la conception et de la prestation de leurs programmes d'études, mais aussi de leur évaluation. Cette revendication est pleinement légitime. La contrepartie nécessaire de cette juste réclamation d'autonomie institutionnelle est l'existence, dans chaque établissement, de politiques et de pratiques efficaces et efficaces d'évaluation des programmes d'études. Il incombe au Conseil national des universités de fixer les normes et les conditions assurant l'efficacité et l'efficience des politiques institutionnelles et, ici aussi, le Conseil doit le faire dans une perspective de recours aux meilleures pratiques. Les analyses et les recommandations du Conseil doivent avoir un caractère public.

Obtenir périodiquement des établissements un rapport sur les résultats de la mise en œuvre des politiques institutionnelles d'évaluation de programmes d'études existants, les analyser et rendre publiques ses conclusions et ses recommandations.

Dans le sillage de la tâche précédente sur l'efficacité et l'efficience des politiques et des pratiques d'évaluation des programmes, il faut non seulement examiner les orientations institutionnelles, mais examiner aussi les résultats que les établissements obtiennent par la mise en œuvre de leurs politiques et pratiques; d'où l'obtention et l'analyse de rapports périodiques fournis par les établissements et la publication des conclusions et recommandations du Conseil. C'est une tâche actuellement assumée par la Commission de vérification de l'évaluation des programmes (CVEP).

Assurer, par un mécanisme autonome recourant à des experts indépendants et impartiaux, l'évaluation de la qualité des projets de nouveaux programmes d'études proposés par des établissements et communiquer les résultats de cette évaluation à l'établissement concerné et au ministre.

Concevoir, développer et approuver des projets de programmes d'études est l'une des prérogatives et l'une des responsabilités les plus fondamentales inhérentes au statut d'autonomie institutionnelle reconnu aux universités par la tradition et par les lois. Imaginer et développer un nouveau domaine de savoir et lui donner éventuellement la forme d'un programme d'études conduisant à un grade universitaire est également une des manifestations de la liberté académique. Chaque établissement universitaire dispose de mécanismes internes pour apprécier la qualité d'un projet de nouveau programme. Cependant, par souci de transparence, par souci de qualité et par souci de protection des personnes susceptibles de s'inscrire dans un nouveau programme, il convient que tout projet de nouveau programme de grade fasse l'objet d'un examen par un mécanisme indépendant extérieur à l'université proposant ce projet. C'est d'ailleurs la pratique que l'on observe de façon générale dans les diverses provinces canadiennes.

Juger de la qualité est un acte requérant une expertise de personnes qui, par leur formation et leurs activités professionnelles d'enseignement et de recherche dans un domaine disciplinaire donné, ont acquis les connaissances et la compréhension de ce domaine disciplinaire et sont donc capables de déterminer si le

programme proposé à la fois représente bien la discipline et y prépare correctement une relève qualifiée dans le domaine. Le jugement des pairs est nécessaire pour apprécier un projet de nouveau programme, comme il est nécessaire pour apprécier une candidature à un poste de professeur, une thèse de doctorat, un projet de recherche, la création d'un centre de recherche, etc.

Pendant la majeure partie de son histoire, de 1968 à 1988, l'ancien Conseil des universités a été responsable du jugement tant de qualité que d'opportunité sur les projets de nouveaux programmes. Depuis 1988, la responsabilité d'évaluer la qualité des projets de nouveaux programmes incombe à la CREPUQ, par sa Commission d'évaluation des projets de programmes (CEP) et le jugement d'opportunité de financement appartient au ministre responsable (par son Comité des programmes universitaires). La question maintenant est de savoir où doit loger l'évaluation de qualité des nouveaux programmes.

La mise en place d'un Conseil national des universités, qui doit, entre autres, concourir à la qualité de la formation, justifie de lui confier le processus d'évaluation de la qualité des projets de nouveaux programmes d'études soumis par des établissements. Cela confèrera au processus une plus grande transparence et une caractéristique précieuse d'impartialité. Dans ce contexte, il est important de rappeler que les universités, par l'intermédiaire de la CREPUQ, ont ensemble développé et mis en œuvre un mécanisme autonome crédible permettant d'évaluer, grâce à des experts indépendants et impartiaux, l'évaluation de la qualité des projets de nouveaux programmes (voir à ce sujet le document de la CREPUQ intitulé *Mécanisme et procédures d'évaluation des projets de programme*, en date du 25 février 2011).

La décision de confier au Conseil national des universités l'évaluation de la qualité des projets de nouveaux programmes doit s'accompagner de l'obligation pour ce dernier de mettre en place un mécanisme recourant au jugement d'experts indépendants et impartiaux. On peut donc demander au Conseil national des universités de reprendre à son propre compte le mécanisme et les procédures de la CREPUQ, en n'y apportant que les modifications jugées nécessaires par le changement d'environnement responsable.

En outre, au Québec, on sait que des établissements œuvrant essentiellement au niveau collégial dispensent des programmes ou des parties de programme menant à des grades universitaires. Le Conseil national des universités doit aussi être appelé à apprécier la qualité de nouveaux programmes ou composantes de nouveaux programmes de grades proposés par des établissements autres que les universités (par exemple, l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec, les conservatoires, l'École nationale de police, etc.) ou même par tout autre organisme autorisé par des lois privées.

Conformément à la Loi sur l'instruction publique, le Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE) évalue la qualité des programmes menant à une autorisation d'enseigner et, de ce fait, est exclu des travaux du CNU.

S'assurer, par des mécanismes appropriés, du respect des conditions d'ouverture fixées pour l'autorisation des projets de nouveaux programmes d'études.

Il arrive que des projets de nouveaux programmes d'études proposés par des établissements universitaires soient autorisés conditionnellement. Actuellement, il n'existe aucun mécanisme reconnu permettant de vérifier le respect de ces conditions d'ouverture. La réalisation de telles conditions peut s'étaler sur plusieurs années. Il est important de contrôler le respect de ces conditions. Une telle tâche s'inscrit dans la contribution du Conseil national des universités à la qualité de l'enseignement universitaire.

Examiner les pratiques en matière d'évaluation de l'enseignement, d'encadrement des étudiants, d'enseignement ou de formation à distance, et identifier des améliorations possibles.

La qualité de la formation dispensée aux étudiantes et étudiants ne repose pas que sur le contenu des programmes et la liste des cours et activités qui les composent. Elle tient aussi à d'autres facteurs qui actualisent la mise en œuvre d'un programme d'études. Ainsi, l'évaluation méthodique des enseignements

par les étudiants peut contribuer à améliorer les prestations du personnel enseignant. De même, la qualité de l'encadrement des étudiants constitue un facteur critique de réussite. Aussi le Conseil doit-il porter ses regards sur ces dimensions de l'enseignement et identifier des améliorations possibles.

Par ailleurs, une forme d'enseignement, la formation à distance, est appelée à se développer considérablement au cours des années qui viennent. Il y a lieu que le Conseil intègre à ses préoccupations une réflexion sur cette forme d'enseignement afin de concourir à sa qualité et de pouvoir en attester.

Identifier les indicateurs de mesure, proposés par les meilleures pratiques observables, du degré de réussite des activités universitaires et en informer le ministre et les établissements.

Pour mener efficacement un travail de contribution à l'évaluation de la qualité des activités universitaires, le Conseil doit aussi utiliser des indicateurs permettant la mesure de la réussite de ces activités. C'est pourquoi l'analyse des meilleures pratiques comporte aussi la recherche des indicateurs les plus appropriés qu'ils suggèrent et que le Conseil doit incorporer à son travail.

Examiner périodiquement les grands enjeux de la recherche comme composante fondamentale de la mission universitaire, dont, en particulier, la contribution de la recherche à la formation de cycles supérieurs, la place de la recherche dans la tâche professorale, l'équilibre des diverses formes de recherche, la cohérence des investissements en infrastructures de recherche, la valorisation de ses résultats à des fins d'innovation et de services à la collectivité, et rendre publiques ses observations, ses analyses et ses recommandations.

Le Conseil national des universités doit concourir à la qualité de toutes les activités universitaires, y compris la recherche. S'il appartient aux pairs et aux organismes subventionnaires d'apprécier la qualité des activités de recherche menées par les membres des corps professoraux des universités et les personnels et les étudiants qui les assistent, le Conseil doit, pour sa part, apprécier l'évolution globale de l'effort de recherche, la place qu'elle occupe dans les établissements, sa contribution à la formation des cycles supérieurs et la réponse qu'elle apporte aux besoins de la société. Ici aussi la référence aux meilleures pratiques s'impose.

Examiner périodiquement l'état et les stratégies d'internationalisation des établissements universitaires en évaluant leurs activités, leurs pratiques et leurs réalisations en lien avec les autres composantes de la mission universitaire, et rendre publiques ses observations, ses analyses et ses recommandations.

L'internationalisation s'impose de plus en plus comme modalité majeure de l'action des établissements universitaires québécois dans leurs activités de formation, de recherche, de transfert de connaissances, de coopération pour le développement. Ce développement structurant pour le devenir des établissements doit à la fois se réaliser en harmonie avec les diverses composantes de la mission universitaire et en respectant de hautes exigences de qualité. Le Conseil doit incorporer ces réalisations dans l'exercice de ses responsabilités en ce qui concerne la qualité des activités universitaires.

RECOMMANDATION 4

TÂCHES ET RESPONSABILITÉS DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

(1) ÉVALUATION ET ATTESTATION DE LA QUALITÉ DES ACTIVITÉS UNIVERSITAIRES

Il est recommandé que le Conseil national des universités concoure à l'évaluation et à l'attestation de la qualité des activités universitaires. Qu'à cette fin, le Conseil puisse :

- Identifier, apprécier et faire connaître les meilleures pratiques pédagogiques observables à travers le monde favorisant la qualité de la formation et de la pédagogie ainsi que la réussite des études, et en faire rapport au ministre et aux établissements universitaires.
- Établir les normes et conditions assurant l'efficacité et l'efficience des politiques et pratiques institutionnelles des établissements universitaires en matière d'évaluation des programmes d'études et formuler aux établissements les recommandations qu'il juge nécessaires, en informer le ministre et rendre publiques ses observations, ses analyses et ses recommandations.
- Obtenir périodiquement des établissements un rapport sur les résultats de la mise en œuvre des politiques institutionnelles d'évaluation de programmes d'études existants, les analyser et rendre publiques ses conclusions et ses recommandations.
- Assurer, par un mécanisme autonome recourant à des experts indépendants et impartiaux, l'évaluation de la qualité des projets de nouveaux programmes d'études proposés par des établissements et communiquer les résultats de cette évaluation à l'établissement concerné et au ministre.
- S'assurer, par des mécanismes appropriés, du respect des conditions d'ouverture fixées pour l'autorisation des projets de nouveaux programmes d'études.
- Examiner les pratiques en matière d'évaluation de l'enseignement, d'encadrement des étudiants, d'enseignement ou de formation à distance, et identifier les améliorations possibles.
- Identifier les indicateurs de mesure, proposés par les meilleures pratiques observables, du degré de réussite des activités universitaires et en informer le ministre et les établissements.
- Examiner périodiquement les grands enjeux de la recherche comme composante fondamentale de la mission universitaire, dont, en particulier, la contribution de la recherche à la formation de cycles supérieurs; la place de la recherche dans la tâche professorale; l'équilibre des diverses formes de recherche; la cohérence des investissements en infrastructures de recherche; la valorisation de ses résultats à des fins d'innovation et de services à la collectivité; et rendre publiques ses observations, ses analyses et ses recommandations.
- Examiner périodiquement l'état et les stratégies d'internationalisation des établissements universitaires en évaluant leurs activités, leurs pratiques et leurs réalisations en lien avec les autres composantes de la mission universitaire et rendre publiques ses observations, ses analyses et ses recommandations.

4.4.2 Tâches et responsabilités en matière de conseil stratégique

S'il était déjà vrai au siècle dernier, marqué par un progrès foudroyant et ininterrompu des sciences et des technologies, que l'université s'est établie comme institution centrale des sociétés avancées, cela est encore plus vrai au XXI^e siècle où le savoir constitue la première richesse des sociétés, non seulement comme facteur central de productivité et de compétitivité économiques, mais aussi comme moyen d'améliorer la vie humaine à tous égards. Dans ce contexte, la formation initiale et récurrente des personnes constitue un enjeu de taille pour les universités et pour les nations. Cela confirme la place centrale de l'institution universitaire dans les sociétés.

Cette institution, on l'a dit, est complexe et compliquée. Elle est résiliente, comme l'a démontré sa capacité de s'adapter aux changements de civilisation survenus au cours du millénaire de son existence. Mais elle est aussi fragile et peut facilement être profondément perturbée dans son fonctionnement et empêchée d'accomplir pleinement sa mission. Elle doit aussi composer avec des changements structurants qui se déploient dans son environnement économique, social, culturel, politique, changements qui sont souvent

l'effet direct ou indirect du savoir qui se développe dans les universités. Celles-ci ont encore à trouver un équilibre entre l'autonomie et même l'indépendance qu'elles réclament à juste titre pour bien accomplir leur mission et leur imputabilité générale envers la société qui, d'une façon ou de l'autre, leur procure les ressources sans lesquelles elles ne pourraient exister et fonctionner. La formation universitaire est elle-même à la recherche d'un équilibre entre la volonté de développer des « têtes bien faites » et des personnes professionnellement compétentes. Et comme le monde continue à changer sans demander la permission à qui que ce soit, l'institution universitaire et ceux qui en sont les animateurs et les responsables doivent réfléchir à son propre devenir.

Ces considérations sommaires mettent en évidence la nécessité d'une réflexion stratégique sur l'institution universitaire. Cela fait partie de la mission du Conseil national des universités qui doit développer et partager ce type de réflexion. Il en résulte donc un ensemble de tâches et de responsabilités à cet égard et on peut citer à titre illustratif celles qui suivent.

Identifier, de façon continue, les grands enjeux interpellant l'institution universitaire dans ses fonctions de formation, de recherche et de services aux collectivités, ainsi que les conditions générales favorisant la qualité et l'efficacité de ses activités, et les faire connaître.

Le Conseil national des universités doit être attentif de façon continue au positionnement de l'institution universitaire québécoise en regard des enjeux changeants qui confrontent toutes les universités à travers le monde. Cette conscience de tels enjeux et de tels changements agira comme un cadre général de référence pour le Conseil dans l'exercice de l'ensemble de ses tâches et responsabilités en matière de qualité des activités universitaires, car celle-ci suppose que l'institution universitaire soit bien de son temps et correctement attentive aux réalités changeantes du monde.

Examiner l'évolution de la condition étudiante.

La mission de formation de l'université la met en contact quotidien avec des étudiantes et des étudiants d'origines socio-économiques, culturelles, nationales fort diverses. Ces étudiantes et étudiants sont d'âge varié; ils arrivent à l'université avec des attentes diverses; ils cheminent en formation initiale ou en formation continue ou encore en recyclage professionnel; ils se consacrent à plein temps à leurs études ou au contraire à temps partiel. Ces personnes témoignent de difficultés variables dans leur processus de formation, dont des difficultés financières, mais aussi des difficultés d'autre nature. La situation des étudiantes et des étudiants est influencée par de grandes tendances de société, par exemple les modifications dans le rapport au travail ou à la carrière ou encore dans les rôles sociaux respectifs des femmes et des hommes. En peu de mots, l'institution universitaire ne peut réussir sa mission de formation dans l'ignorance ou la méconnaissance de la condition étudiante. C'est pourquoi, dans sa fonction de conseil stratégique, le Conseil national des universités devra inclure une composante d'analyse et de réflexion sur la condition étudiante et les façons de mieux soutenir le cheminement des personnes dans leur processus de formation. Cette tâche est complémentaire au mandat du Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études.

Conseiller le ministre et les établissements sur les bases de données et les informations spécialisées nécessaires à la bonne connaissance du système universitaire québécois, à l'évaluation de son état général, à l'accroissement de la qualité des activités universitaires et à l'exercice efficace des responsabilités du ministre et de ses propres responsabilités.

Il existe de multiples bases de données sur les établissements universitaires, leurs ressources de toutes catégories, leurs activités. Compte tenu de ses travaux et de son expertise, le Conseil national des universités sera bien placé pour réfléchir à toute la question de l'information relative à la réalité universitaire québécoise, à son développement, à sa coordination, à son intégration, à sa circulation et à son accessibilité. Il y a donc lieu de lui assigner, dans le cadre de sa responsabilité de conseil stratégique, une

tâche d'analyse, de réflexion et de recommandation en matière d'informations spécialisées et de bases de données, et ce, au bénéfice du ministre et des établissements.

Développer des programmes et des projets de recherche pour assurer une meilleure connaissance du système universitaire québécois et faire connaître au Québec les meilleures recherches internationales sur les affaires universitaires.

Une réalité aussi complexe que le système universitaire, en lui-même et dans ses rapports à la société et à la culture, justifie un effort concerté et méthodique de recherche pour mieux la connaître. Aussi, à la demande du ministre ou de façon autonome, le Conseil national des universités doit-il jouer un rôle très actif dans le développement de programmes et projets de recherche. Il ne s'agit pas pour le Conseil de se transformer en centre de recherche spécialisé. Certes, il faudra doter le CNU d'un noyau de ressources capables de mener des recherches sur les thèmes qu'il aura déterminés. Cependant, un rôle essentiel que pourra jouer le Conseil est de développer des thématiques méritant un travail de recherche et de susciter, dans les établissements universitaires, un intérêt pour ces dernières, avec pour objectif non seulement d'accroître les connaissances, mais de développer des lieux d'expertise sur les enjeux universitaires. Cette expertise pourra servir aux fins de la gouverne des établissements universitaires et être projetée à l'extérieur du Québec. À travers cette implication en recherche, le Conseil pourra aussi favoriser la connaissance au Québec des meilleures recherches réalisées à l'étranger sur les questions universitaires.

À la lumière des besoins de la société et de l'identification de tendances lourdes de son évolution, proposer au ministre et aux établissements des objectifs à poursuivre pour la meilleure réalisation de la mission universitaire et pour assurer l'accessibilité et la qualité de l'enseignement universitaire, ainsi que le progrès de la pédagogie et l'amélioration des taux de diplomation.

La tâche de conseil stratégique du Conseil doit aussi s'exprimer par une réflexion large ayant pour but d'identifier le mieux possible les besoins changeants de la société et les objectifs que devraient poursuivre les établissements universitaires pour mieux réaliser leur mission à titre de service public. Un organisme comme le Conseil, n'ayant pas de responsabilités de gestion ou de gouverne, a une liberté d'analyse et de pensée lui permettant de prendre de la hauteur par rapport à l'actualité et d'essayer de voir à moyen et long termes comment les universités pourraient mieux répondre aux besoins changeants de la société. Une telle réflexion doit aussi s'efforcer de discerner les tendances lourdes façonnant le devenir de la société. Le Conseil doit être capable de se livrer à des travaux de prospective pour ensuite nourrir la propre réflexion du ministre et des établissements sur les meilleures façons de répondre aux besoins de la société.

Établir, tenir à jour et rendre publique la cartographie des programmes universitaires.

Dans le réseau universitaire québécois, il existe des milliers de programmes d'études. Chaque université développe et structure ses programmes selon une logique qui lui est propre et des paramètres qui leur sont propres. Il en résulte un arrimage complexe des programmes d'études parmi les établissements québécois.

