



Rapport de consultation et propositions soumis
à la ministre responsable de l'Enseignement supérieur

UN NOUVEAU CONSEIL DES UNIVERSITÉS POUR LE QUÉBEC

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

Le présent document a été réalisé pour
le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

Coordination et rédaction

M. Claude Corbo

Collaboration à la rédaction

M. Nicolas Dumont

M. Mathieu Lavoie

Coordination de la production, révision linguistique et édition

Direction des communications

Pour toute information :

Renseignements généraux

Direction des communications

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

1035, rue De La Chevrotière, 28^e étage

Québec (Québec) G1R 5A5

Téléphone : 418 643-7095

Ligne sans frais : 1 866 747-6626

Ce document peut être consulté

sur le site Web du Ministère :

www.education.gouv.qc.ca

© Gouvernement du Québec

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2017

ISBN 978-2-550-77953-7 (version imprimée)

ISBN 978-2-550-77954-4 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2017

Lettre à la ministre responsable de l'Enseignement supérieur

Québec, le 1^{er} mars 2017

Madame Hélène David
Ministre responsable de l'Enseignement supérieur
Gouvernement du Québec

Madame la Ministre,

Afin de donner suite au mandat que vous avez rendu public le 11 juillet 2016, j'ai l'honneur de vous remettre un rapport sur le projet de création du Conseil des universités du Québec et de la Commission mixte de l'enseignement supérieur. Ce rapport fait d'abord état de la consultation que j'ai effectuée dans le milieu universitaire à la lumière du document de consultation publié par votre ministère sur la question. Le rapport comporte aussi vingt recommandations proposant la création et les caractéristiques d'un Conseil des universités du Québec et d'une Table de concertation de l'enseignement supérieur.

Demeurant disponible pour toute suite jugée utile, je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

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

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
LISTE DES ANNEXES	25
INTRODUCTION	27
CHAPITRE 1 : PRÉSENTATION DE LA CONSULTATION	29
CHAPITRE 2 : APPORT DE LA CONSULTATION	33
CHAPITRE 3 : LE CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC : CRÉATION ET CARACTÉRISTIQUES	61
ANNEXES	143

SOMMAIRE

ORIGINE ET NATURE DU MANDAT

À l'automne 2016, M. Claude Corbo a mené des consultations auprès des partenaires du milieu universitaire québécois afin de remplir le mandat que lui a confié la ministre responsable de l'Enseignement supérieur, M^{me} Hélène David, concernant la création d'un Conseil des universités du Québec (CUQ) et d'une Commission mixte de l'enseignement supérieur. Cette démarche fait suite aux travaux du chantier de 2013 sur la création d'un conseil national des universités que M. Corbo avait dirigés et sur lesquels il avait publié un rapport.

À la suite des consultations, le mandataire a produit le présent rapport pour rendre compte des commentaires des partenaires et de formuler des recommandations sur la mission, le mandat, les tâches, les responsabilités du Conseil des universités ainsi que sur sa composition et la nomination de ses membres. Le rapport comporte trois chapitres.

PARTENAIRES CONSULTÉS

Le premier chapitre fait état du déroulement des consultations auprès des partenaires du système universitaire québécois. Au total, 31 organismes et personnes ont participé à ces consultations. Représentant un ensemble varié de membres de la communauté universitaire (établissements, groupes étudiants, syndicats et associations de personnel), de la société civile, du marché du travail et d'organisations publiques québécoises, ces partenaires ont chacun déposé un mémoire sur le projet de création d'un Conseil des universités. Tous ceux ayant exprimé le désir de rencontrer le mandataire l'ont fait pendant une période se déroulant du 31 octobre au 11 novembre 2016.

POSITIONS DES PARTENAIRES CONSULTÉS

Le second chapitre du rapport rend compte du contenu des mémoires et des échanges tenus lors des consultations. L'idée même de créer un conseil des universités est soutenue par la très grande majorité des personnes et des groupes rencontrés. En ce qui a trait à sa mission et à ses responsabilités, les partenaires sont généralement en accord avec les fonctions d'orientation du système universitaire et de conseil auprès de la ministre responsable et des établissements qui sont dévolues au Conseil des universités. La mission concernant l'évaluation de la qualité des activités universitaires n'a toutefois pas suscité une adhésion de même nature. Pour ce qui est de la composition du Conseil des universités ainsi que des modalités de nomination de ses membres, les groupes et les personnes consultés souhaitent être représentés au Conseil des universités, lequel devrait se composer d'une majorité de membres provenant de la communauté universitaire. Le projet de Commission mixte de l'enseignement supérieur n'a pas recueilli un accueil favorable de tous les partenaires. Son rôle n'a pas été compris de la même façon par ces derniers, et plusieurs se questionnent sur la pertinence même de créer une telle instance.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

Le rapport consacre son troisième chapitre à la formulation de 20 recommandations, lesquelles reposent sur des analyses et des justifications développées. Les principales recommandations se résument comme suit :

- création du Conseil des universités par une loi de l'Assemblée nationale assurant au Conseil le statut d'organisme public indépendant doté de l'autonomie conceptuelle, administrative et financière requise par son mandat;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- identification des principes balisant le travail du Conseil, dont le respect de la liberté académique, le respect de l'autonomie des universités, la responsabilité des universités à l'endroit du savoir et de la culture et de leur accessibilité, l'imputabilité des établissements et la référence aux meilleures pratiques;
- attribution au Conseil de quatre mandats principaux :
 - contribuer à l'orientation générale, à la cohérence et à l'amélioration du système universitaire;
 - conseiller la ministre et les établissements dans l'exercice de leurs responsabilités;
 - collaborer à l'évaluation de la qualité de la formation universitaire;
 - contribuer à faire mieux comprendre et apprécier le rôle des universités;
- institution par la loi, au sein du Conseil des universités, d'une Commission de l'évaluation de la formation universitaire dotée de l'indépendance nécessaire à l'exercice de ses responsabilités;
- transfert au Conseil des universités des mandats exercés par la Commission d'évaluation des projets de programmes et la Commission de vérification de l'évaluation des programmes, actuellement placées sous l'égide du Bureau de coopération interuniversitaire;
- institution par la loi, au sein du Conseil des universités, d'un Comité d'analyse financière;
- composition du Conseil : 19 membres nommés par le gouvernement, dont une légère majorité provenant de la communauté universitaire et de ses diverses composantes, à l'exclusion de certaines personnes détenant déjà des mandats d'autres organismes, organisations ou instances (comme proposé dans le document de consultation);
- délégation au Conseil des universités par le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) de toute question concernant les affaires universitaires, ce qui nécessite l'abrogation de la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires du CSE;
- création par la loi d'une table de concertation de l'enseignement supérieur relevant du Conseil des collèges et du Conseil des universités, selon une formule respectant la mission et les tâches propres à chaque Conseil ainsi que les différences structurelles entre les deux ordres d'enseignement, en plus de favoriser une meilleure concertation.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

LE PRINCIPE DE CRÉATION ET LE STATUT DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

RECOMMANDATION 1

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- Que soit créé, par une loi de l'Assemblée nationale du Québec, le Conseil des universités du Québec.

RECOMMANDATION 2

STATUT DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- Que, par sa loi constitutive, le Conseil des universités ait le statut général d'un organisme public indépendant doté de l'autonomie conceptuelle, opérationnelle et administrative nécessaire à 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.
- 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

PRINCIPES DIRECTEURS RÉGISSANT L'ACTION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- Que la loi créant le Conseil des universités rappelle que son action doit se réaliser dans le respect :
 - a) de la liberté académique d'enseignement et de recherche;
 - b) de l'autonomie et de la spécificité des établissements universitaires, notamment quant à leur gestion;
 - c) de la responsabilité première de l'institution universitaire pour la conservation, le développement, la critique et la transmission du savoir dans tous les domaines;
 - d) de l'accessibilité du savoir et de la culture, et de leur valorisation dans la société;
 - e) de l'imputabilité des établissements universitaires au regard des services qu'ils doivent rendre à la population.
- Que, dans ce cadre, la loi créant le Conseil des universités énonce explicitement les principes directeurs devant régir l'action de cet organisme, à savoir :
 - a) l'indépendance par rapport aux divers pouvoirs et aux divers intérêts pouvant chercher à l'influencer;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- b) la recherche de l'information la plus complète, la plus exacte et la plus pertinente sur l'institution universitaire et indispensable à la rigueur des analyses fondant les avis et les recommandations du Conseil;
- c) l'écoute attentive et continue du milieu universitaire et de la société dans son ensemble;
- d) la référence aux meilleures pratiques pertinentes québécoises, canadiennes et internationales pour l'accomplissement de la mission et des activités de l'institution universitaire.