Pour assurer la cohérence du développement du système universitaire, l'une des premières tâches d'un éventuel Conseil national des universités sera de dresser une liste intégrée de tous ces programmes en établissant une cartographie. Celle-ci, qui éclairera en particulier une activité de conseil stratégique et qui servira à plusieurs autres tâches, devra être tenue à jour et rendue publique par le Conseil.

Analyser périodiquement, dans une démarche comparative avec la situation d'autres systèmes universitaires, l'évolution des ressources de toutes catégories et de toutes sources attribuées à l'ensemble des établissements universitaires pour la bonne réalisation de leur mission, et transmettre ses recommandations au ministre.

La contribution de conseil stratégique du Conseil doit aussi englober ce qui constitue, en milieu universitaire comme ailleurs, le nerf de la guerre.

La responsabilité ultime de déterminer le niveau des subventions de fonctionnement et d'investissement attribué aux universités, de même que les droits de scolarité et les frais supplémentaires qu'elles peuvent facturer aux étudiants, incombe au gouvernement. Le ministre et son personnel administratif jouent un rôle majeur pour influencer la décision gouvernementale, tout comme il leur incombe de partager entre les établissements les subventions décidées par le gouvernement. Pour leur part, ces établissements et leurs communautés s'emploient à persuader le gouvernement de leur assurer un financement jugé adéquat.

L'enjeu du financement des universités a donné lieu, au fil des ans, à d'âpres débats et, parfois comme au printemps 2012, à une situation de crise sociale. Le débat se poursuivra avec une intensité variable. Entre le gouvernement et le ministre, d'une part, les établissements et leurs communautés d'autre part, la société a du mal à apprécier les revendications et les décisions. Et on sait aussi que l'opinion publique exerce plus de pression sur les gouvernements pour accroître le financement des services de santé que tout autre domaine.

Dans ces conditions, il y a lieu qu'un organisme public indépendant et expert comme le Conseil national des universités puisse, de temps à autre, examiner le niveau de financement du système universitaire, en comparaison avec les systèmes d'autres provinces ou États comparables, et formuler des recommandations susceptibles d'éclairer non seulement le ministre et le gouvernement, mais aussi la société dans son ensemble pour que les grands débats sur l'allocation des fonds publics prennent bien en compte les besoins du système universitaire. Tous les travaux effectués par le Conseil dans le cadre de sa responsabilité de conseil stratégique pourront être mis à profit dans cette réflexion sur les ressources attribuées aux établissements universitaires.

RECOMMANDATION 5 TÂCHES ET RESPONSABILITÉS DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

(2) CONSEIL STRATÉGIQUE

Il est recommandé que le Conseil national des universités assume une tâche de conseil stratégique et partage avec le ministre et les établissements une réflexion stratégique sur les grands enjeux concernant l'institution universitaire comme service public. Qu'à cette fin, le Conseil puisse :

- Identifier, de façon continue, les grands enjeux interpellant l'institution universitaire dans ses fonctions de formation, de recherche et de services aux collectivités, ainsi que les conditions générales favorisant la qualité et l'efficacité de ses activités, et les faire connaître.
- Examiner l'évolution de la condition étudiante.
- Conseiller le ministre et les établissements sur les bases de données et les informations spécialisées nécessaires à la bonne connaissance du système universitaire québécois, à l'évaluation de son état général, à l'accroissement de la qualité des activités universitaires et à l'exercice efficace des responsabilités du ministre et de ses propres responsabilités.
- Développer des programmes et des projets de recherche pour assurer une meilleure connaissance du système universitaire québécois et faire connaître au Québec les meilleures recherches internationales sur les affaires universitaires.
- À la lumière des besoins de la société et de l'identification de tendances lourdes de son évolution, proposer au ministre et aux établissements des objectifs à poursuivre pour la meilleure réalisation de la mission universitaire et pour assurer l'accessibilité et la qualité de l'enseignement universitaire, ainsi que le progrès de la pédagogie et l'amélioration des taux de diplomation.
- Établir, tenir à jour et rendre publique la cartographie des programmes universitaires.
- Analyser périodiquement, dans une démarche comparative avec la situation d'autres systèmes universitaires, l'évolution des ressources de toutes catégories et de toutes sources attribuées à l'ensemble des établissements universitaires pour la bonne réalisation de leur mission, et transmettre ses recommandations au ministre.

4.4.3 Tâches et responsabilités en matière d'orientation générale du système universitaire et d'assistance au ministre

Les universités sont des établissements autonomes et chacun a son identité et un ensemble de caractéristiques qui font sa spécificité. Les universités se gouvernent elles-mêmes et planifient leur avenir. En même temps, comme contrepartie de leur autonomie, elles ont des obligations de reddition de comptes envers la société et l'autorité politique qui la représente. Ensemble, les établissements forment un système universitaire où l'évolution de chaque unité n'est pas totalement indépendante de celle de toutes les autres. Et si une naturelle concurrence donne forme aux rapports entre établissements, la société est en droit d'attendre d'eux qu'ils sachent aussi se coordonner, collaborer et se compléter pour assurer ensemble la meilleure réponse aux besoins de la société dans un contexte où les ressources sont limitées et doivent être utilisées avec la plus grande efficacité et avec la plus grande efficacité.

Il incombe au ministre responsable de l'ordre universitaire de jouer, dans le plein respect de l'autonomie de chaque établissement, un rôle dans l'orientation générale du système universitaire afin qu'il apporte la meilleure réponse aux besoins de la société, en s'attachant notamment à la poursuite de la cohérence dans le développement du système.

De cet état de choses résulte le fait que le Conseil national des universités a aussi pour mission de contribuer à l'orientation générale du système universitaire en assistant le ministre responsable dans l'exercice de ses responsabilités. On peut donc illustrer cette composante de la mission du Conseil en déterminant des tâches et responsabilités au titre de l'orientation générale du système universitaire.

Commençons par l'une des préoccupations les plus aiguës éprouvées non seulement dans le milieu universitaire, mais aussi dans l'ensemble de la société en regard du développement des universités. Cette préoccupation réagit au développement de conduites très concurrentielles et très compétitives entre les établissements universitaires soit par la multiplication de programmes d'études dans un même domaine, soit par la croissance – la prolifération préféreront dire certains – de la délocalisation des formations hors le campus principal par des antennes locales, des points de services, parfois même des campus secondaires, en propriété ou en location emphytéotique, des établissements. Certaines voix sont extrêmement critiques à cet égard et réclament un développement ordonné des activités universitaires et la fin de la concurrence « sauvage » entre les établissements.

L'enjeu du développement du système universitaire est complexe; la recherche de la cohérence et de formes de coopération entre les établissements constitue des domaines d'intervention pour un organisme comme le Conseil national des universités. Cela se traduit par un ensemble de tâches pour le Conseil depuis la question des nouveaux programmes d'études jusqu'à celle de la reddition de comptes des établissements.

Voici donc à titre d'illustration des tâches et responsabilités que pourrait assumer le Conseil au titre de l'orientation générale du système universitaire et de la cohérence de son développement.

Donner au ministre des avis sur l'opportunité de financement des nouveaux programmes menant à un grade proposés par les établissements universitaires, et ce, dans une perspective de cohérence du développement du système universitaire.

Un premier niveau de recherche de cohérence dans le développement du système universitaire s'exerce par une évaluation de l'opportunité de financement des projets de nouveaux programmes présentés par des établissements, dans la mesure où l'offre de nouveaux programmes peut avoir un impact sur ce qui est déjà offert et dans la mesure où un nouveau programme peut entraîner un nouveau financement. La responsabilité de financer de façon récurrente un programme d'études universitaires appartient au ministre responsable de l'ordre universitaire, qui doit donc s'interroger sur l'insertion du programme dans l'ensemble du système universitaire. En cette matière, il faut éviter plusieurs écueils : une prudence trop avaricieuse qui empêcherait de prometteurs projets de naître, une propension trop vertueuse à étouffer par avance toute concurrence entre les universités qui risque de les encourager à se laisser aller à l'assoupissement nuisible à la qualité, ou encore une tolérance par trop complaisante fermant les yeux sur des proliférations

académiques excessives ou des prétentions de compétence non justifiée dans un domaine disciplinaire donné!

Compte tenu de sa propre expertise sur le système universitaire, le Conseil national des universités sera particulièrement bien placé, indépendamment qu'il sera à la fois des établissements et du gouvernement, pour conseiller le ministre quant à l'opportunité d'autoriser le financement d'un nouveau programme, le ministre conservant la décision finale. Dans la grande majorité des provinces canadiennes, l'autorisation de nouveaux programmes requiert l'accord du ministre responsable agissant sur la recommandation d'un organisme indépendant.

Cette évaluation d'opportunité de financer les nouveaux programmes menant à un grade s'appliquera à l'ensemble de ces programmes, incluant ceux conduisant à l'obtention d'une autorisation d'enseigner.

Donner au ministre des avis sur le déploiement des établissements universitaires et sur la création de nouveaux établissements ou de nouveaux campus d'établissements.

S'il convient qu'un jugement externe comme celui d'un Conseil national des universités puisse s'exercer sur un projet de nouveau programme d'études, il doit en aller de même lorsqu'il s'agit d'ouvrir un nouveau campus d'établissement ou même de créer un tout nouvel établissement. En cette matière, il sera très précieux pour un ministre et un gouvernement, exposés à d'innombrables pressions politiques ou pouvant être mus par de légitimes ambitions de développement du système universitaire, de pouvoir asseoir leurs décisions sur une étude et un avis indépendants émanant d'un organisme tel un Conseil national des universités.

Dans ce contexte, il y a nécessité de préciser ce que signifie un « nouveau campus ». En partant de la définition actuelle du terme (d'origine américaine), soit les « terrains et immeubles appartenant à une université ou à un collège » ou le « regroupement sur un même territoire ou terrain de l'ensemble des bâtiments d'une université ou d'un collège »⁹⁵, l'intervention du Conseil national des universités serait requise lorsqu'une université veut, en dehors de son campus principal, développer un nouveau lieu, à caractère durable, de formation créditée ou non créditée, assortie de services de soutien pédagogique (bibliothèque, audiovisuel, informatique) et administratif, le tout étant logé dans un immeuble détenu en propriété ou par voie d'emphytéose. Une telle définition circonscrit l'intervention à des situations connues à l'avance, d'importance significative, de portée structurante et justifiant en effet un examen attentif.

Donner au ministre des avis, dans une perspective de protection des personnes, sur l'agrément d'établissements universitaires non québécois voulant offrir à la population québécoise une formation conduisant à des grades universitaires.

Le développement des technologies de l'information et de la communication, l'ouverture, par les accords de libre-échange, des marchés nationaux pour rendre plus facile l'acquisition de biens et services produits hors du territoire national, la mobilité des personnes et des entreprises, les choix des individus, la volonté de rayonnement, hors de leur territoire d'implantation, d'établissements universitaires étrangers reconnus, l'existence aussi de faux établissements, non reconnus, non accrédités, vendant de faux diplômes universitaires sans exigences académiques (ce que l'on appelle les *diploma mills*, les « usines à diplômes »), tous ces facteurs affaiblissent très considérablement la portée et l'efficacité de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*. S'il est difficile d'empêcher des établissements universitaires étrangers de grande réputation d'offrir à la population québécoise des cours et même des programmes accessibles en ligne et s'il est pour le moins problématique de vouloir interdire aux citoyennes et aux citoyens de se prévaloir de tels services, il s'impose par ailleurs à tout le moins de les protéger contre les usines à diplômes. Et il faut examiner comment un mécanisme d'agrément pourrait être établi à cette fin et aussi pour identifier les universités authentiques voulant offrir leurs services en territoire québécois sans recevoir de financement public et sans désirer être reconnus légalement en vertu de la loi précitée. Si le gouvernement du Québec choisissait d'aller dans cette direction, le Conseil national des universités pourrait conseiller le ministre en matière d'agrément d'établissements étrangers œuvrant en territoire québécois.

⁹⁵ R. LEGENDRE, *Dictionnaire actuel de l'éducation*, 2^e édition, Montréal, Guérin et Paris, Eska, 1993, p. 158.

Recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements universitaires eux-mêmes et entre l'enseignement universitaire et les autres ordres d'enseignement.

Une quatrième tâche assignée au Conseil au titre de la cohérence du développement du système universitaire serait de conseiller le ministre quant aux moyens et aux mesures susceptibles de faciliter et d'accroître la coordination et la collaboration entre établissements et aussi entre ordres d'enseignement. Par sa fine compréhension des affaires universitaires et en l'absence de tout pouvoir de contraindre, le Conseil pourrait tabler sur son autorité morale aussi bien que sur sa connaissance des dossiers pour motiver les établissements à rechercher une coordination et une collaboration accrues.

La société québécoise a aussi besoin que ses établissements universitaires soient efficaces et efficients. Le ministre, qui assure le financement des universités et qui doit répondre aux élus du bon fonctionnement du système universitaire, doit pouvoir compter sur l'assistance du Conseil. Cela peut se traduire par des tâches et des responsabilités confiées à ce dernier dont voici quelques exemples.

Recommander au ministre les normes qui pourraient être implantées relativement à la reddition de comptes des établissements, tant en matière académique qu'administrative.

L'appréciation de l'efficacité et de l'efficience des établissements, tout comme la correcte compréhension de l'usage qu'ils font de leurs ressources et une reddition de comptes complète, tant académique qu'administrative, requièrent d'abord et avant tout la normalisation et la comparabilité des informations et des données fournies par les établissements, y compris la présentation de leurs budgets annuels. Il incombe à l'autorité politique de statuer sur ces matières; il lui sera utile de bénéficier de recommandations du Conseil en cette matière.

Identifier, apprécier et faire connaître les meilleures pratiques internationales et québécoises en matière d'organisation, de fonctionnement, de gouvernance et d'imputabilité des établissements, et en faire rapport annuellement au ministre et aux établissements universitaires.

Comme il le fait en matière pédagogique, le Conseil national des universités doit être à la recherche des meilleures pratiques, où qu'elles se trouvent, en matière d'administration universitaire au sens large du terme. Il lui incombe d'apprécier et de faire connaître ces meilleures pratiques.

Analyser les rapports produits par les établissements universitaires en vertu de leurs obligations de reddition de comptes, les analyser, communiquer ses observations et, le cas échéant, ses recommandations au ministre et à chaque établissement concerné.

En vertu particulièrement de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*, chaque établissement doit fournir annuellement un « rapport sur sa performance » (i.e. taux de réussite, durée moyenne des études, mesures prises pour l'encadrement des étudiants, programmes d'activités de recherche) ainsi qu'un « rapport sur ses perspectives de développement » (article 4.1). Ces rapports contiennent d'abondantes et très utiles informations sur les activités, les réussites, les difficultés, les défis, les projets des établissements universitaires. Ces informations doivent être examinées par un organisme comme le Conseil national des universités, à la fois pour permettre une rétroaction au bénéfice des établissements, pour fournir une base de données pour les propres travaux du Conseil et pour éclairer le ministre, ce dernier conservant ses responsabilités propres en la matière.

Prendre connaissance des plans stratégiques ou plans de développement des établissements, les analyser et communiquer ses observations et, le cas échéant, ses recommandations au ministre et à chaque établissement concerné.

La bonne gouvernance d'un établissement, son efficacité et son efficience, tout comme la cohérence et la continuité de ses choix majeurs, sont influencés par l'existence d'un plan stratégique ou d'un plan de développement. Des documents d'une telle importance doivent être examinés par le Conseil national des universités, pour les mêmes raisons que dans le cas des rapports annuels requis des universités par la loi.

Par-delà l'ensemble des tâches et responsabilités qui viennent d'être énumérées, mais en exploitant les résultats cumulatifs, le Conseil national des universités pourrait assister le ministre dans l'exercice de ses responsabilités à l'égard du système universitaire et de l'amélioration de la cohérence de son développement, en réalisant des opérations périodiques ou occasionnelles que l'on pourrait qualifier de tâches architectoniques à l'égard du système universitaire ou, si l'on préfère, des tâches d'évaluation et d'orientation générales.

En effet, il serait très utile pour le système universitaire québécois et les établissements, pour les diverses autorités politiques (ministre, gouvernement, Assemblée nationale) et pour la société québécoise dans son ensemble que, périodiquement et exploitant tous ses propres travaux, le Conseil prenne de la distance ou de l'élévation par rapport à ses activités courantes et s'emploie à regarder les choses dans leur ensemble pour mesurer, régulièrement dans le temps, mais à des intervalles suffisants pour être significatifs, ce qu'on peut définir comme l'« état général du système universitaire ». Voici donc cette tâche périodique architectonique :

Préparer, tous les cinq ans, un rapport sur l'état général du système universitaire évaluant son fonctionnement et son développement et mesurant la réponse qu'il apporte, sur l'ensemble du territoire, aux besoins culturels, scientifiques, technologiques, sociaux et économiques du Québec, et rendre public ce rapport.

De temps à autre, le Conseil doit à la société québécoise, aux autorités politiques et aux communautés universitaires de leur commenter l'évolution récente, les progrès et les difficultés, les acquis et les défis du système universitaire. Cette tâche est intégrative et synthétique en ce qu'elle permet au Conseil à la fois de tirer parti des résultats de ses travaux courants et de dresser, à la manière d'un portrait d'ensemble, un état de situation du monde universitaire québécois.

Cette démarche aura pour grand avantage de faire périodiquement le point sur l'évolution du système universitaire, sans qu'une crise sociale soit nécessaire pour provoquer l'exercice, de tenir un débat public sur les enjeux universitaires et d'engager les changements ou les développements pour maintenir et accroître la très haute qualité, la cohérence, l'efficacité et l'efficience du système universitaire québécois.

Examiner périodiquement la formule de financement par le ministère des établissements universitaires, en comparaison avec les pratiques des provinces ou États comparables et à la lumière des meilleures pratiques observables, et évaluer ses impacts tant académiques qu'administratifs, en transmettant ses analyses et recommandations au ministre et aux établissements.

Outre une analyse du niveau de ressources de toutes provenances attribuées aux établissements universitaires, réalisée en comparant la situation québécoise à celle prévalant dans d'autres provinces ou États comparables, il y a lieu que le Conseil national des universités réfléchisse aussi à la formule par laquelle le ministère responsable des affaires universitaires finance les universités. Ce genre de formule résulte de choix et de priorités, variablement explicites et consensuels, et a des impacts aussi bien sur la vie académique des établissements que sur leur administration. En outre, les établissements, étant différents de nature et ayant des intérêts différents, rivalisent de stratégies et de tactiques pour influencer l'orientation de la formule de financement dans un sens qu'ils jugent avantageux pour chacun. Au cœur de tous les débats entourant des changements ou des révisions périodiques possibles de la formule de financement, il sera utile qu'un organisme comme le CNU apporte ses analyses et ses recommandations. Ce ne sera pas une tâche facile. Cependant, par sa nature d'organisme autonome recherchant le plus grand bien public, le Conseil est au moins aussi bien placé que les établissements eux-mêmes pour réfléchir aux enjeux de la formule de financement et particulièrement bien placé pour tirer des enseignements des meilleures pratiques observables.

Réaliser, notamment à la lumière des résultats du rapport quinquennal sur l'état du système universitaire, des analyses de secteurs disciplinaires de formation avec pour objectif selon les cas :

- d'identifier des secteurs disciplinaires insuffisamment couverts;
- d'identifier des duplications dans l'offre de programmes d'études justifiant des mesures de rationalisation;
- de mesurer l'insuffisance ou la surabondance de l'offre de places dans des programmes d'études en regard des besoins établis de la société;
- d'identifier des programmes ayant épuisé leur utilité;
- d'identifier des stratégies et des moyens d'assurer un meilleur ajustement de la formation aux besoins de la société;
- et ce, en rendant publiques les analyses et les recommandations résultant des travaux réalisés.