LA MISSION, LES TÂCHES, LES POUVOIRS ET LES OBLIGATIONS DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

RECOMMANDATION 4

MISSION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- Que la loi créant le Conseil des universités lui assigne la mission suivante, inscrite dans ladite loi :
 - a) contribuer à l'orientation générale, à la cohérence du développement et à l'amélioration du système universitaire;
 - b) conseiller la ministre, le gouvernement et l'Assemblée nationale, de même que les établissements universitaires, dans l'exercice de leurs responsabilités respectives en utilisant les résultats de la recherche portant sur les grands enjeux concernant l'institution universitaire comme service public œuvrant au bénéfice de la société québécoise;
 - c) collaborer, selon les modalités fixées par sa loi constitutive, à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de la formation aux trois cycles, et en témoigner publiquement;
 - d) contribuer, par ses travaux et ses publications, à faire mieux connaître, comprendre et apprécier par la société l'apport des universités, ainsi que leurs principes de fonctionnement et les conditions favorisant l'accomplissement de leur mission,et ce, par l'exercice d'une vigie méthodique et par le moyen d'études, d'analyses, de recherches, de consultations, d'avis et de recommandations à l'intention de la ministre responsable et, au besoin, d'autres ministres concernés, du gouvernement, de l'Assemblée nationale, des établissements universitaires, des organismes publics et privés concernés, et de la société dans son ensemble.

RECOMMANDATION 5

TÂCHES DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- Que la loi instituant le Conseil des universités définisse précisément ses tâches selon les catégories suivantes :

1. TÂCHES D'ORIENTATION GÉNÉRALE, DE COHÉRENCE ET D'AMÉLIORATION DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE

- a) examiner, de façon continue, les grands enjeux auxquels fait face 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;
- b) identifier, apprécier et faire connaître, grâce à une vigie méthodique, les meilleures pratiques québécoises, canadiennes et internationales en matière de pédagogie, d'organisation, de fonctionnement, de gouvernance et d'imputabilité des établissements, pour favoriser la qualité de la formation et de la pédagogie, la réussite des études ainsi qu'une saine gouvernance, et en faire rapport à la ministre et aux établissements universitaires;
- c) compte tenu des résultats des tâches qui précèdent et à la lumière de l'ensemble des besoins de la société et de l'identification des tendances lourdes de son évolution, proposer à la ministre et aux établissements des objectifs à poursuivre pour la réalisation de la mission universitaire, notamment en vue d'assurer l'accessibilité et la qualité de l'enseignement universitaire ainsi que le progrès de la pédagogie, la réussite des étudiants et l'amélioration du taux de diplomation;
- d) assurer, selon les modalités établies par la présente loi, l'évaluation de la qualité de tous les projets de nouveaux programmes de formation conduisant à un grade proposés par des établissements, dans toutes les disciplines universitaires, ainsi que l'examen de l'insertion de tout projet de nouveau programme de grade dans le développement de l'établissement, dans le développement du système universitaire et dans la réponse aux besoins de la société, et communiquer les résultats de cette évaluation à l'établissement concerné ainsi qu'à la ministre;
- e) assurer, selon les modalités établies par la présente loi, la vérification de l'évaluation de la formation par les universités;
- f) maintenir des liens étroits avec les organismes responsables de la recherche, dont en particulier la ou le ministre responsable de la Science, de la Technologie et de la Recherche, et faire des recommandations pour le développement de la recherche universitaire et sa contribution à la formation des étudiants;
- g) recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements universitaires;
- h) recommander à la ministre des règles concernant la délocalisation des campus;
- i) examiner l'évolution de la condition étudiante universitaire dans une perspective de promotion de l'égalité des chances dans toutes les études universitaires;
- j) recommander des conditions relatives à la circulation des étudiants d'une université à l'autre, de façon à faciliter la mobilité étudiante à l'intérieur du système universitaire;
- k) analyser périodiquement l'évolution des ressources de toutes catégories et de toutes sources attribuées à l'ensemble des établissements universitaires pour la réalisation de leur mission, et transmettre ses recommandations à la ministre;
- l) effectuer toute autre tâche à la demande de la ministre, compte tenu de la mission de l'organisme.