Il est dans l'intérêt de la société québécoise que le système universitaire pris dans son ensemble assure une couverture aussi complète que possible de l'ensemble des domaines disciplinaires qui, à travers le monde et selon les meilleures pratiques observables, relèvent, sur les plans de l'enseignement et de la recherche, de l'ordre universitaire. L'idée même d'université implique une aspiration, sans doute jamais pleinement achevée, même dans les plus grandes et meilleures universités, de rassembler dans un même cadre institutionnel tous les savoirs existants. Cette aspiration, établissement par établissement, se réalise variablement et toutes les disciplines ne se retrouvent pas dans tous les établissements. Cependant, dans un système universitaire comme celui du Québec, il y a intérêt à ce que le système comme tel, en privilégiant la collaboration étroite et une mise en commun de ressources des établissements, puisse abriter la plus large gamme possible de disciplines et de champs d'études. Une opération sectorielle est une démarche par laquelle un organisme comme le Conseil national des universités pourra déterminer des moyens et des démarches aidant le système universitaire à tendre vers l'idéal de la plus large couverture possible des savoirs⁹⁶.

Il est également dans l'intérêt de la société québécoise de s'assurer que les duplications de programmes fréquemment observées dans le système universitaire sont justifiées; sinon, il y aurait lieu de procéder à des rationalisations. De même, des programmes ayant visiblement épuisé leur utilité, notamment les programmes dits « courts », mais pouvant aussi être des programmes de grade, soient éliminés pour libérer des ressources pouvant être affectées dans des programmes plus actuels. Il incombe aux établissements de prendre la décision d'éliminer de tels programmes. Mais un organisme comme le Conseil national des universités pourrait efficacement rappeler les établissements à leurs devoirs et les inviter, lorsque nécessaire, à faire du ménage dans leur offre de programmes.

Dans tous ces processus, il ne s'agit pas de pratiquer le malthusianisme des programmes; il s'agit de concourir à la cohérence du développement du système universitaire, à l'efficacité et à l'efficience des établissements et aussi au meilleur ajustement de la formation offerte aux besoins de tous les ordres de la société.

⁹⁶ Par exemple, dans des domaines soit très coûteux, soit peu fréquentés, mais de grande importance culturelle, ou encore qui sont indispensables dans un contexte de mondialisation, comme, respectivement, la physique nucléaire, les études gréco-latines, les études régionales ou *area studies* relativement au monde arabe, à l'Amérique latine, à l'Asie, pour ne citer que ces exemples, il y a lieu de maintenir dans le système universitaire québécois une expertise raisonnable.

RECOMMANDATION 6

TÂCHES ET RESPONSABILITÉS DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

(3) ORIENTATION GÉNÉRALE DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE ET ASSISTANCE AU MINISTRE

Il est recommandé que le Conseil national des universités contribue à l'orientation générale du système universitaire en assistant le ministre dans l'exercice de ses responsabilités. Qu'à cette fin, le Conseil puisse :

- Donner au ministre des avis sur l'opportunité de financement des nouveaux programmes menant à un grade proposés par les établissements universitaires, et ce, dans une perspective de cohérence du développement du système universitaire.
- Donner au ministre des avis sur le déploiement des établissements universitaires et sur la création de nouveaux établissements ou de nouveaux campus d'établissements.
- Donner au ministre des avis, dans une perspective de protection des personnes, sur l'agrément d'établissements universitaires non québécois voulant offrir à la population québécoise une formation conduisant à des grades universitaires.
- Recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements universitaires eux-mêmes et entre l'enseignement universitaire et les autres ordres d'enseignement. Recommander au ministre les normes qui pourraient être implantées relativement à la reddition de comptes des établissements, tant en matière académique qu'administrative. Identifier, apprécier et faire connaître les meilleures pratiques internationales et québécoises en matière d'organisation, de fonctionnement, de gouvernance et d'imputabilité des établissements, et en faire rapport annuellement au ministre et aux établissements universitaires.
- Analyser les rapports produits par les établissements universitaires en vertu de leurs obligations de reddition de comptes, les analyser, communiquer ses observations et, le cas échéant, ses recommandations au ministre et à chaque établissement concerné.
- Prendre connaissance des plans stratégiques ou plans de développement des établissements, les analyser et communiquer ses observations et, le cas échéant, ses recommandations au ministre et à chaque établissement concerné. Préparer, tous les cinq ans, un rapport sur l'état général du système universitaire évaluant son fonctionnement et son développement et mesurant la réponse qu'il apporte, sur l'ensemble du territoire, aux besoins culturels, scientifiques, technologiques, sociaux et économiques du Québec, et rendre public ce rapport.
- Examiner périodiquement la formule de financement par le ministère des établissements universitaires, en comparaison avec les pratiques des provinces ou États comparables et à la lumière des meilleures pratiques observables, et évaluer ses impacts tant académiques qu'administratifs, en transmettant ses analyses et recommandations au ministre et aux établissements.
- Réaliser, notamment à la lumière des résultats du rapport quinquennal sur l'état du système universitaire, des analyses de secteurs disciplinaires de formation avec pour objectif, selon les cas :
 - d'identifier des secteurs disciplinaires insuffisamment couverts;
 - d'identifier des duplications dans l'offre de programmes d'études justifiant des mesures de rationalisation;
 - de mesurer l'insuffisance ou la surabondance de l'offre de places dans des programmes d'études en regard des besoins établis de la société;
 - d'identifier des programmes ayant épuisé leur utilité;
 - d'identifier des stratégies et des moyens d'assurer un meilleur ajustement de la formation aux besoins de la société;
 - et ce, en rendant publiques les analyses et les recommandations résultant des travaux réalisés.

4.5 Consultations par le ministre

Dans l'expérience québécoise depuis l'institution, en 1964, du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation, il est établi que le ministre doit obligatoirement consulter le Conseil pour certaines matières relevant de la compétence ministérielle. Par ailleurs, la loi établissant l'ancien Conseil des universités obligeait le ministre à le consulter sur « tout plan [...] pour le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire », sur « les budgets annuels de fonctionnement et d'investissement » des établissements, sur « la répartition, entre les établissements, du montant global des crédits annuels », sur les mesures envisagées pour « assurer la coordination entre les établissements »⁹⁷. La question se pose, dans la perspective de la création du Conseil national des universités, de savoir si le ministre responsable de l'ordre universitaire devrait obligatoirement consulter le Conseil pour certaines matières relevant du pouvoir de décision ministériel ou gouvernemental.

Pour répondre à cette question, il faut rappeler que plusieurs lois confèrent à ce ministre un large spectre de pouvoirs décisionnels et que des décisions qu'il peut ou doit prendre correspondent aux composantes de la mission du Conseil national des universités. Ainsi :

- Au titre de la qualité des activités universitaires, notamment de la formation, et du développement des programmes universitaires ailleurs que dans des établissements reconnus par la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* :
 - Selon la *Loi sur la police* (article 15), le ministre doit donner son accord pour que l'École nationale de police du Québec puisse élaborer et offrir un programme d'enseignement universitaire;
 - Selon la *Loi sur le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec* (article 22), le ministre peut autoriser l'établissement à décerner un grade, un diplôme, un certificat ou une autre attestation d'études universitaires;
 - Selon la *Loi sur l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec* (article 19), le ministre peut autoriser l'établissement à dispenser un programme d'enseignement universitaire.
- Au titre de la cohérence du développement du système universitaire, le ministre intervient, selon la *Loi sur l'Université du Québec* (articles 27, 29, 47, 48, 49, 52, 52.1, 57, 58), lors de demandes de création de nouvelles constituantes du réseau, de modification aux lettres patentes ou d'octroi de lettres patentes supplémentaires aux constituantes, ou d'admission d'autres établissements dans le réseau.
- Toujours au titre de la cohérence du développement du système universitaire, pour les universités dites à charte, c'est-à-dire reposant sur une loi votée par l'Assemblée nationale du Québec (ou les instances législatives l'ayant précédée), toute modification à une telle loi requiert notamment que le ministre agisse comme parrain pour faire inscrire le projet au programme législatif du gouvernement.
- Au titre du financement des universités, le ministre intervient, selon la *Loi sur les investissements universitaires* (article 2), dans le financement des projets d'immobilisation des établissements.
- Sur le plan de l'orientation générale du système universitaire, le ministre, selon la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* (article 1.2), propose au gouvernement des politiques pouvant notamment concerner les universités.

Ces objets confiés à la responsabilité du ministre ne sont pas de petite importance pour le développement cohérent du système universitaire et pour la qualité de la formation universitaire, étant donné que certains programmes conduisant à des grades ou des certifications de nature universitaire pourraient être dispensés par des établissements ne constituant pas des établissements universitaires.

⁹⁷ Voir la *Loi sur le Conseil des universités* (abrogée le 14 juillet 1993), article 4.

En raison de l'importance des objets relevant du pouvoir de décision du ministre, convient-il donc de renouer avec le principe établi par la loi de l'ancien Conseil des universités et d'établir une obligation pour le ministre de consulter le Conseil national des universités sur des enjeux importants pour la vie universitaire? La réponse soumise est affirmative, et ce, pour les deux raisons qui suivent.

En premier lieu, à l'occasion des rencontres thématiques préparatoires au Sommet et du Sommet lui-même, les positions définies par les partenaires s'étant déclarés favorables à la création d'un organisme public indépendant préposé aux affaires universitaires se réfèrent très généralement à l'ancien Conseil des universités présenté comme une bonne source d'inspiration pour la conception de la nouvelle instance. Or, la loi de l'ancien Conseil imposait des obligations très claires de consultation au ministre pour certaines matières.

En deuxième lieu, la consultation subséquente au Sommet menée dans le cadre du présent chantier révèle un consensus significatif sur la nécessité que la loi créant le futur CNU oblige le ministre à solliciter l'avis de ce dernier sur certaines matières. Au moins deux objets sont retenus par la grande majorité des intervenants : les mesures que voudrait prendre un ministre pour renforcer la coordination et la collaboration entre les établissements et la création de nouvelles universités ou l'autorisation donnée à des personnes morales d'utiliser le qualificatif d'« universitaire » pour se décrire, décrire leurs activités ou encore décrire leurs programmes d'études. Sur ces deux objets, il y a accord de partenaires aussi importants que les universités, la FQPPU et d'autres associations pour que le ministre ne prenne une décision qu'après avoir consulté le Conseil. D'autres objets de consultation obligatoire par le ministre sont aussi identifiés; cependant, ils ne font pas l'objet d'un véritable consensus.

Ces raisons ont leur intérêt intrinsèque et leur valeur propre. Mais, il faut aller plus loin. Il faut aller plus loin, car ce dont il est ici question, c'est d'obliger un ministre, à qui des pouvoirs de décision sont confiés par des lois de l'Assemblée nationale, à demander à un organisme composé de personnes nommées plutôt qu'élues un avis sur une décision que la loi autorise par ailleurs le ministre à prendre par lui-même sans même avoir à s'en référer au Conseil des ministres auquel il appartient. Évidemment, c'est un avis, non contraignant sur le plan juridique, que le Conseil national des universités serait appelé à donner au ministre, celui-ci pouvant décider à l'encontre de l'avis reçu. Cependant, l'on sait fort bien qu'il y a un prix politique à payer pour un ministre décidant à l'encontre d'une recommandation d'un organisme dont le rôle est de le conseiller de façon indépendante et désintéressée. Alors, pourquoi contraindre un ministre à passer sous de telles fourches caudines?

Pour répondre à cette question, il faut examiner, d'abord, si l'obligation faite au ministre de demander un avis au Conseil national des universités comporte des avantages qui dépassent les inconvénients évoqués au paragraphe précédent. On peut répondre par l'affirmative. D'une part, pour la société en général, l'obligation de consulter signifie que certaines décisions ministérielles, plutôt que d'être prises de façon définitive sur la base de la seule discrétion du ministre comme le permettraient à ce dernier les lois habilitantes en cause, le seront dans un contexte d'examen public et de transparence; cela ressemble à la disposition voulant que des décisions de nature réglementaire ne prennent effet qu'après un préavis consistant en une première publication dans la *Gazette officielle du Québec*, ce qui permet aux personnes physiques ou morales éventuellement assujetties à ces décisions de faire les représentations jugées nécessaires ou utiles pour promouvoir des amendements qu'elles souhaitent voir adoptés. Cette façon de faire comporte des mérites sur le plan des pratiques démocratiques sans empêcher la prise de décision nécessaire et sans priver le ministre de son autorité. D'autre part, pour le ministre lui-même et son gouvernement, le fait de soumettre une décision potentielle à un organisme indépendant et désintéressé peut être un geste de prudence et même de protection. En effet, les ministres et les gouvernements sont exposés à d'innombrables pressions de toute nature et aux actions d'intérêts et de lobbies résolus à s'assurer des avantages qui ne correspondent pas nécessairement au bien du plus grand nombre. Dans ces conditions, l'avis d'un organisme autonome et compétent comme le CNU peut aider un ministre et un gouvernement à voir plus clair, à résister aux pressions indues et à prendre leur décision en meilleure connaissance de cause. Ainsi se justifie la recommandation de faire obligation au ministre de demander au Conseil national des universités son avis sur certaines questions avant de prendre une décision.

Cela dit, il faut aussi déterminer le type ou la matière de décisions, relevant de l'autorité personnelle du ministre selon les lois habilitantes et qui seraient prises par lui seul en l'absence d'un Conseil, qui devraient requérir un avis préalable de ce dernier. Cette précision est nécessaire pour éviter de diminuer indument l'autorité dont un ministre doit bénéficier et pour éviter un ralentissement excessif du processus décisionnel qui pourrait être préjudiciable au bon fonctionnement du système universitaire et au bien collectif en général. Peut-on formuler des critères en vertu desquels une décision ministérielle devrait requérir un avis préalable du CNU?

On a signalé plus tôt les deux objets de décisions ministérielles affectant l'ordre universitaire qui, selon les témoignages les plus consensuels livrés par la consultation au présent chantier, devraient faire l'objet d'un avis préalable du Conseil : les mesures retenues pour renforcer la coordination et la collaboration entre les établissements universitaires et la création de nouveaux établissements ou l'extension de privilèges universitaires à des établissements qui n'appartiennent pas à la liste des établissements actuellement reconnus. Cela donne une piste pour déterminer quels sont les matières où une décision ministérielle devrait être précédée d'une consultation du Conseil.

Rappelons que les établissements universitaires sont, par la tradition et par les lois qui consacrent ces acquis historiques, des organismes autonomes, dotés de la pleine personnalité juridique et habilités à se gouverner eux-mêmes avec un minimum d'intervention d'autorités extérieures. On sait, par exemple, que les tribunaux généralistes sont très réticents à intervenir dans les décisions académiques des universités, sauf lorsque celles-ci sont entachées d'un vice de forme ou de procédure, ce qui confirme l'autonomie institutionnelle dans les affaires spécifiques des établissements. Par ailleurs, dans les débats récents sur les universités québécoises, l'un des thèmes les plus présents au cours des dernières années a été le questionnement sur la cohérence du développement du système universitaire vu, pour certains, la concurrence excessive, la duplication de l'offre de programmes et les délocalisations anarchiques caractérisant le comportement des établissements.

À la lumière des considérations qui précèdent, le présent chantier considère que deux types de décisions devraient faire l'objet d'une demande d'avis par le ministre au Conseil national des universités. Ces deux types de décision introduisent des changements structurels dans l'ordre universitaire québécois :

- Les décisions conduisant à la reconnaissance de nouveaux établissements universitaires ou à l'attribution de privilèges universitaires à des établissements qui n'appartiennent pas à l'ordre universitaire, ou encore à la modification des lois, chartes ou lettres patentes d'universités. De telles décisions ont un effet structurant sur le système et l'activité universitaires et il faut s'assurer qu'elles sont soigneusement préparées, étayées et évaluées. De plus, la reconnaissance de nouveaux établissements ou l'extension de privilèges universitaires, ou encore la modification des assises juridiques d'un établissement, peuvent avoir des effets sur la dynamique du système universitaire et sur son financement. C'est pourquoi, avant de conclure une décision en ces matières, le ministre devrait demander un avis au Conseil.
- Les décisions mettant en œuvre des mesures de coordination et de collaboration entre les universités ou les assujettissant à de nouveaux règlements devraient aussi être l'objet d'un avis du Conseil. De telles mesures, et particulièrement des règlements obligatoires, limitent l'autonomie et la liberté d'action d'établissements dont l'une des assises essentielles est l'autonomie de leur gouverne et leur indépendance, lesquelles sont aussi des protections pour l'essentiel principe de la liberté académique. Il se peut que le bien public commande des restrictions à l'autonomie des établissements universitaires et il incombe au ministre (et, au besoin, au gouvernement auquel il appartient) d'en décider et d'en répondre éventuellement devant l'Assemblée nationale et la population. Cependant, la prudence recommande fortement que de telles décisions soient l'objet d'un avis de l'organisme qui a pour mission essentielle de servir de façon désintéressée la cause universitaire au Québec.

L'avis préalable du Conseil national des universités pour des décisions qui sont du ressort du ministre responsable des affaires universitaires est donc nécessaire dans deux types de cas très étroitement circonscrits; si cela impose une contrainte au ministre, cela répond à l'intérêt qu'a la société pour un développement cohérent de son système universitaire et pour une rationalisation des limites imposées à l'autonomie des universités. D'où la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 7

OBLIGATIONS DE CONSULTATION DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS PAR LE MINISTRE

Il est recommandé que la loi créant le Conseil national des universités oblige le ministre à soumettre à l'avis du Conseil :

- toute mesure qu'il entend mettre en œuvre pour assurer la coordination entre les établissements universitaires;
- tout projet de règlement applicable aux établissements universitaires;
- toute modification à la liste des établissements universitaires reconnus;
- tout projet de modification à la charte ou aux lettres patentes d'un établissement universitaire y incluant les modifications prévues aux articles 27, 29, 47, 48, 49, 52, 52.1, 57 et 58 de la *Loi sur l'Université du Québec*;
- tout projet d'affiliation d'un établissement de formation préuniversitaire ou non reconnu par la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* à un établissement reconnu ou d'attribution à cet établissement non reconnu de privilèges universitaires.

4.6 Composition du Conseil national des universités

La question de la composition du Conseil national des universités revêt une importance critique tant pour l'autorité morale que l'organisme doit avoir dans la société québécoise que pour son fonctionnement et sa capacité d'assumer toutes les composantes de sa mission. On peut en effet peaufiner longuement l'énoncé de mission du Conseil ainsi que la liste des tâches et responsabilités qui lui seraient confiées. Mais le meilleur énoncé de mission et la liste de tâches et responsabilités la plus finement établie, la mieux équilibrée et la plus consensuelle ne deviendront réalité et ne trouveront leur efficacité que par l'action des personnes appelées à incarner le Conseil et à lui faire remplir son mandat. La question de la composition du Conseil national des universités se trouve au cœur du projet d'instituer un tel organisme et constitue un défi central pour le présent chantier.

On peut imaginer un grand nombre de possibilités de composition du Conseil national des universités. Les pratiques d'autres provinces et les attentes à cet égard sont fort diverses, allant d'un modèle composé d'une majorité significative de personnes représentant les multiples composantes des communautés universitaires à un modèle opposé composé d'une majorité, sinon d'une totalité de personnes n'ayant aucun lien personnel d'emploi avec un établissement universitaire. Vu la diversité des pratiques observées, des propositions et des attentes concernant la composition, l'atteinte d'un consensus sur la question de la composition du Conseil sera vraisemblablement plus difficile qu'un consensus sur les tâches et responsabilités de l'instance.

Avant d'entreprendre de jongler avec le nombre de personnes devant composer le Conseil national des universités et avec leurs caractéristiques professionnelles et sociologiques, un certain nombre de considérations doivent être explicitées pour servir de balises à la poursuite de la réflexion sur la question de la composition.

4.6.1 Principes et orientations concernant la nomination des membres du Conseil national des universités

Avant tout, la nature du Conseil doit être prise en compte pour orienter la réflexion sur la nomination de ses membres et sa composition. Tel que proposé au titre de sa mission, le Conseil national des universités, à l'instar du Conseil supérieur de l'éducation, est un organisme exerçant un rôle de conseiller se réalisant par des études, des analyses, des recherches, des consultations, des avis et des recommandations. Le Conseil n'a pas d'autorité contraignante sur les établissements universitaires. Il n'est pas non plus un mandataire de l'État ayant entre autres pour mandat, à l'instar du Fonds de recherche du Québec ou du Conseil des arts et lettres du Québec, de soutenir la recherche scientifique ou la création artistique et littéraire par l'attribution d'une aide financière. Le Conseil n'est pas davantage un tribunal administratif disposant d'une autorité de sanction sur des entités autonomes. La composition d'un organisme jouant une fonction de conseil ne peut être la même qu'un organisme ayant une autorité judiciaire sur des organismes publics ou privés.

Par ailleurs, l'expérience d'un organisme-conseil comme le Conseil supérieur de l'éducation permet de discerner les conditions auxquelles les documents qui en émanent sous forme d'études, d'avis et de recommandations peuvent exercer l'influence sans laquelle l'organisme de conseil perd sa raison d'être. La pertinence et l'influence de ses travaux reposent non seulement sur la qualité de la recherche et la qualité de la consultation qu'ils incorporent, mais aussi sur la qualité de la délibération à laquelle ils sont soumis et qui les parachève. Si la qualité de la recherche et celle de la consultation dépendent des ressources dont disposerait le futur Conseil national des universités ou des processus qu'il mettrait en œuvre, la qualité de la délibération dépend des personnes composant le Conseil.

À la lumière des considérations qui précèdent, il est soumis que, pour que s'accomplissent au mieux et efficacement sa mission et son mandat, les nominations à un Conseil national des universités devraient reposer, de façon équilibrée, sur trois principes qui incarnent autant de valeurs à respecter :

1. Principe de compétence

La composition d'un Conseil national des universités requiert des personnes compétentes et elle doit lui assurer un ensemble et une variété de compétences en matière de choses universitaires et de rapports entre l'institution universitaire et l'ensemble de la société. L'institution universitaire et ses activités, on le sait, sont des réalités complexes et souvent compliquées. Aussi, les personnes composant un Conseil national des universités doivent disposer de connaissances, de compétences et d'une qualité de jugement leur permettant à la fois de bien comprendre les enjeux qu'ils auront à connaître et de formuler des idées et des recommandations bénéfiques pour le progrès des universités, la qualité de leurs activités, le plein accomplissement de leur mission et le meilleur service des personnes et de la société par un développement cohérent. Ensemble, les membres d'un Conseil national des universités doivent aussi rassembler un spectre étendu de connaissances et de compétences complémentaires pour pouvoir traiter de la grande diversité des enjeux confrontant l'institution universitaire.

À titre d'exemple de la mise en œuvre de ce principe de compétence, on peut citer la « matrice de compétences » utilisée par la Quality Assurance Board de la Saskatchewan pour recruter des membres, assurant à l'organisme la plus grande compétence dont il a besoin pour réaliser sa mission. Au chapitre des connaissances ou des habiletés, on recherche des compétences diversifiées allant de celles développées par la carrière professorale (enseignement, recherche, service au milieu) ou par des pratiques plus spécialisées (formation d'adultes en situation de travail) à des connaissances spécialisées (didactique, pédagogie, enseignement à distance, technologies d'apprentissage, systèmes d'information de gestion, etc.). En ce qui concerne l'expérience, l'organisme doit compter parmi ses membres des personnes issues de la gestion supérieure en milieu universitaire, des personnes s'étant illustrées dans d'autres domaines (affaires, syndicalisme, fonction publique, organismes communautaires), des personnes ayant pratiqué l'évaluation de programmes ou de services. Enfin, la composition de l'organisme doit refléter la diversité inhérente à la population⁹⁸.

On peut élaborer sur la liste des connaissances, des habiletés, des expériences et des compétences dont devraient témoigner collectivement les membres d'un organisme public indépendant préposé à une fonction

⁹⁸ Saskatchewan Higher Education Quality Assurance Board, *Board Competency Matrix* 2012, <http://www.quality-assurance-sk.ca/board-competency-matrix>. [Consulté le 11 juin 2013].

de conseil en matière universitaire; et cela devrait être aussi une responsabilité de l'organisme. L'important, ici, est de poser l'incontournable nécessité du principe de compétence pour le Conseil national des universités. Ce principe établit que les personnes devant composer un Conseil national des universités doivent être choisies d'abord selon des critères de compétence établie et d'expérience attestée. Ces personnes doivent en outre être assez nombreuses pour offrir au Conseil national des universités la gamme étendue de connaissances et compétences dont il aura besoin. Assurément, le Conseil pourra compter sur une équipe de recherche et il pourra aussi faire effectuer des recherches par des spécialistes externes. Mais il aura à commander et apprécier le résultat des recherches effectuées à sa demande; discuter en connaissance de cause avec des interlocuteurs disposant d'une grande autorité dans leur domaine propre (établissements universitaires, organismes subventionnaires de recherche, organismes de l'administration publique, ordres professionnels, etc.) ou exerçant d'importantes fonctions de représentation (associations d'établissements, regroupements syndicaux ou étudiants des milieux universitaires, centrales syndicales, associations patronales ou d'entreprises, etc.); traiter efficacement des très complexes enjeux universitaires; et intervenir avec crédibilité dans les débats de société. Il est donc essentiel que la composition du Conseil national des universités soit guidée par le principe de compétence et que l'ensemble de ses membres lui procure la gamme aussi complète que possible des connaissances, des expériences, des expertises et des habiletés nécessaires pour remplir avec autorité sa mission. Et la compétence d'ensemble du Conseil doit être perçue et reconnue par le milieu universitaire et la société dans les membres qui le constituent.

2. Principe de légitimité

La composition d'un Conseil national des universités doit lui assurer une légitimité réelle tant auprès des communautés universitaires qui feront l'objet de ses analyses, de ses études et de ses recommandations, qu'auprès des milieux externes à l'institution universitaire.

Cette légitimité ne peut résulter uniquement de la compétence objective des personnes. Elle requiert encore que ces personnes soient aussi perçues comme ayant une sympathie confirmée pour l'institution universitaire et ses activités. Mais il y a plus à la légitimité que cette sympathie. Étant donné la nature spécialisée des activités universitaires, étant donné que, dans ces activités (dont en particulier l'enseignement et la recherche, l'embauche, la promotion et la gestion de carrière des professeurs), le jugement des pairs est le mode décisionnel, étant donné que des personnes n'ayant jamais vécu l'université de l'intérieur pourraient être présumées ne pas connaître adéquatement l'institution, la légitimité d'un Conseil national des universités requiert qu'une partie de ses membres soit issue des communautés universitaires. Dans le présent contexte, il faut se souvenir que les communautés universitaires englobent plusieurs catégories professionnelles.

La notion de légitimité vaut aussi pour la perception qu'auront du Conseil les milieux extérieurs au monde universitaire. Si le Conseil national des universités est perçu, en raison de sa composition, comme trop immergé dans le monde universitaire, comme trop proche ou familier avec les établissements universitaires et leurs communautés, au risque de devenir complaisant, ou comme frappé de copinage, son autorité en souffrira gravement et il perdra vite toute audience, notamment auprès de l'autorité politique. Aussi la composition du Conseil national des universités doit-elle lui assurer une double légitimité aux yeux tant du monde universitaire que de l'autorité politique et de la société dans son ensemble.

3. Principe d'indépendance

Voici assurément l'aspect le plus délicat et le plus compliqué de la question de la composition du futur Conseil national des universités, exclusion faite du nombre de membres des diverses catégories socioprofessionnelles qui s'y retrouveront. Il s'agit du principe d'indépendance des membres du Conseil.

Sur ce point, la clarté et la candeur s'imposent. Le Conseil national des universités n'est pas et ne doit pas être une manière de « sommet permanent » de l'enseignement supérieur, ni un parlement du monde universitaire, ni une table de concertation des groupes composant les communautés universitaires, ni une table de négociation entre ces groupes universitaires, ni un instrument de représentation ou lobby des établissements et de leurs communautés. Le Conseil serait perdu si, par sa composition et par l'action de ses membres, il se laissait aller à l'un de ces rôles, qui ont leur raison d'être, mais qui n'est pas celle d'un organisme public indépendant devant œuvrer au service de la qualité des activités universitaires, de la

cohérence du développement du système universitaire et de sa bonne orientation, en développant une réflexion stratégique sur les enjeux qui le confrontent.

La composition d'un Conseil national des universités doit donc lui assurer une réelle indépendance par rapport à la fois aux établissements universitaires, aux communautés qui les composent et à leurs groupes associatifs, aux groupes ou aux intérêts sociaux, économiques, professionnels et autres qu'ils servent, ainsi qu'au pouvoir politique. Cette indépendance doit aussi être une indépendance perçue.

Certaines conditions sont nécessaires à une indépendance objective et perçue. Par exemple, les personnes nommées, qu'elles viennent de l'intérieur ou de l'extérieur des communautés universitaires, doivent l'être à titre personnel, essentiellement en fonction de leurs compétences (sans évidemment que l'on puisse se cacher qu'elles ont une origine et une appartenance). Par exemple encore, elles ne sauraient avoir d'obligation juridique de reddition de comptes envers quelque milieu d'appartenance professionnelle ou sociale que ce soit. En fait, cette reddition de comptes doit être remplacée par une consultation approfondie et une très grande qualité d'écoute que devront pratiquer les membres du Conseil, à la fois par les processus de consultation qu'ils mettront en œuvre dans leur fonctionnement collectif et par leur propre façon d'agir comme personnes entretenant des rapports avec le milieu universitaire et la société en général. Ainsi, si un Conseil national des universités était composé uniquement de membres de communautés universitaires, la perception d'indépendance serait certainement compromise.

En substance, donc, le principe d'indépendance requiert que les membres du Conseil national des universités ne soient pas des porte-parole, mais qu'ils conservent, cultivent et déploient une grande liberté de pensée et de positionnement en sachant se tenir le plus à distance possible des établissements, des groupes les composant, des instances gouvernementales, des forces sociales de toute nature, tout en ayant l'ouïe assez fine pour toujours les entendre et les écouter attentivement.

Pour conclure en peu de mots sur l'indépendance du Conseil et de ses membres, il faut le composer de personnes qui seront *représentatives* de leur milieu d'origine sans être *des représentantes* de leur groupe d'appartenance.

Les considérations qui précèdent définissent des orientations concernant la composition d'un Conseil national des universités. On peut évoquer les suivantes, en particulier :

- Le fait d'accorder une trop grande importance à l'un ou l'autre de ces trois principes de la compétence, de la légitimité et de l'indépendance aurait pour conséquence de compromettre le respect dû aux deux autres. Ici, tout est affaire d'équilibre, un équilibre délicat à atteindre et à maintenir, mais un équilibre nécessaire.
- Pour trouver la gamme variée des compétences requises par un Conseil national des universités et pour assurer sa légitimité par rapport aux communautés universitaires et aux diverses catégories professionnelles qui les constituent, et par rapport à la société dans son ensemble, le nombre de membres du Conseil ne peut être trop restreint.
- Pour réconcilier les valeurs de légitimité et d'indépendance, il faut rechercher un équilibre entre membres venant des communautés universitaires et membres venant de l'extérieur. Les représentants des communautés universitaires ont insisté, pendant la période de consultation, sur leur désir d'être significativement majoritaires au sein du Conseil; cela pourrait compromettre tant l'indépendance recherchée que l'indépendance perçue du Conseil national des universités. Inversement, une trop forte majorité de membres extérieurs aux établissements universitaires compromettrait la légitimité du Conseil dans les milieux universitaires.
- Pour optimiser les chances d'une composition du Conseil national des universités qui respecte le mieux les trois valeurs, il faut que le ministre puisse choisir avec la plus grande marge d'indépendance possible les membres dont il voudra recommander la nomination au gouvernement. Cela signifie qu'il doit pouvoir déterminer lui-même les processus de consultation pour le choix des personnes et ne pas être lié par des dispositions législatives trop contraignantes. Cela signifie aussi qu'il ne doit pas lésiner sur les consultations.

Quelques précisions supplémentaires sont de mise concernant la nomination des membres. D'une part, les membres seront nommés par le gouvernement du Québec sur recommandation du ministre de

l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. Il s'agit ici d'un choix et non d'une fatalité. En effet, on pourrait concevoir d'autres modes de sélection des membres du Conseil national des universités. Par exemple, ils pourraient être désignés par les différents groupes internes et externes intéressés par les choses universitaires. Ils pourraient être élus, pour autant que l'on identifie des collèges électoraux appropriés. Ils pourraient aussi être nommés par le seul ministre responsable. Ces diverses possibilités sont écartées pour des raisons précises : la désignation par les groupes mettrait en péril le principe de l'indépendance; l'élection créerait des obligations excessives de reddition de comptes à un groupe particulier et il n'est pas assuré que des personnes particulièrement compétentes voudraient s'astreindre à l'exercice électoral; la nomination par le seul ministre conférerait moins d'autorité au Conseil que la nomination par le gouvernement dans son ensemble.

Certains seront malgré tout chagrinés par le recours à une nomination par le gouvernement, et ce, pour deux raisons : le risque de politisation indue et la lenteur proverbiale du processus. Les risques sont réels. Cependant, la nomination d'une personne à un organisme public est une question d'intérêt public et le gouvernement, à titre de fiduciaire du bien public, est la meilleure instance pour assurer les nominations au Conseil national des universités, car il doit répondre de ses actes à l'Assemblée nationale et, ultimement, à la population. Entre-temps, il se trouve sous le regard vigilant des médias. Pour toutes ces raisons, la nomination par le gouvernement est la formule proposée pour le Conseil national des universités. Cette formule est la meilleure possible ou la moins mauvaise possible selon les opinions.

Par ailleurs, si les principes présentés ci-dessus sont fondamentaux, il s'impose de les traduire correctement dans une éventuelle loi constituant le Conseil national des universités. La consécration législative donnera des balises au ministre et au gouvernement pour l'exercice de leurs pouvoirs respectifs de recommandation et de nomination et aussi à l'opinion publique pour apprécier le bien-fondé des nominations. Certes, il y a des limites aux services que la loi peut rendre; cependant, elle peut énoncer des impératifs auxquels l'action gouvernementale doit se conformer. En revanche, il n'est pas recommandé de fixer législativement des mécanismes ou des processus trop détaillés par lesquels le ministre pourra solliciter des candidatures de personnes pouvant éventuellement être nommées comme membres du Conseil. L'identité, la composition et la représentativité de groupes peuvent changer dans le temps; le ministre doit pouvoir juger des meilleures modalités de consultation de tels groupes et conserver la possibilité d'élargir ses consultations.

En troisième lieu, une fois installé et opérationnel, le Conseil national des universités doit pouvoir conseiller, de temps à autre, le ministre quant aux types plus particuliers de compétences qu'il devrait pouvoir retrouver chez ses membres. La situation de l'ordre universitaire, les besoins sociaux auxquels il doit répondre, les pratiques d'enseignement ou de recherche, les technologies d'information et de communication, tout cela évolue et change dans le temps; le Conseil national des universités peut avoir besoin de nouveaux types de compétences; il doit donc pouvoir faire au ministre des représentations susceptibles d'éclairer la sélection de candidatures possibles pour nomination au Conseil.

À la lumière de l'analyse qui précède, la recommandation suivante est formulée :

RECOMMANDATION 8 MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

(1) NOMINATION

Il est recommandé que les membres du Conseil national des universités soient nommés par le gouvernement sur proposition du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie selon les modalités suivantes :

- La compétence en regard de la mission et des tâches du Conseil, telle qu'attestée par la formation et les expériences professionnelles et personnelles, constitue le premier et essentiel critère de nomination.
- Il est loisible au Conseil de conseiller de temps à autre le ministre sur les divers types de compétences parmi ses membres qui lui sont nécessaires pour la réalisation de sa mission et l'accomplissement de ses tâches.
- Le ministre est responsable de procéder aux consultations appropriées permettant d'identifier les personnes susceptibles d'être nommées.
- Le ministre est responsable de proposer au gouvernement la nomination de personnes qui, ensemble, reflètent la composition des milieux universitaires et de la société en général.
- Nulle personne occupant un poste de direction supérieure dans un établissement universitaire, tel que défini à l'article 4.4 de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*, nulle personne membre d'un conseil d'administration ou d'une commission ou d'un sénat académique d'un établissement universitaire, nulle personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un organisme universitaire, nulle personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un syndicat ou une association représentant des salariés ou des étudiants universitaires, ne peut être nommée membre du Conseil national des universités.

Le dernier élément de cette recommandation pourra faire sourciller certaines personnes. Une telle disposition a des précédents ailleurs au Canada. Surtout, elle est indispensable à l'indépendance des membres du Conseil et à la capacité pour ce dernier d'éviter d'être une table de négociation. Il est illusoire de penser que des personnes assumant l'un des rôles indiqués au paragraphe e) de la recommandation 8 pourront comme par magie s'en détacher à l'instant où elles entreront en séance au Conseil; la présence de personnes assumant de tels rôles, qui sont par ailleurs tout à fait légitimes dans la société en général et dans le monde universitaire en particulier, aurait pour effet de transformer le Conseil en un organisme d'une nature complètement différente de celle d'un organisme d'analyse, de réflexion, de recommandation n'ayant pour mandat que le service de la cause universitaire par-delà les intérêts particuliers des communautés qui la composent.

4.6.2 Principes et modalités de composition

Cela dit, comment déterminer la composition du Conseil quant aux origines, aux caractéristiques professionnelles et sociologiques et au nombre de ses membres? Abordons donc ces questions cruciales.

L'expérience des autres provinces canadiennes, à cet égard, suggère un nombre inférieur à la douzaine; cependant, les fonctions des organismes sont parfois définies de façon plus étroite que ce qui est proposé pour le CNU. Au Québec, de multiples propositions ont été mises de l'avant à ce sujet avant le Sommet, dans le cadre du Sommet et depuis le Sommet, et le nombre de membres de diverses catégories professionnelles est différent d'une proposition à l'autre. C'est donc dire que, sur cette question, le consensus n'existe pas.

Le président du présent chantier ne prétend pas pouvoir proposer la formule qui ferait rapidement et magiquement consensus. Toute proposition qu'il pourra formuler lui vaudra des critiques, des dénonciations et sans doute aussi quelques aimables sarcasmes pour compléter le bouquet. C'est finalement avec une vraie réticence qu'une proposition détaillée sera formulée. Cette réticence n'est pas gratuite. En effet, toute

combinaison précise fera inévitablement des insatisfaits qui engageront une bataille de chiffres au lieu de consentir à une réflexion sereine sur la question. Plutôt que de s'en tenir à seulement chercher la formule de composition qui ralliera le plus grand nombre ou qui minimisera les divergences d'opinions, il faut d'abord établir des principes qui pourront éventuellement conduire à une quantification de la composition du Conseil en regard des différentes catégories socioprofessionnelles et promouvoir l'atteinte d'un premier consensus sur ces principes. Cela pourra aider pour la suite des choses. Si les principes sont partagés, l'acceptation du fait qu'il n'y a pas de formule totalement satisfaisante pourra amener les divers partenaires à reconnaître la nécessité d'accepter une formule qui tendra vers l'égalité dans l'insatisfaction plutôt qu'au triomphe des uns et au dépit des autres.