2. INFORMATION CONCERNANT LE SYSTÈME UNIVERSITAIRE

- Qu'afin de pouvoir accomplir ses propres tâches et de pouvoir adéquatement conseiller la ministre de même que les établissements universitaires dans l'exercice de leurs responsabilités respectives, le Conseil assume une tâche d'information concernant le système universitaire, à savoir :
 - a) colliger, tenir à jour et rendre accessible, en collaboration avec les établissements et les organismes détenant des données, une information aussi complète que possible sur les établissements universitaires québécois;
 - b) recommander à la ministre les normes qui pourraient être implantées relativement à la reddition de comptes des établissements, tant sur le plan académique qu'administratif, de même que les normes qui pourraient être adoptées relativement à la standardisation des méthodes comptables des établissements, afin d'assurer la pertinence, la validité, le caractère complet et la comparabilité des données, tant à des fins de connaissance des réalités universitaires qu'à des fins de reddition de comptes;
 - c) recevoir, analyser et commenter les rapports produits par les universités en conformité avec les exigences de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire;
 - d) recevoir, analyser et commenter les plans stratégiques ou les plans de développement des universités;
 - e) fournir au Conseil supérieur de l'éducation les informations et les avis relatifs aux universités qui pourraient être nécessaires soit pour la préparation d'un rapport de ce conseil sur l'état et les besoins de l'éducation où il serait aussi traité de matières universitaires, et dans ce cas approuver le texte en résultant pour les aspects universitaires, soit pour la préparation d'avis requis par l'article 10 (1°) de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation.

3. BILAN QUINQUENNAL

- Que sa loi constitutive assigne également au Conseil la tâche d'établir, tous les cinq ans, un état de situation du système universitaire et de son évolution depuis l'état précédent, de le présenter à l'Assemblée nationale et de le rendre public.

4. DISPOSITION INTERPRÉTATIVE

- Que, sauf pour l'obtention auprès des établissements des informations et des données nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, ainsi que le précisent la section 2 de la présente recommandation et les autres recommandations applicables du présent rapport, aucune des tâches assignées au Conseil ne puisse être interprétée ou exercée comme si telle tâche lui conférait une autorité sur les établissements universitaires ni qu'aucune de ces tâches ne puisse être interprétée ou exercée de façon à restreindre de quelque manière le droit et la capacité pour tout établissement universitaire de traiter, directement avec la ministre ou avec tout autre organisme gouvernemental, de toute question ou de tout dossier.

RECOMMANDATION 6 (PREMIÈRE PARTIE)

AVIS À LA MINISTRE RESPONSABLE DES AFFAIRES UNIVERSITAIRES

- Que la ministre soit tenue de soumettre à l'avis du Conseil :
 - a) tout projet de loi ou de règlement applicable aux établissements universitaires;
 - b) tout projet de modification de loi ou de règlement déjà appliqué aux universités;
 - c) toute modification à la liste des établissements universitaires reconnus;
 - d) tout projet de modification de toute charte, de toute loi constitutive publique ou privée ou de toutes lettres patentes de tout établissement universitaire, y compris les modifications prévues aux articles 27, 29, 47, 48, 49, 52, 52.1, 57 et 58 de la Loi sur l'Université du Québec;
 - e) 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;
 - f) tout plan de développement de l'enseignement et de la recherche universitaires;
 - g) tout projet de politique générale des universités;
- Que la ministre puisse aussi demander avis au Conseil, dans un but de protection des personnes, concernant la demande de tout organisme québécois ou non québécois voulant dispenser des services universitaires ou concernant l'offre de services présentés comme « universitaires » par tout organisme ou toute entreprise.

RECOMMANDATION 6 (DEUXIÈME PARTIE)

AVIS À LA MINISTRE RESPONSABLE DE LA SCIENCE, DE LA TECHNOLOGIE ET DE LA RECHERCHE

- Que la ou le ministre responsable de la Science, de la Technologie et de la Recherche sollicite un avis du Conseil des universités sur tout projet de politique de la science, de la technologie et de la recherche et sur tout plan de développement de la recherche universitaire.

RECOMMANDATION 7

POUVOIRS DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

- Que sa loi constitutive attribue au Conseil des universités les pouvoirs suivants :
 - a) adopter les règlements nécessaires à sa régie;
 - b) créer, mandater, composer, modifier et abolir les commissions (sauf toute instance instituée par sa loi constitutive), les groupes de travail et les comités permanents ou temporaires nécessaires à la réalisation de sa mission, et ce, dans le respect des règles suivantes :

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- les commissions, les groupes de travail et les comités sont présidés par un membre du Conseil nommé par ce dernier sur recommandation du président, sauf lorsque le Conseil en décide autrement;
 - les commissions, les groupes de travail et les comités sont normalement composés de personnes qui ne sont pas membres du Conseil, mais qui sont choisies selon les principes généraux présidant à la composition du Conseil lui-même, soit en particulier la compétence et l'indépendance personnelles;
 - des membres du personnel du Conseil agissent comme secrétaires des commissions, des groupes de travail et des comités;
- c) en collaboration avec le Conseil des collèges du Québec, créer, mandater, composer, modifier ou abolir les groupes de travail et les comités mixtes, permanents ou temporaires nécessaires à la réalisation de leur mission;
- d) effectuer ou faire effectuer les recherches nécessaires à la réalisation de sa mission;
- e) obtenir de tout établissement universitaire ou de tout ministère toute l'information et toutes les données nécessaires à la réalisation de sa mission, à l'exclusion des informations ou des données ayant un caractère nominatif;
- f) 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 8

OBLIGATIONS DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

- Que la loi constitutive du Conseil des universités lui assigne les obligations suivantes :
 - a) tenir au moins six réunions régulières par année;
 - b) tenir compte, dans la composition de groupes de travail ou de comités, des principes généraux utilisés pour la nomination de ses membres;
 - c) fournir à la ministre responsable de l'Enseignement supérieur un rapport annuel d'activités en y incluant ce que la loi exige.