Voici donc des principes de composition du Conseil qui méritent un examen attentif :

- **Nombre de membres** : il est proposé que le nombre de membres soit de l'ordre de la douzaine. C'est un ordre de grandeur qui apparaît raisonnable et qu'il ne faudrait pas dépasser significativement. Pourquoi la douzaine? Ce n'est pas le résultat d'un savant exercice de numérologie permettant de découvrir un chiffre disposant de propriétés miraculeuses, encore que la notion de douzaine ait acquis, au cours de l'histoire, quelques lettres, sinon de noblesse, du moins d'utilité, notamment commerciale! La douzaine est proposée pour des raisons plus pragmatiques, à savoir pour réconcilier une gamme de compétences aussi complète que possible en regard des trois dimensions de la mission du Conseil avec l'efficacité la plus grande dans la délibération. Encore une fois, il s'agit ici d'un ordre de grandeur et non d'un absolu intangible.

Cette douzaine se compose de membres votants; les limites du chiffre pourront être compensées par l'adjonction au Conseil d'observateurs capables d'enrichir ses travaux.

- **Présidence** : Il faut d'abord une présidente ou un président du Conseil national des universités répondant aux caractéristiques suivantes :
 - Est nommé par le gouvernement sur recommandation du ministre;
 - Bénéficie d'un mandat de cinq (5) ans, renouvelable;
 - S'occupe exclusivement du travail et des devoirs de la fonction;
 - Doit suspendre tout lien d'emploi avec un établissement ou un organisme universitaire ou avec un organisme public ou parapublic québécois, canadien ou étranger.

Les première, deuxième et troisième dispositions s'appliquaient déjà à la présidence de l'ancien Conseil des universités. La quatrième disposition vise à assurer que la personne occupant la présidence témoigne de la plus grande indépendance possible.

- **Une modeste majorité de membres provenant des principales composantes des communautés universitaires.** Cet énoncé requiert assurément une justification étayée.
 - Le principe de légitimité requiert une adéquate participation du milieu universitaire. Le principe de compétence le demande aussi puisqu'une partie très importante de la compétence sur les affaires universitaires se retrouve chez des personnes appartenant aux communautés universitaires. Cela explique qu'une majorité des membres du Conseil doivent être issus des communautés universitaires.

Cependant, il s'agit d'une majorité décrite comme « modeste ». Cela s'explique candidement et simplement. Plus serait grande et, à la limite, écrasante, la majorité de membres appartenant aux communautés universitaires, plus s'affaiblirait l'autorité morale et la crédibilité du Conseil à l'extérieur des milieux universitaires, soit auprès du ministre, du gouvernement, de la société dans son ensemble. La modestie de la majorité de membres universitaires est un adjuvant fort à la légitimité externe du Conseil et à son indépendance; mais l'existence de cette majorité nourrit la légitimité interne et la compétence du Conseil.

- Ces membres doivent représenter les principales composantes des communautés universitaires. Cette proposition appelle quelques précisions.

Ainsi, il est nécessaire que des professeurs soient membres du Conseil : ils sont au cœur de la réalité universitaire, ils sont les agents de l'ensemble des activités d'enseignement, de recherche, de transfert de connaissance, de services aux collectivités, qui sont la substance de l'activité universitaire; en un mot, sans professeurs, il n'y a tout simplement plus d'université. Cela dit, combien de membres issus des corps professoraux? Il faut rechercher une base qui correspond à une caractéristique essentielle de la réalité universitaire, soit le fait que, par nature, l'université rassemble une grande variété de disciplines et de champs d'études qui comportent des particularités importantes pour la vie et la gouverne des établissements. Cependant, la référence aux disciplines et champs d'études comme base pour fixer le nombre de professeurs devant être membres du CNU ne suggère de soi aucun chiffre qui serait auréolé d'apodicticité. Pourquoi? Simplement, parce que l'on peut arguer soit qu'il y a deux grandes catégories de disciplines (les sciences pures et appliquées et les sciences sociales et humaines), soit qu'il y a plutôt trois catégories de disciplines (les sciences pures et appliquées, les sciences de la santé et les sciences humaines, incluant les humanités et les arts, reconnues dans les trois fonds regroupés par le Fonds de recherche du Québec et dans les trois principaux organismes subventionnaires du gouvernement fédéral), soit même qu'il faut distinguer quatre catégories de disciplines, soit les trois précédentes en particulierisant les disciplines appartenant plutôt aux arts et à la création. On comprend que, selon la catégorisation des disciplines, on peut vouloir qu'il y ait au moins deux, ou au moins trois, ou au moins quatre professeurs membres du Conseil. Voilà pourquoi il n'y a pas ici de chiffre magique.

Il est aussi incontournable qu'il y ait une participation étudiante au Conseil, parce que ces personnes vivent l'expérience de l'université selon un mode unique, différent de toute autre expérience de l'institution. Cela dit, ici encore, on peut débattre longuement du chiffre sans qu'un seul s'impose de façon probante. On peut en effet avancer qu'il faut deux étudiants (en invoquant le fait que tous les programmes universitaires, aussi bien les programmes menant à un grade que les programmes crédités courts, appartiennent soit aux études de premier cycle, soit aux études de cycles supérieurs). On peut réclamer trois membres étudiants parce qu'il y a trois cycles. Cependant, l'argument peut être contesté : d'une part, la différence entre la maîtrise et le doctorat est moins grande qu'entre ces deux cycles et le premier cycle; d'autre part, dans un nombre grandissant de domaines formant à la recherche et dans un nombre grandissant de facultés et d'établissements, on favorise le cheminement continu baccalauréat – doctorat. On peut tout aussi bien réclamer quatre étudiants, soit un par cycle et un dit en « éducation permanente ». Ici non plus, il n'y a pas de chiffre totalement convaincant et on peut longuement discuter du meilleur chiffre sans jamais parvenir au consensus.

Parmi les compétences indispensables à un Conseil national des universités, il y a certainement une connaissance et une expérience substantielles et vécues de la gestion universitaire à un haut niveau (décanat de faculté, vice-rectorat). Il y a en effet des spécificités à la gestion d'une université qui ne s'apprennent pas dans les manuels et qui s'assimilent par la pratique dans le milieu. Un Conseil national des universités serait bien démuné quant à une exacte compréhension des réalités universitaires et quant au réalisme et à l'applicabilité de certaines recommandations s'il ne s'y trouvait des personnes compétentes en gestion universitaire. Il faut donc aussi au Conseil des personnes pouvant parler avec autorité de la gouverne et de la gestion universitaires. Cependant, les personnes choisies et nommées à ce titre ne doivent plus être en exercice, de manière à assurer qu'elles sont capables de l'indépendance attendue d'elles à titre de membre du Conseil national des universités.

Il y a encore d'autres composantes dans les communautés universitaires susceptibles de réclamer pour un ou une des leurs un ou des sièges à la table du Conseil. C'est le cas des chargées et chargés de cours, des cadres, des étudiants employés, des postdoctorants, des membres du personnel de recherche ou des personnels non enseignant (en sachant que, dans ce cas, il y a des découpages supplémentaires, par exemple le personnel professionnel qui n'est pas nécessairement inclus partout dans l'unité d'accréditation représentant les employés de bureau, les techniciens ou les métiers). Faut-il donc prévoir une participation au Conseil de chacune de ces catégories professionnelles?

Pour répondre à cette question, il faut revenir aux principes de composition du Conseil. D'une part, la compétence est le premier et essentiel critère de nomination au Conseil qui, il faut le rappeler avec toute l'insistance et la force nécessaires, n'est pas et ne doit pas être un « sommet » permanent du monde universitaire, ni un parlement, ni une table de concertation et encore moins une table de négociations, ni non plus un instrument de représentation ou un lobby des établissements et de leurs communautés. Si on devait transformer le Conseil en l'une de ces organisations sociales, qui ont par ailleurs leur raison d'être, on le stériliserait et on le dépouillerait de toute espèce d'autorité professionnelle et morale dans la société. Le Conseil national des universités est un organisme public indépendant d'analyse, de recherche, de réflexion, de consultation et de représentation dont la seule raison d'être est de servir la cause universitaire comme service public œuvrant au bénéfice de la société québécoise et non de l'une ou l'autre composante de l'institution universitaire. En ce sens, la compétence et la sagesse qu'elle peut apporter doivent être le critère essentiel de nomination. D'autre part, si les personnes nommées au Conseil qui sont issues des communautés universitaires doivent être représentatives de leur milieu d'origine, elles n'en sont pas des représentantes ou des porte-parole. Il existe d'autres mécanismes pour exercer cette forme de représentation.

Par ailleurs, il faut assurer au Conseil une diversité d'expériences, et ce, par un nombre limité de personnes. On peut circonscrire les grands types d'expériences développées par la participation à la vie universitaire. Il y a d'abord l'expérience première de l'exercice des fonctions spécifiques et essentielles de l'institution universitaire, c'est-à-dire l'enseignement, la recherche, le transfert de connaissances, le service aux collectivités; c'est l'expérience vécue par les membres du corps professoral. Il y a l'expérience étudiante de formation qui est elle aussi spécifique. Il y a l'expérience du soutien, sous diverses formes, apporté aux deux premières expériences universitaires. Il y a, enfin, l'expérience de gouverne universitaire, soit sous la forme de gestion proprement académique exercée sur des pairs, soit sous la forme de la gestion administrative qui se déploie dans une institution qui est *sui generis* parmi l'ensemble des institutions de la société; et on sait combien les universitaires sont attachés au caractère unique de leur institution.

Ce sont ces quatre expériences qui doivent participer au Conseil national des universités par les membres provenant des communautés universitaires et témoignant d'une compétence, attestée par leur formation et leur parcours professionnel individuel, en matière de choses universitaires.

Cela signifie que le Conseil doit accueillir des membres porteurs de ces quatre types d'expérience : l'expérience professorale, l'expérience étudiante, l'expérience de soutien aux activités spécifiquement universitaires (expérience portée par plusieurs corps d'emploi et non par le seul personnel dit de « soutien » selon le vocabulaire de certains établissements) et l'expérience de gestion. Cela signifie que le présent chantier ne recommande pas que chacune des catégories professionnelles se retrouvant dans les établissements universitaires au titre du soutien tel que précédemment défini soit nommément représentée de façon statutaire et continue au sein du Conseil. Cependant, par voie de rotation, le Conseil pourra accueillir successivement comme membres des personnes appartenant à différents corps d'emplois qui œuvrent au soutien des activités spécifiquement universitaires. Également, le Conseil pourra recourir, dans ses commissions, groupes de travail et comités permanents ou temporaires, à des personnes de ces corps d'emploi pour diversifier les compétences dont il dispose. Dans ce contexte, pour toutes les questions concernant l'enseignement, la pédagogie, l'encadrement des étudiants, l'évaluation des enseignements et autres de même nature, il sera important que, dans ses commissions, groupes de travail ou comité, le Conseil fasse appel à cette variante de l'expérience de l'enseignement qui est vécue par les personnes chargées de cours.

- **Des membres sans lien d'emploi avec un établissement universitaire et provenant de différents milieux de la société.**

Ces personnes doivent être en nombre suffisant pour élargir les compétences du Conseil et pour assurer son autorité morale et sa crédibilité en dehors des milieux universitaires.

Le principe de légitimité requiert une importante présence de la société et de ses divers milieux. Cette présence est décrite comme « importante » en référence au caractère modeste de la majorité de membres provenant des communautés universitaires.

Par « divers milieux », on entend les milieux avec lesquels l'institution universitaire est en interaction permanente, organique en quelque sorte, et structurée, par ses activités de formation, de recherche, de transfert de connaissances, de services aux collectivités. Ces milieux, ce sont les ordres professionnels, les entreprises productrices de biens et de services, les organismes publics (ministères, organismes gouvernementaux de toute nature), les institutions culturelles, le réseau de la santé et des services sociaux, les organismes syndicaux, les organismes communautaires, les associations et les organismes philanthropiques et autres entités composant le tissu de la société et liées d'une manière ou d'une autre à l'ordre universitaire et à ses activités. Cela offre un très considérable bassin de personnes parmi lesquelles choisir des membres du Conseil qui lui apporteront une large gamme de compétences complétant celles des membres universitaires et qui seront indépendants du système universitaire et des établissements qui le composent et aussi de l'appareil politique.

Ainsi serait composée la douzaine de membres votants du Conseil national des universités en lui assurant la diversité de compétences et d'expériences nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Il y a lieu d'élargir les ressources au service du Conseil en le dotant d'observateurs permanents avec droit de parole, mais sans droit de vote. Les observateurs suivants sont recommandés :

- **Le scientifique en chef du Québec** : la recherche est une activité centrale de l'université, sans la présence de laquelle on ne peut plus parler d'université. Comme il existe, au Québec, la fonction de scientifique en chef et comme l'expertise dont il dispose est de nature à élargir et approfondir la gamme des compétences dont le Conseil a besoin, ce scientifique en chef doit être l'un des observateurs permanents au Conseil.
- **Le président du Conseil supérieur de l'éducation** : il est très important que le Conseil national des universités et le Conseil supérieur de l'éducation agissent de façon complémentaire et s'éclairent l'un l'autre, puisque, d'une part, le CSE a un mandat qui couvre l'ensemble du système d'éducation et puisque, d'autre part, l'ordre universitaire entretient de multiples liens avec les autres ordres d'enseignement. L'appartenance du président du Conseil supérieur de l'éducation comme observateur permanent au Conseil facilitera la concertation des deux organismes et enrichira la réflexion de chacun d'eux.

Pourquoi, demanderont certaines personnes, le scientifique en chef et le président du Conseil supérieur de l'éducation seraient-ils « réduits » au statut de simples observateurs sans droit de vote? Cela s'explique par les considérations qui suivent. Chacun d'eux préside un organisme indépendant qui peut intervenir sur des matières intéressant aussi le CNU, qui peut l'interpeller sur des recommandations ou qui peut être consulté par le ministre sur une recommandation émanant dudit Conseil. Un scientifique en chef ou un président du CSE qui aurait voté sur une recommandation du CNU (peu importe que ce soit favorablement ou non) serait bien mal placé soit pour tenir dans son propre organisme une position différente de celle tenue dans les travaux du CNU, soit s'il se retrouvait minoritaire dans son propre organisme à propos d'une position prise comme membre votant du CNU. Cela serait fâcheux, pour ne pas dire plus, pour les personnes et les organismes en cause. Aussi le statut d'observateur proposé pour le scientifique en chef et pour le président du CSE leur permet-il de collaborer de très près aux travaux du CNU, d'en rechercher la meilleure articulation avec les travaux de leur propre organisme, de concourir au partage de l'information et de l'expertise, sans se retrouver dans une position où leurs obligations comme membres votants du CNU les mettent en situation délicate en fonction de la loyauté première qu'ils doivent à leur propre organisme, ou qui les écartèle entre deux loyautés également nécessaires.

- **Le sous-ministre responsable de l'ordre universitaire** ou son représentant doit avoir statut d'observateur permanent.
- **Des experts étrangers** : le Conseil national des universités doit aussi accueillir des experts étrangers à titre d'observateurs pour des mandats de durée comparable à celle des membres. Cette présence est nécessaire pour plusieurs raisons. Elle contribuera à l'identification des meilleures pratiques internationales; elle enrichira les travaux par l'apport de personnes capables d'un regard à la fois informé et désintéressé sur le système universitaire québécois; elle renforcera l'autorité des avis et recommandations du Conseil.

Ces principes et modalités de composition appellent quelques commentaires allant à la rencontre de prévisibles critiques.

RECOMMANDATION 9 MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

(2) PRINCIPES DE COMPOSITION

Il est recommandé que le Conseil national des universités soit composé de treize (13) membres nommés par le gouvernement sur proposition du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, à savoir :

- Une présidente ou un président nommé pour un mandat renouvelable de cinq ans. Cette personne doit suspendre tout lien d'emploi avec un établissement ou un organisme universitaire ou organisme public ou parapublic et elle doit s'occuper exclusivement du travail et des devoirs de la fonction.
- Sept personnes appartenant aux communautés universitaires :
 - trois professeurs;
 - un étudiant de cycles supérieurs;
 - une personne provenant des personnels universitaires autres que les professeurs;
 - deux personnes ayant eu une expérience de direction supérieure telle que définie par la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*, dont une expérience de direction supérieure académique.
- Cinq personnes provenant de la société civile, sous réserve des exclusions visées au paragraphe e) de la recommandation 8.

Les membres autres que la présidente ou le président sont nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable une seule fois. Le mandat du membre étudiant cesse au moment où il obtient son diplôme ou met fin à ses études.

Il est en outre recommandé que soient observateurs permanents au Conseil avec droit de parole, mais sans droit de vote :

- le scientifique en chef du Québec;
- le président du Conseil supérieur de l'éducation;
- le sous-ministre responsable de l'ordre universitaire ou son représentant.

Il est enfin recommandé que le Conseil soit requis de nommer observateurs, pour un mandat non renouvelable de quatre ans, trois experts étrangers.

En premier lieu, la recommandation assure au milieu la modeste majorité annoncée dans la discussion de principes de composition. Assurément, certains jugeront que la proportion de membres venant des communautés universitaires est insuffisante. En réponse à cette critique, il faut rappeler (1) qu'une trop forte représentation interne affecterait négativement la légitimité et, partant, l'autorité morale du Conseil dans l'ensemble de la société et auprès de l'appareil gouvernemental; (2) que les communautés universitaires comptent aussi des personnels de direction supérieure (recteurs, vice-recteurs, doyens ou les équivalents) et que cette catégorie de compétences doit se retrouver au sein du Conseil; et (3) que tant la présidente ou le président que le scientifique en chef du Québec seront vraisemblablement issus du milieu universitaire. Ainsi, la crainte de voir le Conseil dominé par des personnes n'ayant ni lien étroit avec la réalité universitaire ni connaissance personnelle de la vie universitaire n'est pas fondée.

En second lieu, des critiques dénonceront l'absence de membres provenant de l'une ou l'autre catégorie professionnelle autre que le corps professoral se retrouvant dans les établissements universitaires. À cela on doit répondre :

- que toutes ces catégories professionnelles se regroupent fondamentalement dans l'exercice d'une seule et même fonction de soutien, au sens large du terme, des activités centrales spécifiques de l'institution universitaire;
- que la recommandation propose que, par voie de rotation, le membre puisse provenir successivement des divers corps d'emploi universitaires;
- que divers corps d'emploi de soutien pourraient également réclamer une présence et qu'il est difficile soit d'accroître indéfiniment le nombre de membres du Conseil, soit d'exclure en principe divers groupes d'emploi en spécifiant qu'un seul ou seulement certains pourraient compter statutairement et de façon permanente un membre;
- que les membres du Conseil y sont nommés pour leur compétence, leur expérience et leur capacité personnelle de contribuer de façon indépendante à la réalisation de son mandat et non pour représenter des groupes.