RECOMMANDATION 9

INFORMATION PUBLIQUE SUR LE CONSEIL DES UNIVERSITÉS

- Que, de manière générale, tous les documents du Conseil des universités et de ses comités ou groupes de travail aient un caractère public.
- Que le Conseil se dote dans les meilleurs délais d'un site Internet accessible au public où seront versés tous les documents issus des travaux du Conseil et de ses comités ou groupes de travail, sous réserve des documents dont la publication doit être temporairement différée ou de documents qui devraient demeurer confidentiels pour des raisons jugées probantes par le Conseil.
- Que les ordres du jour des réunions statutaires ou spéciales du Conseil soient publiés au plus tard cinq jours ouvrables avant la tenue d'une réunion.

- Que les procès-verbaux du Conseil soient publiés dans les 30 jours suivant leur adoption, hormis les passages qui, pour des raisons jugées probantes par le Conseil, doivent demeurer confidentiels temporairement ou durablement.

LES INSTANCES DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

RECOMMANDATION 10

COMMISSION D'ÉVALUATION DE LA FORMATION UNIVERSITAIRE

- Que la loi instituant le Conseil établisse aussi la Commission d'évaluation de la formation universitaire selon les modalités suivantes :

1. MANDAT

La Commission a pour mandat :

- a) d'évaluer la qualité des projets de nouveaux programmes de grade proposés par les établissements universitaires dans tous les domaines du savoir, y compris les programmes de formation de personnel enseignant, et de communiquer les résultats de l'évaluation à l'université concernée et à la ministre, et aussi d'évaluer la qualité des modifications de programmes de grade ayant pour conséquence d'accroître le nombre de crédits du programme en cause;
- b) d'examiner l'insertion de tout projet de nouveau programme de grade dans le développement de l'établissement, dans la situation existante et le développement du système universitaire, et dans la réponse aux besoins de la société, et de communiquer le résultat de cet examen à l'université concernée et à la ministre;
- c) de vérifier l'existence, les caractéristiques, la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et des pratiques par lesquelles les universités évaluent leurs programmes d'études et s'assurent de la qualité de leurs activités d'enseignement aux trois cycles et de la réussite des étudiants, et de communiquer les résultats de la vérification à l'université concernée;
- d) en cette matière de vérification des politiques et des pratiques des universités évoquée au paragraphe c) qui précède, de conseiller les établissements et de produire et de diffuser les connaissances et les informations, les documents techniques et les guides susceptibles d'aider les universités;
- e) d'identifier et de reconnaître les mécanismes d'évaluation périodique de programmes de grade existants appliqués par des organismes d'agrément ou d'accréditation québécois, canadiens ou étrangers, qui peuvent remplacer, en partie ou en totalité, les politiques et les processus d'évaluation des établissements;
- f) d'effectuer toute autre évaluation que lui demande la ministre ou le Conseil et d'effectuer toute évaluation ainsi requise selon les modalités fixées par la loi telles que décrites dans les autres dispositions de la présente recommandation;
- g) de faire connaître publiquement les pratiques d'évaluation de la formation universitaire appliquées par les universités québécoises.

2. FONCTIONNEMENT

- a) le Conseil s'assure que la Commission accomplit correctement son mandat, au regard des normes de fonctionnement qu'elle établit elle-même et des dispositions de la loi l'établissant;
- b) la Commission établit, révisé au besoin et communique au Conseil ses cadres conceptuels, ses références, ses règles et ses procédures de fonctionnement;
- c) le Conseil peut formuler des commentaires à l'intention de la Commission concernant les cadres conceptuels, les références, les règles et les procédures de fonctionnement qu'elle établit. La Commission doit informer le Conseil des suites qu'elle donne à ses commentaires;
- d) les cadres conceptuels, les références, les règles et les procédures de fonctionnement sont publics.

3. PLAN DE TRAVAIL ANNUEL

La Commission fixe son plan de travail annuel et le soumet à l'approbation du Conseil.

Le Conseil peut aussi adresser à la Commission des observations sur son plan de travail. La Commission doit informer le Conseil des suites qu'elle donne aux commentaires reçus.

4. PERSONNES MANDATÉES POUR L'ÉVALUATION

La Commission choisit et mandate les personnes devant réaliser les mandats d'évaluation. Ces personnes doivent être des experts à l'égard du projet de nouveau programme à évaluer ou à l'égard des politiques institutionnelles de programmes d'études existants et elles doivent témoigner de l'indépendance nécessaire à la validité de leur travail d'évaluation.

5. ACCÈS À L'INFORMATION

Les experts réalisant des mandats d'évaluation pour la Commission ont accès à l'information nécessaire à la réalisation de leur mandat et les établissements universitaires sont tenus de fournir cette information.

6. RAPPORTS D'ÉVALUATION

Les rapports d'évaluation suivent le cheminement suivant :

- a) pour tout mandat d'évaluation attribué par la Commission, un projet de rapport est préparé par les experts;
- b) ce projet de rapport est porté à la connaissance de l'établissement visé, qui peut formuler ses observations;
- c) les experts peuvent, s'ils le jugent opportun, modifier leur rapport. Si les experts ne modifient pas leur rapport, celui-ci est remis à la Commission avec les observations de l'établissement visé;
- d) si elle le juge opportun, la Commission peut soumettre ses propres observations aux experts, qui peuvent ou non modifier leur rapport;
- e) la Commission transmet au Conseil tout rapport d'évaluation qu'elle a commandé et qui a complété les étapes 1 à 4 qui précèdent.

7. RÔLE DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Outre les actions prévues par les paragraphes 2 et 3 qui précèdent, le Conseil des universités peut recevoir et étudier des appels émanant d'établissements universitaires se jugeant lésés par des actions de la Commission ou des experts qu'elle a mandatés pour une évaluation. Le Conseil peut requérir de la Commission qu'une évaluation soit reprise par de nouveaux experts.

8. COMPOSITION

La Commission se compose de cinq personnes, dont un président, nommées par le gouvernement, sur recommandation de la ministre, pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois. La ministre sollicite des candidatures auprès du Conseil.

Le président de la Commission agit comme directeur de celle-ci.

À la fin de leur mandat, les membres de la Commission demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient nommés de nouveau ou remplacés.

9. RESSOURCES

En établissant annuellement la subvention et le plan d'effectifs du Conseil des universités, la ministre fixe la partie qui est destinée à la Commission.

La Commission facture aux universités les coûts de l'évaluation d'un projet de nouveau programme de grade, de même que d'un projet de modification de programme augmentant le nombre de crédits du programme.

10. SUCCESSION

La Commission succède à la Commission d'évaluation des projets de programmes et à la Commission de vérification de l'évaluation des programmes.

11. COMITÉ DES PROGRAMMES UNIVERSITAIRES DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Nonobstant la création de la Commission, le Comité des programmes universitaires du Ministère demeure en fonction tant que la ministre n'en a pas décidé autrement, le cas échéant.

RECOMMANDATION 11

COMITÉ D'ANALYSE FINANCIÈRE

- Que la loi constitutive crée le Comité d'analyse financière du Conseil des universités.
- Que la loi assigne les tâches suivantes au Comité d'analyse financière :
 - a) colliger une information aussi complète que possible sur les universités en matière financière;
 - b) préparer pour le Conseil des études et des propositions sur les normes que le Conseil pourrait recommander à la ministre pour la reddition de comptes des universités et sur les normes relatives à la standardisation des méthodes comptables des établissements, afin d'assurer la pertinence, la validité, le caractère complet et la comparabilité des données;

- c) examiner les rapports financiers que préparent les universités en conformité avec les lois, notamment avec la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire, et communiquer ses analyses au Conseil;
- d) réaliser les études, les analyses et les recherches requises par le Conseil pour que celui-ci puisse analyser périodiquement l'évolution des ressources de toutes catégories et de toutes sources attribuées à l'ensemble des établissements universitaires pour la réalisation de leur mission, et transmettre ses recommandations à la ministre;
- Que, outre ces tâches, la ministre et le Conseil puissent d'un commun accord confier des tâches additionnelles permanentes ou *ad hoc* au Comité.
- Que la composition du Comité d'analyse financière soit établie et modifiée au besoin par le Conseil, et ce, selon les dispositions de la recommandation 7b du présent rapport, et que les membres éventuellement nommés témoignent des qualités personnelles de compétence et d'indépendance indispensables à leurs responsabilités.