En troisième lieu, on critiquera aussi le fait qu'il n'y aurait qu'un seul membre étudiant et provenant en plus des seuls cycles d'études supérieures. À cela on doit répondre que le fait de cheminer aux cycles supérieurs après avoir complété des études de premier cycle procure une connaissance personnelle vécue plus complète et plus riche de l'expérience étudiante; or, la compétence est et doit être le premier critère pour la nomination de membres du Conseil. Le membre étudiant siégeant au Conseil n'est pas et ne doit pas être un représentant associatif ou syndical des étudiantes et étudiants des universités, mais une personne dont la connaissance vécue de l'expérience étudiante le rend apte à contribuer aux fonctions propres du Conseil qui ne sont pas la défense d'une catégorie professionnelle ou d'un groupe particulier, mais la promotion et l'amélioration de l'institution universitaire comme service public.

Les membres du Conseil doivent être représentatifs de multiples milieux; ils n'en sont pas des représentants; ils sont choisis pour leur compétence et ont un devoir d'indépendance.

4.6.3 Concernant l'indépendance des membres

Compte tenu à la fois de la nécessaire indépendance des membres du Conseil national des universités et du fait que tous ces membres, tant ceux venant des communautés universitaires que ceux issus de milieux sociaux, ont inévitablement une identité, des appartenances et des solidarités professionnelles et sociologiques, il y a lieu de prendre des dispositions supplémentaires pour consolider l'indépendance souhaitée.

RECOMMANDATION 10 MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

(3) INDÉPENDANCE DES MEMBRES

Il est recommandé que, dans les meilleurs délais après son entrée en activité, le Conseil national des universités se dote d'un règlement, approprié à la mission et aux tâches de l'organisme, sur l'indépendance et les conflits d'intérêts des membres;

Que ce règlement soit établi en tirant inspiration des dispositions sur la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, de la *Politique relative à l'indépendance des administrateurs des sociétés d'État*, et d'autres lois ou règlements applicables;

Que ce règlement prenne effet après sa ratification par le ministre.

4.7 Articulation avec le Conseil supérieur de l'éducation

La perspective de la création d'un Conseil national des universités soulève la question de l'articulation de la nouvelle entité avec le Conseil supérieur de l'éducation. En effet, on sait qu'il existe au Conseil supérieur de l'éducation une commission de l'enseignement et de la recherche universitaire et que le Conseil a déjà étudié des enjeux intéressant l'ordre universitaire et formulé des avis sur ces questions. Faut-il donc revoir le mandat et les responsabilités du Conseil supérieur de l'éducation pour les adapter à la situation nouvelle qui résultera de la création du Conseil national des universités?

Certains voudront répondre à cette question en rappelant que, de 1968 à 1993, le Conseil supérieur de l'éducation a coexisté avec l'ancien Conseil des universités et même, de 1979 à 1993, avec l'ancien Conseil des collèges et que cet état de choses a été vécu, au total, de façon harmonieuse. En conséquence, pour cette façon de voir les choses, il n'y aurait pas lieu d'appréhender un problème sérieux pour le Conseil supérieur de l'éducation du fait de la création du Conseil national des universités. Une telle réponse est paresseuse. Il s'impose d'approfondir la question, en fait d'approfondir deux questions touchant à l'articulation des deux organismes.

La première question concerne l'existence d'une Commission de l'enseignement et de la recherche universitaire au sein du Conseil supérieur de l'éducation. En vertu de l'article 24 de sa loi constitutive, « le Conseil peut former des commissions pour la réalisation de ses travaux ou pour l'étude de questions particulières ». Le Conseil confie à une commission le « mandat de proposer des orientations ou de formuler des recommandations au ministre sur des questions relatives à un ordre ou à un secteur d'enseignement », et ce, en préparant des documents « qui seront soumis au Conseil pour adoption ». ⁹⁹ Au cours des dix dernières années civiles, de 2003 à 2012 inclusivement, le Conseil supérieur de l'éducation a adopté six avis concernant l'ordre universitaire qui ont requis des travaux de la Commission de l'enseignement et de la recherche. La lecture des thèmes de ces avis ¹⁰⁰ donne à penser qu'ils auraient pu être préparés et formulés par un organisme comme le Conseil national des universités. Il y a donc, ici, un évident enjeu d'articulation entre le Conseil supérieur de l'éducation et le futur Conseil national des universités. Cela ne requiert pas obligatoirement une intervention ministérielle ni, a fortiori, une intervention législative, puisque la création, la modification ou la fusion de commissions relèvent de la régie interne du Conseil supérieur de l'éducation. Des suggestions seront formulées ci-après à ce sujet; mais déjà la recommandation que le président du Conseil supérieur de l'éducation siège comme observateur permanent du Conseil national des universités devrait faciliter une meilleure articulation des deux organismes. Cela dit, la question doit être retournée au Conseil supérieur de l'éducation en attirant son attention à l'enjeu d'une plus fine articulation entre l'enseignement collégial et l'enseignement universitaire, comme l'a signalé l'Université de Montréal.

RECOMMANDATION 11 COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

Il est recommandé que le Conseil supérieur de l'éducation réévalue l'existence et le rôle de sa Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires, compte tenu de la mission du Conseil national des universités, et que cette réévaluation prenne en compte l'enjeu d'une plus fine articulation entre l'enseignement collégial et l'enseignement universitaire.

⁹⁹ Conseil supérieur de l'éducation, *Commissions et comités*, 2013.

¹⁰⁰ Février 2004 : *Le financement des universités québécoises dans le contexte de l'économie du Savoir. Mémoire du CSE à la Commission de l'éducation sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités*. Novembre 2005 : *L'internationalisation : ouvrir le dynamisme des universités québécoises*. Mai 2008 : *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*. Octobre 2010 : *Pour une vision actualisée des formations universitaires aux cycles supérieurs*. Février 2012 : *L'assurance qualité à l'enseignement universitaire : une conception à promouvoir et à mettre en œuvre*. Septembre 2012 : *Rappel des positions récentes du CSE relatives à la recherche et à l'innovation*.

La deuxième question, plus globale, concerne la portée du mandat même du Conseil supérieur de l'éducation. Dans le sillage de la création du Conseil national des universités, faut-il amender en conséquence le rôle du Conseil supérieur de l'éducation?

Cet enjeu a fait, à plus d'une reprise, l'objet de réflexions par le Conseil supérieur de l'éducation lui-même. Ainsi, en 1978 et 1979, dans le contexte de la création du Conseil des collèges, le Conseil supérieur de l'éducation a jugé nécessaire de formuler un avis au ministre de l'Éducation, adopté à sa 227^e réunion tenue les 11 et 12 octobre 1979. Cet avis, intitulé *L'avenir du Conseil supérieur de l'éducation*, formule clairement l'idée que l'existence de conseils sectoriels ou spécialisés ne le rend pas lui-même inutile ni ne le réduit à être désormais un « Conseil des écoles ». Dans son avis de 1979, le Conseil supérieur de l'éducation identifie des enjeux qui sont systémiques, qui relèvent clairement de sa compétence et qui ne pourraient être convenablement traités par un simple mécanisme *ad hoc* regroupant le Conseil supérieur de l'éducation, le Conseil des universités et le Conseil des collèges. Ce sont des enjeux tels que les questions fondamentales de l'éducation, les priorités d'une politique québécoise d'éducation, la formulation d'une politique globale d'éducation permanente, la coordination dans le système d'éducation, la coordination de celui-ci sur la société globale, les liens entre les activités éducatives et celles relevant du développement culturel de la collectivité¹⁰¹.

Plus de trente ans après cette réflexion, soit au début de 2013, dans la perspective du Sommet à venir sur l'enseignement supérieur, le président du Conseil supérieur de l'éducation rappelle à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, la nature et la portée systémiques du mandat de l'organisme :

Ce mandat consiste à aviser le gouvernement et le ministre de l'Éducation sur toutes les questions générales et fondamentales que pose l'éducation en milieu scolaire et non scolaire et qui doivent être situées dans une perspective prospective, sur les éventuelles priorités d'une politique québécoise d'éducation, sur les mesures propres à favoriser l'évolution de l'enseignement vers une politique globale d'éducation tout au long de la vie, sur les liens entre les institutions d'enseignement et les autres lieux de formation ainsi que sur les liens entre les activités éducatives et le développement culturel de la collectivité.

[...]

Le mandat du Conseil est donc vaste et ne peut être réduit à celui d'un seul ordre d'enseignement. En effet, il couvre tous les ordres d'enseignement, allant de l'éducation préscolaire à l'université et à l'éducation des adultes. Il développe une vision systémique à moyen et à long terme, et prospective¹⁰².

Pour illustrer ce propos, le président du Conseil donne l'exemple de multiples dossiers qui « touchent à plusieurs ordres et gagnent à être traités de manière transversale¹⁰³ » :

Que l'on songe, par exemple, au cheminement des élèves et des étudiants et à la nécessité d'en assurer l'intégration d'un ordre d'enseignement à l'autre; à la problématique de l'éducation des adultes, qui concerne à la fois les commissions scolaires, les collèges, les universités et les milieux de travail; à la formation professionnelle et technique, qui touche au secondaire et au collégial et qui nécessite d'être bien arrimée; à l'introduction et aux effets des technologies de la communication à tous les ordres d'enseignement; à l'apprentissage des langues et à la qualité du français, qui concernent tous les ordres d'enseignement¹⁰⁴.

¹⁰¹ Conseil supérieur de l'éducation, *L'avenir du Conseil supérieur de l'éducation. Avis au ministre de l'éducation*, 227^e réunion, octobre 1979, p. 4-5.

¹⁰² Lettre de monsieur Claude Lessard, président du Conseil supérieur de l'éducation, à madame Marie Malavoy, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, et à monsieur Pierre Duchesne, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, le 21 février 2013.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.* La lettre cite d'autres exemples : « D'autres exemples : le Conseil a publié un avis en 2010 sur la transition entre le secondaire et le collégial. Il s'est aussi penché sur la gouvernance de l'éducation (2001 et 2002), sur la nécessaire conjugaison de l'équité et de la performance en éducation (2010) et sur la réussite des garçons et des filles (1999). Ces thématiques traversent les ordres d'enseignement et, même si elles ont des manifestations propres à chaque ordre, elles participent d'une évolution plus globale dont il

En outre, aux yeux du Conseil supérieur de l'éducation, l'expérience du passé justifie de conclure que la préservation du mandat large et systémique de l'organisme est pleinement compatible avec l'existence de conseils à vocations sectorielle et spécialisée :

Il est intéressant de noter que lorsque le Conseil des universités a été institué, en 1969, et le Conseil des collèges, 10 ans plus tard – dans les deux cas, sur la recommandation du Conseil supérieur de l'éducation –, on s'est interrogé sur le rôle du Conseil supérieur de l'éducation [...] À chaque occasion, on a jugé que le Conseil supérieur de l'éducation devait conserver son mandat général et systémique, et qu'il ne faisait pas double emploi avec un Conseil des universités au mandat de coordination explicite (mandat que le Conseil supérieur de l'éducation n'a jamais eu pour les universités), ni même avec un Conseil des collèges¹⁰⁵.

À l'analyse des explications et des arguments fournis par le Conseil, tant en 1979 qu'en 2013, le président du présent chantier considère que, sous réserve de la mise en œuvre de la recommandation relative à la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires, la création d'un Conseil national des universités ne doit pas avoir pour effet de remettre en cause le mandat large et systémique du Conseil supérieur de l'éducation. Chacun des deux conseils aura amplement de « pain sur la planche ». En outre, la participation du président du Conseil supérieur de l'éducation comme observateur aux réunions du Conseil national des universités facilitera la collaboration et la concertation des deux organismes aux vocations complémentaires plutôt que concurrentes, et ce, d'autant plus si les deux organismes se dotent, par surcroît, d'un comité permanent de liaison.

4.8 ÉLÉMENTS D'ORGANISATION

Afin de contribuer à rendre opérationnel le Conseil national des universités, il est nécessaire de préciser certains éléments essentiels de son organisation. Parmi ces éléments, la loi instituant le Conseil devra lui attribuer des pouvoirs qui seront indispensables à la réalisation de sa mission. Par ailleurs, le Conseil doit disposer des moyens et des ressources nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Les pages qui suivent précisent les principaux éléments d'organisation du Conseil.

4.8.1 Pouvoirs attribués au Conseil

Le Conseil sera un organisme public indépendant doté de l'autonomie conceptuelle, opérationnelle et administrative. Dans cette perspective, on doit d'abord déterminer quels sont les pouvoirs essentiels que sa loi constitutive doit lui accorder.

1. Pouvoir réglementaire

Le premier pouvoir nécessaire est celui d'établir les règlements régissant son fonctionnement, ses membres et son personnel. L'ancien Conseil des universités était doté d'un tel pouvoir. Le Conseil supérieur de l'éducation et d'autres conseils comme, par exemple, le Conseil des arts et des lettres du Québec ou le Conseil du statut de la femme, disposent d'un pouvoir réglementaire en matière de régie interne. Ce pouvoir réglementaire sera nécessaire aussi pour définir les conditions assurant la plus grande indépendance des membres.

2. Pouvoir relatif aux comités ou groupes de travail

Au cours des réunions préparatoires au Sommet et lors de ce dernier, des propositions ont été formulées quant à la nécessité de doter le Conseil de commissions permanentes pouvant même être établies par sa loi constitutive. La consultation postérieure au Sommet a livré des idées semblables. Selon les partenaires qui soumettent de telles propositions, on peut penser à des commissions permanentes sur l'enseignement ou la

importe de bien comprendre la dynamique d'ensemble et les facteurs sociétaux qui la déterminent. D'autres thèmes, à l'origine plus sectoriels, évoluent dans le même sens : c'est ainsi que pendant très longtemps, la problématique des élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage a été, pour l'essentiel, réservé à l'enseignement obligatoire; maintenant, elle pénètre l'enseignement supérieur. Que le Conseil aborde cette question fort de sa connaissance de tous les ordres d'enseignement est un atout indéniable. »

¹⁰⁵ Lessard, *op. cit.*, p. 4.

formation, sur la recherche ou sur le financement des universités. En plus, le Conseil national des universités devra assumer des tâches d'évaluation de la qualité et de l'opportunité des nouveaux programmes et aussi d'examen des politiques et pratiques institutionnelles d'évaluation de programmes existants. Tout cela, jugent certains intervenants, milite en faveur de la création de commissions ou de comités du Conseil national des universités par voie de décision législative. En outre, il y a aussi la suggestion de nommer des vice-présidents, notamment pour présider les commissions.

Après analyse des pratiques et des précédents observés ainsi que des résultats de la consultation, le président du présent chantier recommande plutôt que le Conseil national des universités dispose du pouvoir de créer, de mandater, de composer, de modifier ou d'abolir tout comité ou groupe de travail permanent ou temporaire nécessaire à son fonctionnement et à la réalisation de son mandat. Cela exclut donc l'idée de commissions permanentes inscrites dans la loi même.

Cette orientation est justifiée par plusieurs raisons. En premier lieu, on peut s'instruire de la pratique du Conseil supérieur de l'éducation. En vertu de l'article 24 de sa loi constitutive, le Conseil supérieur de l'éducation « peut former des commissions pour la réalisation de ses travaux ou pour l'étude de questions particulières ». Sur cette base, le Conseil supérieur de l'éducation compte présentement six commissions qu'il a créées et qu'il peut modifier ou auxquelles il peut ajouter, de façon permanente ou ponctuelle et selon les besoins qu'il constate, soit des responsabilités supplémentaires, soit même des commissions supplémentaires. Cette formule présente le grand avantage de la souplesse et de l'adaptabilité et aussi celui de pouvoir agir et décider rapidement sans avoir à solliciter et à attendre une sanction législative. En deuxième lieu, même si l'on choisissait d'inscrire dans la loi des commissions permanentes, le découpage des responsabilités d'éventuelles commissions n'est pas en soi évident. Par exemple, s'il est vrai qu'en milieu universitaire la recherche doit concourir de très près à la formation des cycles supérieurs, faudrait-il donner à une éventuelle commission de la recherche une possibilité d'intervention sur les enjeux de formation aux cycles supérieurs, domaine plutôt réservé à une commission de l'enseignement ou de la formation? Par ailleurs, vu l'existence du Fonds de recherche du Québec, faudrait-il une commission de la recherche au Conseil national des universités? Et si oui, comment la mandater pour prévenir la duplication avec le Fonds? Autre difficulté : si c'est la loi constitutive qui crée les commissions du Conseil national des universités, faut-il seulement une commission de l'enseignement et une commission de la recherche ou doit-on en créer d'autres (p. ex. financement, ressources humaines, affaires étudiantes)? Et si le besoin surgit éventuellement de commissions consacrées à d'autres sujets, faudra-t-il à chaque fois modifier la loi? Sinon, le Conseil voudra-t-il avoir deux types de commissions, celles créées par la loi et celles qu'il créerait lui-même?

Compte tenu des préoccupations et du questionnement qui précèdent, la solution la plus simple est d'attribuer au Conseil national des universités le pouvoir de créer, de mandater, de composer, de modifier et d'abolir les commissions, groupes de travail, comités permanents ou temporaires nécessaires à son travail.

Ce pouvoir devrait être exercé par le Conseil dans le respect de deux règles :

- Les commissions, groupes de travail ou comités doivent normalement être présidés par un membre du Conseil nommé par ce dernier sur recommandation du président, sauf cas particulier décidé par le Conseil lui-même pour des raisons appropriées.
- Les commissions, groupes de travail ou comités doivent normalement être composés de personnes qui ne sont pas membres du Conseil, mais choisies selon les principes généraux présidant à la composition du Conseil lui-même, sauf cas particulier décidé par le Conseil lui-même pour des raisons appropriées.

Ce type d'arrangement est en harmonie avec la nature, la mission et la personnalité du Conseil et lui procure la souplesse qui facilitera son cheminement et son fonctionnement.

3. Pouvoir en matière de recherche

La loi doit établir que le Conseil peut effectuer ou faire effectuer toute recherche nécessaire à la réalisation de sa mission. Cela confère au Conseil l'autorité nécessaire pour entreprendre lui-même des activités de recherche, mais aussi celle de la commander à des chercheurs, des équipes ou des centres de recherche

appartenant à un établissement universitaire ou à un organisme de recherche québécois ou étranger. Il incombe au Conseil de définir les thématiques de recherche qui l'intéressent et les fonds qui s'y rattachent.

Il sera avantageux pour le ministre, pour le gouvernement, pour les établissements universitaires et leurs communautés, et pour un grand nombre de milieux sociaux, que le Conseil national des universités initie, encourage, soutienne de multiples chantiers de recherche sur les affaires universitaires. Les enjeux liés aux universités revêtent un caractère critique pour le progrès et le développement de la société. Aussi sera-t-il bénéfique de soutenir la recherche sur l'institution universitaire en général. En outre, pour accomplir les diverses tâches lui incombant, le Conseil devra régulièrement commander un effort de recherche ciblé. On peut même imaginer que le Conseil trouvera utile de se doter d'un comité de la recherche pour circonscrire ses besoins en recherche, définir des thématiques précises, commander des projets et en apprécier les résultats.