LA COMPOSITION, LES ÉLÉMENTS D'ORGANISATION ET LES RESSOURCES DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

RECOMMANDATION 12

PRINCIPES ET MODALITÉS RÉGISSANT LA COMPOSITION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS ET LA NOMINATION DES MEMBRES

- Que la nomination des membres du Conseil des universités se fasse selon les modalités et principes suivants :

1. CRITÈRES ET PROCÉDURES

- a) la compétence au regard de la mission et des tâches du Conseil et la capacité d'y apporter une contribution individuelle, telles qu'attestées par la formation, les expériences et les réalisations professionnelles et personnelles, constituent le premier critère de nomination;
- b) la correspondance de la personne considérée avec des éléments de la grille des compétences et des expériences que doivent ensemble posséder les membres du Conseil est un critère nécessaire pour une nomination;
- c) le Conseil peut, de temps à autre, conseiller la ministre sur les types de compétences et d'expériences de ses membres qui seraient nécessaires à la réalisation de son mandat et proposer à la ministre des amendements à la grille en vigueur;
- d) la ministre procède aux consultations appropriées pour identifier les personnes susceptibles d'être nommées au Conseil, à savoir :

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- une information largement diffusée sur les postes à pourvoir, avec des précisions sur les types de compétences et d'expériences requises pour les postes à combler;
 - des échéances tenant compte des exigences de fonctionnement des organismes appelés à proposer des candidatures;
 - l'appel de propositions auprès des organisations les plus représentatives des groupes professionnels formant les communautés universitaires, les étudiants et les milieux externes devant être représentés au sein du Conseil;
- e) en tendant à la parité des femmes et des hommes, la ministre propose au gouvernement la nomination de personnes qui reflètent la composition et la répartition géographique des milieux universitaires et de la société en général;
- f) les nominations doivent aussi respecter la variété des disciplines et des établissements universitaires.

2. EXCLUSIONS

Afin d'assurer l'indépendance du Conseil et celle de ses membres ne peuvent être nommés membres du Conseil :

- une personne occupant un poste à la haute direction d'un établissement universitaire, ainsi que le définit l'article 4.4 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire;
- une personne membre d'un conseil d'administration, d'une commission ou d'un sénat académique d'un établissement universitaire;
- une personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un établissement ou un organisme universitaire;
- une personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un syndicat ou une association représentant des salariés ou des étudiants universitaires;
- une personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un organisme représentant un milieu externe à l'université et invité à proposer des candidatures;
- une personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un ordre professionnel;
- une personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un parti politique fédéral, provincial ou municipal;
- une députée ou un député à l'Assemblée nationale du Québec ou au Parlement du Canada, ou une personne occupant une fonction de maire ou de conseiller municipal.

3. DURÉE DES MANDATS

Toutes les personnes composant le Conseil sont nommées pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois. Les étudiantes ou étudiants sont nommés pour un mandat de deux ans qui prend fin dès l'obtention du diplôme de leur cycle d'études ou dès la perte de la qualité de personne inscrite à un programme d'études universitaires.

À la fin de leur mandat, les membres du Conseil demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient nommés de nouveau ou remplacés.

DISPOSITION TRANSITOIRE CONCERNANT LES PREMIÈRES NOMINATIONS AU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

- Que les premières nominations au Conseil soient pour des mandats de durées différentes de manière que les mandats des premiers membres ne finissent pas tous au même moment.

DISPOSITION TRANSITOIRE CONCERNANT LA GRILLE DES COMPÉTENCES ET DES EXPÉRIENCES NÉCESSAIRES AU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

- Que la première grille des compétences et des expériences requises de l'ensemble des membres du Conseil soit proposée à la ministre par un comité de trois personnes expertes dans ce domaine, dont l'une vient de l'extérieur du Québec.