Il est important que le Conseil puisse faire effectuer par des chercheurs indépendants une partie de la recherche qui lui est nécessaire. Cela est justifié par plusieurs raisons. Une telle approche permet de tirer parti des chercheurs universitaires s'intéressant aux mêmes enjeux que le Conseil; ces chercheurs disposent d'une indépendance intellectuelle et scientifique qui permet un examen approfondi capable d'aller au-delà des idées reçues. Elle permet d'élargir le nombre de ces chercheurs en associant des professeurs dont les travaux peuvent présenter un intérêt pour le Conseil. Elle permet de concourir à la formation d'étudiantes et d'étudiants de 2^e et 3^e cycles en les associant à des projets de recherche. Elle permet aussi d'assurer le transfert de connaissances au-delà du Conseil lui-même, et ce, tant vers le milieu universitaire que vers la société. Enfin, cette approche procure au Conseil l'accès à une grande diversité de compétences scientifiques dépassant largement sa capacité de se constituer une équipe de chercheurs très diversifiés.

De manière à optimiser les ressources, le Conseil, lorsqu'il voudra faire effectuer des recherches par des spécialistes extérieurs à son propre personnel, devrait recourir aux services du Fonds de recherche du Québec pour gérer l'appel de propositions, l'évaluation des projets soumis, l'allocation de fonds aux chercheurs et le contrôle de la réalisation des projets. À cet égard, il n'y a ni nécessité, ni intérêt à dédoubler une expertise professionnelle en matière de financement de la recherche dont dispose déjà le Fonds.

4. Pouvoir en matière d'information

Aux fins de ses activités de recherche, mais aussi pour l'accomplissement d'une proportion importante de ses tâches, le Conseil national des universités aura besoin d'informations concernant les établissements universitaires. Aussi la loi établissant le Conseil doit-elle lui assurer deux choses. D'une part, de façon générale, le Conseil doit pouvoir obtenir de tout établissement universitaire ou de tout ministère l'information détenue par ces instances et nécessaire à la réalisation de sa mission. Il s'agit, par exemple, d'information de nature financière, d'information sur les effectifs étudiants, sur les fonds de recherche, etc., bref, toute information nécessaire aux travaux du Conseil. Évidemment, ce dernier sera lié par toutes les obligations juridiques assurant la protection des renseignements personnels.

D'autre part, le Conseil doit pouvoir accéder aux bases de données du ministère ou celles constituées à la demande du ministère, par un organisme comme la CREPUQ, afin de pouvoir procéder aux analyses nécessaires à la réalisation de sa mission.

La question des bases de données a été évoquée par plusieurs intervenants ayant participé à la consultation menée par le présent chantier après le Sommet. Certains ont suggéré que le Conseil récupère les bases de données développées par la CREPUQ, ou même celles actuellement en possession du ministère (de l'Éducation du Loisir et du Sport ou de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie). Après analyse, le président du chantier en est venu à la conclusion qu'une telle orientation ne devait pas être retenue, et ce, pour les raisons suivantes.

Premièrement, il n'y a aucune nécessité intrinsèque qu'un organisme ayant les fonctions proposées par le Conseil national des universités ait aussi la responsabilité de construire, entretenir, valider et exploiter des bases de données, dans la mesure où, tel que précédemment recommandé, il peut accéder à ces bases de données et y procéder aux analyses qu'il juge nécessaires. L'accès suffit.

Deuxièmement, dans la mesure où l'on reconnaît au Conseil national des universités, également tel que précédemment recommandé, la tâche de formuler des propositions concernant la création, l'entretien et le développement de bases de données assurant une plus complète information de gestion, il n'y a nulle nécessité intrinsèque à ce que le Conseil gère lui-même ces bases.

Troisièmement, demander au Conseil national des universités d'assumer une responsabilité élargie comme gardien et opérateur des nombreuses bases de données nécessaires à la connaissance et à la gestion des établissements universitaires et de leurs activités – on pense ici à GDEU, SYSPER, SIRU, SIFU, SILU, etc. – alourdirait considérablement son travail et imposerait au président, aux membres et à une partie du personnel du Conseil de consacrer du temps, des énergies et d'autres ressources à des matières qui ne sont pas au cœur de la mission d'étude, de recherche et de conseil de l'organisme.

Quatrièmement, la volonté de détacher certaines bases de données de la responsabilité du ministère qui les a développées et qui en a vitalement besoin pour réaliser des tâches aussi fondamentales que de verser des subventions de fonctionnement aux établissements universitaires, n'apparaît pas destinée à se réaliser facilement ni sur le plan du principe, ni sur le plan des arrangements pratiques requis pour ce faire.

Pour toutes ces raisons, il n'est pas recommandé que le Conseil national des universités devienne maître d'œuvre de l'ensemble des bases de données relatives aux universités et à leurs activités pour autant, comme on l'a précédemment requis, que le Conseil puisse y accéder par lui-même pour y mener des travaux d'analyse et de recherche.

Cela dit, plusieurs intervenants entendus au cours de la consultation ont fait valoir la nécessité que l'information de gestion et les bases de données relatives aux affaires universitaires fassent l'objet d'un effort résolu et continu de développement et de valorisation par les instances gouvernementales, en les protégeant des effets pervers des compressions budgétaires récurrentes frappant les services des ministères. On a aussi mis en lumière la nécessité que les bases de données soient accessibles pour des recherches scientifiques et aussi pour des recherches que veulent raisonnablement mener des organismes représentant des groupes de la communauté universitaire. Les difficultés que vit la CREPUQ au moment où est rédigé le présent rapport et l'incertitude entourant la capacité de l'organisme à poursuivre son travail relativement à des bases telles SYSPER offrent l'occasion d'une réflexion approfondie sur les bases de données et les meilleures conditions de leur gestion et de leur développement.

5. Ressources du Conseil national des universités

Il faut enfin formuler quelques observations sur les ressources nécessaires au Conseil.

Le Conseil aura besoin de deux catégories de personnel. Il lui faudra un personnel administratif assurant son autonomie opérationnelle et administrative et son bon fonctionnement. Cependant, dans le processus de mise en place éventuelle du Conseil, il y aura lieu d'examiner comment le Conseil national des universités pourrait recourir aux services administratifs d'organismes comparables existants, par exemple pour sa gestion financière ou celle de son personnel, afin de réduire ses besoins de ressources humaines propres. Par ailleurs, pour assurer son autonomie conceptuelle, le Conseil aura besoin d'un personnel de professionnels de recherche institutionnelle et d'analystes de base de données familiers avec les réalités universitaires. Ce personnel relativement spécialisé doit être propre au Conseil, car c'est ce personnel qui rendra le Conseil capable des analyses, des recherches et de la préparation de ses documents et avis et aussi de la supervision des recherches qu'il aura confiées à des chercheurs appartenant au milieu universitaire. Si l'impartition d'une partie de la recherche indispensable à l'accomplissement des tâches que commande sa mission est tout à fait légitime pour le Conseil, encore doit-il avoir dans son propre personnel des expertises capables de définir des projets de recherche et d'en valider les résultats.

À titre illustratif, on peut commencer à préciser le type de ressources humaines requises pour le Conseil, outre le président qui est rémunéré pour s'occuper exclusivement de son travail et des responsabilités inhérentes à son poste.

- **Personnel administratif** : il faudra un secrétaire général (cadre) agissant comme soutien direct au Conseil et à ses commissions, groupes de travail et comités et aussi comme directeur de

l'administration. Ce cadre aura besoin de personnel de soutien, notamment pour le soutien aux instances du Conseil. Les fonctions suivantes devront être assumées par le personnel administratif :

- Gestion du personnel;
 - Gestion financière et matérielle;
 - Logistique du Conseil et de ses commissions (secrétariat, production des avis, etc.);
 - Communications du Conseil.
- **Personnel scientifique** : il faudra au Conseil un directeur des études et de la recherche (cadre) ainsi que du personnel d'analyse de données et de recherche institutionnelle. Le personnel scientifique devra posséder plusieurs expertises pour réaliser les travaux d'analyse et de recherche, notamment :
 - Exploiter des bases de données et des outils de production de statistiques;
 - Analyser des états financiers et autres documents financiers;
 - Effectuer la recherche et la synthèse de documents;
 - Maîtriser le fonctionnement du système universitaire québécois.

Au total, une équipe d'une vingtaine de personnes devra œuvrer au bon fonctionnement des travaux du Conseil, de ses diverses commissions et des groupes de travail qui pourraient être mis sur pied.

Outre ces personnels général et spécialisé, il faudra évidemment pourvoir le Conseil d'un budget de fonctionnement, en y incluant une enveloppe réservée à la recherche pour qu'il ait la capacité de faire effectuer des recherches sur des objets liés à ses tâches et à sa mission. À cet effet, un budget de 4 M\$ par année sera nécessaire, ce qui correspond à environ 0,1 % des fonds investis en 2013-2014 par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie dans les universités. Ce budget devra se répartir comme suit : 2,5 M\$ en fonds de fonctionnement et 1,5 M\$ en fonds de recherche. Or, il est à noter qu'une partie de ces fonds pourrait provenir d'une réallocation des ressources du Ministère et ne constituerait donc pas une dépense nouvelle pour l'État québécois.

Au terme des analyses qui précèdent, les recommandations suivantes sont formulées :

RECOMMANDATION 12 POUVOIRS DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

Il est recommandé que sa loi constitutive attribue au Conseil national des universités les pouvoirs suivants :

- Pouvoir d'adopter les règlements nécessaires à sa régie.
- Pouvoir de créer, mandater, composer, modifier et abolir les commissions, groupes de travail et comités permanents ou temporaires nécessaires à la réalisation de sa mission, et ce, dans le respect des règles suivantes :
 - Les commissions, groupes de travail et comités sont présidés par un membre du Conseil nommé par ce dernier sur recommandation du président, sauf lorsque le Conseil en décide autrement pour des raisons appropriées.
 - Les commissions, groupes de travail et comités sont normalement composés de personnes qui ne sont pas membres du Conseil, mais choisies selon les principes généraux présidant à la composition du Conseil lui-même. Il est loisible au Conseil d'en décider autrement pour des raisons appropriées. Des membres du personnel du Conseil agissent comme secrétaires des commissions, groupes de travail et comités.
- Pouvoir d'effectuer ou de faire effectuer les recherches nécessaires à la réalisation de sa mission.
- Pouvoir d'obtenir de tout établissement universitaire ou de tout ministère l'information nécessaire à la réalisation de sa mission.
- Pouvoir d'accéder aux bases de données des ministères ou des établissements universitaires pour y effectuer ou y faire effectuer les analyses nécessaires à la réalisation de sa mission.

RECOMMANDATION 13 RESSOURCES DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

Il est recommandé que soit attribué au Conseil national des universités le personnel administratif nécessaire à l'exercice de son autonomie opérationnelle et administrative, c'est-à-dire un secrétaire général (cadre) agissant aussi comme directeur de l'administration, un personnel de soutien affecté à celui-ci, un directeur des études et de la recherche (cadre) et un personnel de professionnels en recherche institutionnelle et en analyse de données pour la réalisation des analyses, des recherches et de la supervision de recherche impartie aux fins de l'accomplissement de sa mission. L'équipe du Conseil national des universités devra être composée d'une vingtaine de personnes.

Il est également recommandé que le budget de fonctionnement du Conseil comporte une enveloppe budgétaire le rendant capable de faire effectuer des recherches sur des objets liés à ses tâches et à sa mission. Ce budget de fonctionnement total devra être de 4 M\$ annuellement.

4.9 RECOMMANDATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Il apparaît utile de formuler deux recommandations supplémentaires s'apparentant à des dispositions transitoires.

En premier lieu, comme on l'a vu, le Conseil national des universités assumera des tâches présentement réalisées sous l'autorité de la CREPUQ par la Commission d'évaluation des projets de programmes (CEP) et par la Commission de vérification de l'évaluation des programmes (CVEP). Selon les termes du deuxième paragraphe de la recommandation 12 qui précède, il incomberait au Conseil de constituer lui-même ses commissions, groupes de travail et comités permanents ou temporaires. Dans ce contexte, une recommandation est formulée concernant la prise en charge par le Conseil des tâches relatives aux projets de nouveaux programmes et aux politiques et pratiques d'évaluation de programmes existants :

RECOMMANDATION 14 TRANSFERT DE COMMISSIONS DE LA CREPUQ AU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS

Il est recommandé que, dans l'année suivant son entrée en activité, le Conseil national des universités établisse les mécanismes par lesquels il assumera les tâches des actuelles Commission d'évaluation des projets de programmes et Commission de vérification de l'évaluation des programmes, en préservant les principes et les règles de fonctionnement établies pour ces commissions.

Il est aussi proposé que, dans le même délai, le Conseil détermine comment il organisera la succession du Comité des programmes universitaires du Ministère.

Par ailleurs, compte tenu des changements importants dans l'environnement des établissements universitaires et de l'organisation gouvernementale et compte tenu d'une expression d'insatisfaction formulée en cours de consultation par plusieurs intervenants à l'égard de la gestion de bases de données, il y a lieu d'entreprendre rapidement une réflexion sur la situation actuelle et sur la prise en charge des bases de données relatives aux universités et à leurs activités.

RECOMMANDATION 15 BASES DE DONNÉES

Il est recommandé que le ministre crée dans les meilleurs délais un groupe de travail sur la situation des bases de données existantes, sur leur prise en charge ainsi que sur les ressources requises à leur maintien et à leur développement, compte tenu de la création du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, de la création éventuelle du Conseil national des universités et de l'évolution de la CREPUQ.

ANNEXE 1

LETTRE AUX PARTENAIRES DU SOMMET SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN VUE D'UNE CONSULTATION

Madame,
Monsieur,

Au terme du Sommet sur l'enseignement supérieur tenu à Montréal les 25 et 26 février derniers, la Première ministre du Québec, madame Pauline Marois, a annoncé la mise en place de plusieurs chantiers devant assurer des suites concrètes aux travaux du Sommet.

L'un de ces chantiers concerne un éventuel Conseil national des universités. Précisément, la responsabilité assignée à ce chantier est d'élaborer une proposition de structure et de mandat du futur Conseil national des universités, incluant sa composition. Le rapport de ce chantier est attendu au plus tard le 28 juin 2013. J'ai été désigné comme président de ce chantier. Je vous écris pour solliciter votre collaboration à la réalisation du mandat de ce chantier.

Cette collaboration s'inscrira dans le cadre de travail commun mis au point par le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie pour l'ensemble des chantiers issus du Sommet. En vertu de ce cadre, tous les partenaires ayant participé au Sommet sont invités à contribuer. Le chantier dont je suis responsable prendra évidemment en compte tous les documents déjà déposés et les échanges intervenus sur ce thème lors des rencontres préparatoires et lors du Sommet lui-même. La consultation à laquelle votre organisme est maintenant convié pourra prendre l'une ou l'autre des formes suivantes:

1. confirmation du ou des documents que votre organisme a déjà présentés lors des rencontres préparatoires et du Sommet lui-même;
2. dépôt d'un mémoire nouveau ou supplémentaire;
3. une ou des rencontres, selon le besoin, avec le soussigné; ou
4. une combinaison de ces possibilités au choix de votre organisme.

Au terme de l'analyse de tous les documents que j'aurai reçus et de tous les échanges dont les partenaires du Sommet m'auront éclairé, je rédigerai un rapport pour le ministre. Éventuellement, les suites que le ministre aura données à ce rapport feront l'objet d'un examen détaillé en commission parlementaire lors de l'étude des dispositions législatives visant la création du Conseil national des universités.

Par ailleurs, je vous informe que le chantier disposera aussi d'une page Web permettant à toute personne et à tout autre groupe intéressé de contribuer au travail en transmettant des commentaires, des avis ou des recommandations.

Compte tenu de l'échéance rapprochée fixée pour la remise du rapport du chantier, les documents ou mémoires confirmés ou supplémentaires sont attendus pour le 15 avril. La présentation de tels documents pourra se faire entre cette date et le 15 mai 2013.

Je précise, en outre, que je suis dès maintenant disponible pour vous rencontrer.

Je vous invite donc à communiquer avec moi par courriel à l'adresse suivante :
chantier-cnu@mesrsr.gouv.qc.ca

Demeurant à votre entière disposition pour toute information supplémentaire, je vous prie d'agréer, Monsieur, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Claude Corbo, Ph.D., MSRC

ANNEXE 2

LISTE DES PARTENAIRES ET INTERVENANTS AYANT SOUMIS UN MÉMOIRE OU AUTRES DOCUMENTS AU PRÉSIDENT DU CHANTIER

1. Association des doyens, doyennes et directeurs, directrices pour l'étude et la recherche en éducation au Québec (ADEREQ)
2. Centrale des syndicats du Québec (CSQ)
3. Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM)
4. Collectif d'universités à charte : HEC Montréal, École polytechnique de Montréal, Université de Sherbrooke, Université McGill, Université Concordia, Université Bishop's
5. Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE)
6. Confédération des syndicats nationaux (CSN)
7. Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ)
8. Conseil du patronat du Québec (CPQ)
9. Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ)
10. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)
11. Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente (FAEUQEP)
12. Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
13. Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ)
14. Fédération du personnel professionnel des universités (FPPU)
15. Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU)
16. Fonds de recherche du Québec (FRQ)
17. Office des professions du Québec (OPQ)
18. Monsieur Robert Proulx, recteur de l'UQAM
19. Syndicat des professeurs et professeures de l'Université Laval (SPUL)
20. Table de concertation étudiante du Québec (TaCEQ)
21. TÉLUQ
22. Université de Montréal
23. Université du Québec (UQ)
24. Université Laval
25. Université McGill
26. Monsieur Younes Mohamad Ali, citoyen

ANNEXE 3

LISTE DES PARTENAIRES ET INTERVENANTS CONSULTÉS

4 mars 2013

- Monsieur Jacques L'Écuyer, ancien président du Conseil des universités

5 mars 2013

- Madame Michèle Fortin, ancienne secrétaire générale du Conseil des universités

2 avril 2013

- Monsieur Claude Lessard, président du Conseil supérieur de l'éducation

4 avril 2013

- Monsieur Jean-Pierre Proulx, ancien président du Conseil supérieur de l'éducation
- Madame Céline Saint-Pierre, ancienne présidente du Conseil supérieur de l'éducation

10 avril 2013

- Fonds de recherche du Québec (FRQ)
- Monsieur Pierre Lucier, ancien sous-ministre et ancien président du Conseil des universités, du Conseil supérieur de l'éducation et du réseau de l'Université du Québec

18 avril 2013

- Conseil interprofessionnel du Québec (CIP)
- Monsieur Robert Proulx, recteur de l'UQAM
- Conseil du patronat du Québec (CPQ)

23 avril 2013

- Confédération des syndicats nationaux (CSN)
- Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
- Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU)
- Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente (FAEUQEP)

24 avril 2013

- Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ)
- Fédération du personnel professionnel des universités (FPPU)
- Monsieur Jean Beauchesne, Fédération des cégeps
- Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE)
- Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ)

6 mai 2013

- Université de Montréal

7 mai 2013

- Monsieur Robert Bisailon, ancien sous-ministre et ancien président du Conseil supérieur de l'éducation
- Syndicat des professeurs et professeures de l'Université Laval (SPUL)
- Monsieur Louis Vallée, responsable du chantier interne sur la reddition de comptes
- Table de concertation étudiante du Québec TaCEQ

14 mai 2013

- TÉLUQ
- Université McGill
- Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM)

15 mai 2013

- Université Laval
- Polytechnique, en tant que représentant des universités suivantes : HEC Montréal, École polytechnique de Montréal, Université de Sherbrooke, Université McGill, Université Concordia, Université Bishop's
- Université de Sherbrooke

24 mai 2013

- Syndicat général des professeurs et professeures de l'Université de Montréal (SGPUM)

BIBLIOGRAPHIE

- ALBERTA (2003). *Post-Secondary Learning Act, Statutes of Alberta*, chapitre P-19.5. [En ligne]. [http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=p19p5.cfm&leg_type=Acts&isbncln=9780779744961] (Consulté le 11 juin 2013).
- AUTRALIA (2011). *Tertiary Education Quality and Standard Agency Act 2011. Act No 73 of 2011*. [En ligne]. [<http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00737>] (Consulté le 11 juin 2013).
- BRITISH ACCREDITATION COUNCIL (2012). *About*. [En ligne]. [<http://www.the-bac.org/about>] (Consulté le 11 juin 2013).
- BRITISH ACCREDITATION COUNCIL (2011). *British Accreditation Council. A History*. [En ligne]. [<http://www.seaastandards.org/nov2011/agency/BAC%20History.pdf>] (Consulté le 11 juin 2013).
- BRITISH ACCREDITATION COUNCIL (2012). *Executive Committee*. [En ligne]. [<http://www.the-bac.org/about/governance/executive>] (Consulté le 11 juin 2013).
- BRITISH ACCREDITATION COUNCIL (2012). *Home*. [En ligne]. [<http://www.the-bac.org>] (Consulté le 11 juin 2013).
- BRITISH ACCREDITATION COUNCIL (2012). *Mission of the BAC*. [En ligne]. [<http://www.the-bac.org/about/mission>] (Consulté le 11 juin 2013).
- BRITISH ACCREDITATION COUNCIL (2012). *The Council*. [En ligne]. [<http://www.the-bac.org/about/governance/council>] (Consulté le 11 juin 2013).
- BRITISH ACCREDITATION COUNCIL (2012). *UK Accreditation*. [En ligne]. [<http://www.the-bac.org/accreditation>] (Consulté le 11 juin 2013).
- CAMPUS ALBERTA QUALITY COUNCIL (2010). *Campus Alberta Quality Council Mandate and Roles Document*, Alberta. [En ligne]. [http://www.caqc.gov.ab.ca/media/909/CAQC_Mandate_and_Roles.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).
- CAMPUS ALBERTA QUALITY COUNCIL (2011). *CAQC Competencies*, Alberta. [En ligne]. [http://www.caqc.gov.ab.ca/media/1025/Member_Competencies.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).
- CAMPUS ALBERTA QUALITY COUNCIL (2011). *Organizational Assessment Standards*. [En ligne]. [<http://www.caqc.gov.ab.ca/organizational-assessment.aspx>] (Consulté le 11 juin 2013).
- CALIFORNIA POSTSECONDARY EDUCATION COMMISSION (2011). *Agendas for Meetings of the Commission and Its Committees*. [En ligne]. [<http://www.cpec.ca.gov/Commission/agendaSheet.asp>] (Consulté le 11 juin 2013).
- CALIFORNIA POSTSECONDARY EDUCATION COMMISSION (2011). *2011 Annual Report Program Review*. [En ligne]. [<http://www.cpec.ca.gov/completereports/2011reports/11-07.pdf>] (Consulté le 11 juin 2013).
- CALIFORNIA POSTSECONDARY EDUCATION COMMISSION (2011). *California Postsecondary Education Commission*. [En ligne]. [<http://www.cpec.ca.gov>] (Consulté le 11 juin 2013).
- CALIFORNIA POSTSECONDARY EDUCATION COMMISSION (2011). *California Postsecondary Education Commission to close doors on Novembre 2008*. [En ligne]. [http://www.cpec.ca.gov/PressRelease/CPEC_Final_Release.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

CALIFORNIA POSTSECONDARY EDUCATION COMMISSION (2011). *Commission History*. [En ligne]. [<http://www.cpec.ca.gov/SecondPages/CommissionHistory.asp>] (Consulté le 11 juin 2013).

CALIFORNIA POSTSECONDARY EDUCATION COMMISSION (2011). *Commission Members*. [En ligne]. [<http://www.cpec.ca.gov/Commission/CPECMembers.asp>] (Consulté le 11 juin 2013).

CALIFORNIA POSTSECONDARY EDUCATION COMMISSION (2011). *Commission Officers and Committees*. [En ligne]. [<http://www.cpec.ca.gov/Commission/CommissionOfficers.asp>] (Consulté le 11 juin 2013).

COLLECTIF (2013). *Position commune de six universités à charte du Québec sur le mandat et la structure du futur CNU*. Document soumis au responsable du chantier.

COLOMBIE-BRITANNIQUE (2013). *Degree Authorization Act, SBC 2002, chapitre 24*. [En ligne]. [http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_02024_01] (Consulté le 11 juin 2013).

COLOMBIE-BRITANNIQUE. MINISTRY OF ADVANCED EDUCATION (2013). *British Colombia Degree Quality Assessment Board, 6th Annual Report, 1 April, 2008 – 31 March, 2009*. [En ligne]. [http://www.aved.gov.bc.ca/degree-authorization/board/documents/DQAB_Annual_Report_2008-09.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

COLOMBIE-BRITANNIQUE. MINISTRY OF ADVANCED EDUCATION (2013). *Degree Quality Assessment Board – Business and Structure*. [En ligne]. [<http://www.aved.gov.bc.ca/degree-authorization/board/business-structure.htm>] (Consulté le 11 juin 2013).

COLOMBIE-BRITANNIQUE. MINISTRY OF ADVANCED EDUCATION (2013). *Degree Quality Assessment Board – Role, Responsabilités and Accountabilities*. [En ligne]. [<http://www.aved.gov.bc.ca/degree-authorization/board/responsibilities.htm>] (Consulté le 11 juin 2013).

COLOMBIE-BRITANNIQUE. MINISTRY OF ADVANCED EDUCATION (2013). *2010/2011 Remuneration Information, Degree Quality Assessment Board Members*. [En ligne]. [http://www.aved.gov.bc.ca/degree-authorization/board/documents/DQAB_Remuneration_Payments.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DES PROVINCES MARITIMES (2011). *États financiers, le 31 mars 2012*. [En ligne]. [http://www.cespm.ca/resources/RA_11-12_AnnexeA.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DES PROVINCES MARITIMES (2011). *Le Mandat de la Commission de l'enseignement supérieur des Provinces maritimes*. [En ligne]. [<http://www.cespm.ca/about/mandateandact.aspx>] (Consulté le 11 juin 2013).

COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DES PROVINCES MARITIMES (2011). *Les Comités consultatifs de la Commission de l'enseignement supérieur des Provinces maritimes*. [En ligne]. [<http://www.cespm.ca/about/advisorycommittees.aspx>] (Consulté le 11 juin 2013).

COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DES PROVINCES MARITIMES (2011). *Membres du conseil de la Commission de l'enseignement supérieur des Provinces maritimes*. [En ligne]. [<http://www.cespm.ca/about/boardmembers.aspx>] (Consulté le 11 juin 2013).

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (2013). *Mémoire présenté par la Confédération des syndicats nationaux à monsieur Claude Corbo dans le cadre des travaux du chantier portant sur un éventuel Conseil national des universités*. Document soumis au responsable du chantier.

CONFÉRENCE DES RECTEURS ET DES PRINCIPAUX DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC (2013). *Les universités : notre avenir à tous*. [En ligne].
[http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/documents_gouvernance_finance/CONTR_CREPUQ_presentation_troisieme_rencontre_thematique.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

CONFÉRENCE DES RECTEURS ET DES PRINCIPAUX DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC. *Mécanisme et procédures d'évaluation des projets de programmes*. 2011. [en ligne].
[<http://www.crepug.qc.ca/IMG/pdf/Mecanisme-procedures-evaluation-projets-progr-2011-02-25-FINAL.pdf>].
(Consulté le 7 juin 2013).

CONSEIL DES UNIVERSITÉS (1993). *Vingt-quatrième rapport annuel et rétrospective des activités du Conseil 1969-1993*, Québec, les Publications du Québec.

CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC (2013). *Gouvernance et financement des universités : être les meilleurs*. [En ligne].
[http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/documents_gouvernance_finance/CONTR_CPQ_presentation_troisieme_rencontre_thematique.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

CONSEIL ONTARIEN DE LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (2013). *Qui sommes-nous?* [En ligne]. [<http://www.heqco.ca/fr-CA/About%20Us/Pages/Home.aspx>] (Consulté le 11 juin 2013).

CONSEIL ONTARIEN DE LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (2013). *Rapport annuel 2011-2012*. [En ligne]. [http://www.heqco.ca/SiteCollectionDocuments/HEQCO_AR12_FR_web.pdf]
(Consulté le 11 juin 2013).

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2013). *Commissions et comités*. [En ligne].
www.cse.gouv.qc.ca/fr/commissions (Consulté le 10 avril 2013).

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (1979). *L'avenir du Conseil supérieur de l'éducation. Avis au ministre de l'éducation*, 227^e réunion.

CORBO, Claude (2000). *Repenser l'école. Une anthologie des débats sur l'éducation au Québec de 1945 au Rapport Parent*, Montréal, P.U.M.

COUNCIL ON POST-SECONDARY EDUCATION (2012). *Annual Report 2011-2012*. [En ligne].
[http://www.copse.mb.ca/pdf/annual_reports/an_rpt_copse_1112.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

COUNCIL ON POST-SECONDARY EDUCATION (2012). *What is COPSE?* [En ligne].
[<http://www.copse.mb.ca>] (Consulté le 11 juin 2013).

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES PROFESSEURES ET PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ (2012). *Avis de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) sur la qualité de l'enseignement universitaire*. [En ligne].
[http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/documents_gouvernance_finance/CONTR_FQPPU_presentation_troisieme_rencontre_thematique.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES PROFESSEURES ET PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ (2013). *La priorité du Conseil national des universités*. Document soumis au responsable du Chantier.

FÉDÉRATION ÉTUDIANTE UNIVERSITAIRE DU QUÉBEC (2013). *Conseil national des universités*. Document soumis au responsable du Chantier.

FÉDÉRATION ÉTUDIANTE UNIVERSITAIRE DU QUÉBEC (2013). *Gouvernance et financement des universités*. [En ligne].
[http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/documents_gouvernance_finance/CONTR_FEUQ_presentation_troisieme_rencontre_thematique.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

- FÉDÉRATION ÉTUDIANTE UNIVERSITAIRE DU QUÉBEC. *Qualité de l'enseignement supérieur*. 2012. [en ligne]. [http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/Contributions_qualite/CONTR_F_EUQ_memoire_premiere_rencontre_thematique.pdf]. (Consulté le 17 juin 2013).
- GARANT, Patrice (1969). « Loi du Conseil des universités », *Les Cahiers de droit*, vol. 10, n^o 4. p. 739-745.
- GUAY, Jean-Herman. *Bilan du siècle*. [En ligne]. [<http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/3267.html>] (Consulté le 11 juin 2013).
- HOWARD, John (2011). « Veto sends huge data cache into state limbo », *Capitol Weekly*. Ed. du 8 novembre 2011. [En ligne]. [<http://www.capitolweekly.net/article.php?xid=zvv44md4j11d3l>] (Consulté le 11 juin 2013).
- LAURIN, Camille (1982). *Le mandat du Conseil des universités. Allocution du ministre de l'Éducation, monsieur Camille Laurin, au Conseil des universités, le 16 avril 1982*. Document inédit.
- LEGENDRE, Renald [1993]. *Dictionnaire actuel de l'éducation*, 2^e édition, Montréal, Guérin et Paris, Eska.
- LEWIS, Richard. (2011). « L'avenir de l'assurance-qualité au sein du système mondial d'enseignement supérieur », *L'enseignement supérieur à l'horizon 2030, vol. 2 : Mondialisation*. OCDE. p. 379-414.
- MANITOBA (2012). *Loi sur le Conseil de l'enseignement postsecondaire*, c. C235 de la C.P.L.M. [En ligne]. [http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/_pdf.php?cap=c235] (Consulté le 11 juin 2013).
- NEW ENGLAND ASSOCIATION OF SCHOOLS AND COLLEGES (2011). *CIHE Mission*. [En ligne]. [http://cihe.neasc.org/about_us/mission] (Consulté le 11 juin 2013).
- NEW ENGLAND ASSOCIATION OF SCHOOLS AND COLLEGES (2011). *Mission Statement Commission on Institutions of Higher Education*. [En ligne]. [http://cihe.neasc.org/downloads/POLICIES/Pp33_Mission_Statement_CIHE.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).
- NOUVEAU-BRUNSWICK (2011). *Loi sur la Commission de l'enseignement supérieur des provinces Maritimes*. LRN-B 2011, c. 187. [En ligne]. [<http://www.canlii.org/fr/nb/legis/lois/lrn-b-2011-c-187/derniere/lrn-b-2011-c-187.html>] (Consulté le 11 juin 2013).
- ONTARIO (2005). *Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur*. L.O. 2005, chap. 28, annexe G. [En ligne]. [http://www.heqco.ca/SiteCollectionDocuments/heqco_act_2005_FR.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).
- PARENT, Marie-Alphonse (1964). *Rapport Parent. Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, tome II, Québec, gouvernement du Québec.
- QUALITY ASSURANCE AGENCY FOR HIGHER EDUCATION (2013). *About Us*. [En ligne]. [<http://www.qaa.ac.uk/AboutUs/Pages/default.aspx>] (Consulté le 11 juin 2013).
- QUALITY ASSURANCE AGENCY FOR HIGHER EDUCATION (2013). *Code of the best practice for members of the QAA Board*. [En ligne]. [<http://www.qaa.ac.uk/Publications/InformationAndGuidance/Documents/CodeOfPractice.pdf>] (Consulté le 11 juin 2013).
- QUALITY ASSURANCE AGENCY FOR HIGHER EDUCATION (2012). *Directors' report and financial statements for the year ended 31 July 2012*. [En ligne]. [<http://www.qaa.ac.uk/Publications/InformationAndGuidance/Documents/Directors-report-2012.pdf>] (Consulté le 11 juin 2013).

QUALITY ASSURANCE AGENCY FOR HIGHER EDUCATION (2013). *Educational oversight reviews*. [En ligne]. [<http://www.qaa.ac.uk/InstitutionReports/types-of-review/tier-4/Pages/default.aspx>] (Consulté le 11 juin 2013).

QUALITY ASSURANCE AGENCY FOR HIGHER EDUCATION (2012). *Home*. [En ligne]. [<http://www.qaa.ac.uk/Pages/default.aspx>]. (Consulté le 11 juin 2013).

QUALITY ASSURANCE AGENCY FOR HIGHER EDUCATION (2012). *Memorandum of Association of the Quality Assurance Agency for Higher Education*. [En ligne]. [<http://www.qaa.ac.uk/reviewer-extranet/Documents/MemorandumAssoc.pdf>] (Consulté le 11 juin 2013).

QUÉBEC (2013). *Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial*, L.R.Q., chapitre C-32.2. [En ligne]. [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_32_2/C32_2.html] (Consulté le 11 juin 2013).

QUÉBEC (1993). *Loi du Conseil des universités*. L.R.Q., chapitre C-58. [En ligne]. [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_58/C58.html] (Consulté le 11 juin 2013).

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (2012). *Cahier thématique – La qualité de l'enseignement supérieur au Québec*. [En ligne]. [http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/cahier_qualite_enseignement_superieur.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (2013). *Promouvoir la qualité de l'enseignement et la gouvernance des établissements*. [En ligne]. [http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/sommet/Fascicule_1_-_Qualite_et_gouvernance.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (2013). *S'engager ensemble vers une société du savoir. Cahier du participant*. [En ligne]. [http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/sommet/cahier_participant_sommet.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (2013). *Synthèse de la démarche préparatoire – Sommet sur l'enseignement supérieur*. [En ligne]. [http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/sommet/cahier_synthese_de_la_demarche.pdf] (Consulté le 11 juin 2013).

QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE. (2012) *Présentation des partenaires à la première rencontre thématique*. [en ligne]. [http://www.youtube.com/watch?v=TZnzzrzDgWM&feature=player_embedded#t=1370s]. (Consulté le 17 juin 2013).

QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE 2013. *Sommet sur l'enseignement supérieur : des résultats concrets pour s'engager vers une société du savoir* [En ligne]. [http://www.mesrst.gouv.qc.ca/actualites/affichage-des-nouvelles/?tx_tnews%5Btt_news%5D=1229&cHash=4c9fdb4d9eabeef556819abbb0877669]. (Consulté le 17 juin 2013).

REID, Hubert (2004). *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Montréal, Wilson et Lafleur, 3^e édition.

SASKATCHEWAN (2011). *The Degree Authorization Act*. [En ligne].
[<http://www.ae.gov.sk.ca/degree-granting-bill-18>] (Consulté le 11 juin 2013).

SASKATCHEWAN HIGHER EDUCATION QUALITY ASSURANCE (2012). *About*. [En ligne].
[<http://www.quality-assurance-sk.ca/about>] (Consulté le 11 juin 2013).

SASKATCHEWAN HIGHER EDUCATION QUALITY ASSURANCE (2012). *Board Competency Matrix*
[En ligne]. [<http://www.quality-assurance-sk.ca/board-competency-matrix>] (Consulté le 11 juin 2013).

SASKATCHEWAN HIGHER EDUCATION QUALITY ASSURANCE (2012). *FAQ*. [En ligne].
[<http://www.quality-assurance-sk.ca/faq>] (Consulté le 11 juin 2013).

SYNDICAT DES PROFESSEURS ET PROFESSEURES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL (2013). *Chantier sur le Conseil national des universités. Rencontre avec Claude Corbo, président du chantier*. Document soumis au responsable du chantier.

TABLE DE CONCERTATION ÉTUDIANTE DU QUÉBEC (2013). *Conseil national des universités*. Document soumis au responsable du chantier.

TERRE-NEUVE (2006). *Council on Higher Education Act, SNL2006, Chapitre C-37.001*. [En ligne]. [<http://assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/c37-001.htm>]
(Consulté le 11 juin 2013).

TERTIARY EDUCATION QUALITY AND STANDARD AGENCY (2012). *About TEQSA* [En ligne].
[<http://www.teqsa.gov.au/about>] (Consulté le 11 juin 2013).

TERTIARY EDUCATION QUALITY AND STANDARD AGENCY (2012). *Annual Report 2011-2012*.
[En ligne].
[http://teqsa.gov.au/sites/default/files/9206.4_TEQSAAnnualReport_Full%20Report_Web_06.5.pdf]
(Consulté le 11 juin 2013).

TERTIARY EDUCATION QUALITY AND STANDARD AGENCY (2012). *Governance*. [En ligne].
[<http://www.teqsa.gov.au/about/governance>] (Consulté le 11 juin 2013).

TERTIARY EDUCATION QUALITY AND STANDARD AGENCY (2012). *Legislation*. [En ligne].
[<http://www.teqsa.gov.au/about/legislation>] (Consulté le 11 juin 2013).

UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL (2013). *Mémoire présenté dans le cadre du chantier sur le Conseil national des universités*. Document soumis au responsable du Chantier.

VIRGINIA. EDUCATION SECRETARIAT (2013). *Higher Education Advisory Committee*. [En ligne].
[<http://www.education.virginia.gov/Initiatives/HigherEducationAdvisoryCommittee>] (Consulté le 11 juin 2013).

VIRGINIA. EDUCATION SECRETARIAT (2013). *Higher Education Advisory Committee Members*. [En ligne].
[<http://www.education.virginia.gov/Initiatives/HigherEducationAdvisoryCommittee/Members.cfm>]
(Consulté le 11 juin 2013).

VIRGINIA. UNIVERSITY OF VIRGINIA (2013). *Higher Education Advisory Committee (HEAC)*. [En ligne].
[<http://www.virginia.edu/heoa/heac.html>] (Consulté le 11 juin 2013).



mesrst.gouv.qc.ca