RECOMMANDATION 13

COMPOSITION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

- Que le Conseil des universités soit composé des personnes suivantes, nommées par le gouvernement sur proposition de la ministre responsable de l'Enseignement supérieur :
 - a) une présidente ou un président, nommé pour un mandat renouvelable de cinq ans. Cette personne :
 - devra témoigner d'une expérience acquise dans des fonctions diversifiées lui donnant une compréhension approfondie des réalités universitaires;
 - devra témoigner de qualités appropriées à la tâche, notamment la capacité d'analyser des questions complexes, de faciliter le travail commun des membres du Conseil et de faciliter la formation de consensus parmi eux;
 - devra, pour assurer son indépendance professionnelle, suspendre, à la satisfaction de la ministre quant aux modalités, tout lien d'emploi avec un établissement ou un organisme universitaire, ou un organisme public ou parapublic;
 - devra s'occuper exclusivement du travail et des devoirs de sa fonction;
 - b) trois professeures ou professeurs, dont un œuvrant dans le domaine des sciences de la santé, un, dans le domaine des sciences de la nature et de la technologie et un, dans le domaine des sciences sociales et des humanités;
 - c) deux étudiantes ou étudiants, dont un inscrit à un programme de deuxième ou de troisième cycle et un inscrit à un programme de premier cycle;
 - d) une chargée de cours ou un chargé de cours;
 - e) une personne appartenant à un autre corps d'emploi universitaire;
 - f) trois personnes ayant une expérience de direction supérieure dans un établissement universitaire;
 - g) cinq personnes venant de la société civile;
 - h) trois universitaires connaissant bien les affaires universitaires, venant de l'extérieur du Québec et nommés par le gouvernement à la suggestion du Conseil.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Sont observateurs permanents avec droit de parole, mais sans droit de vote :

- la ou le Scientifique en chef du Québec;
- les présidentes ou présidents du Conseil supérieur de l'éducation et du Conseil des collèges du Québec;
- la présidente ou le président de l'Office des professions du Québec;
- la ou le sous-ministre responsable de l'enseignement universitaire.

RECOMMANDATION 14

INDÉPENDANCE DES MEMBRES DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

- Que, dans les meilleurs délais après son entrée en fonction, le Conseil se dote d'un règlement, approprié à sa mission et à ses tâches, sur l'indépendance et les conflits d'intérêts de ses membres.
- Que ce règlement soit établi en tirant inspiration, *mutatis mutandis*, des dispositions de 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 la ministre.

RECOMMANDATION 15

RESSOURCES DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

- Que le Conseil des universités soit doté des ressources humaines, financières et matérielles nécessaires à sa mission et à ses tâches, ainsi qu'à celles de la Commission d'évaluation de la formation universitaire, et lui procurant l'autonomie conceptuelle, opérationnelle et administrative.
- Que cette dotation soit réalisée en s'inspirant des modalités et des orientations suivantes :
 - a) secrétaire général : Que le gouvernement, agissant sur proposition de la ministre et avec recommandation du Conseil, nomme le secrétaire général du Conseil, lequel agira aussi comme secrétaire général de la Commission d'évaluation de la formation universitaire;
 - b) employés : Que les employés du Conseil et de la Commission soient nommés et rémunérés selon les dispositions de la Loi sur la fonction publique;
 - c) ressources partagées : Que certains employés puissent être partagés avec des organismes comparables au Conseil, particulièrement les personnes affectées à des tâches de soutien générales, non spécifiques de la mission et des tâches du Conseil;
 - d) révision globale : Que, pour assurer à la fois une optimisation des ressources existantes et une dotation appropriée du Conseil des universités, la ministre révise de manière globale les ressources humaines accordées au Conseil supérieur de l'éducation, à la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial, à son ministère et à des contrats externes, notamment avec le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI);
 - e) impartition : Que le Conseil dispose aussi d'un budget lui permettant de confier à des spécialistes externes, et prioritairement à des chercheurs universitaires spécialistes de questions relevant de la compétence ou du champ d'intérêt du Conseil, la réalisation des analyses et des recherches nécessaires à la préparation de ses avis et rapports;

- f) capacité d'action du Ministère : Que la ministre s'assure de conserver dans son ministère le niveau de ressources nécessaire à l'exercice éclairé de ses responsabilités politiques à l'égard du système universitaire;
- Que la ministre établisse un budget *pro forma* du Conseil des universités à partir des analyses effectuées dans le rapport du chantier de 2013 sur un Conseil national des universités.

RECOMMANDATIONS COMPLÉMENTAIRES

RECOMMANDATION 16

MANDAT PRIORITAIRE POUR LE CONSEIL DES UNIVERSITÉS

- Que la ministre donne mandat au Conseil des universités de dresser, dans les deux années suivant son entrée en opération et selon la méthodologie jugée la plus appropriée, un état de situation du monde universitaire québécois.

RECOMMANDATION 17

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

- Que la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation soit préservée sans modifications dans le contexte de la création par voie législative du Conseil des universités.
- Que, pour faciliter et rendre harmonieuse la collaboration entre le Conseil supérieur de l'éducation et le Conseil des universités, les dispositions suivantes soient arrêtées par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport en sa qualité de ministre chargé de l'application de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et communiquées à ce dernier :
 - a) Que, dans le cas où le rapport sur l'état et les besoins de l'éducation requis par l'article 9 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation doit traiter de matières universitaires, le Conseil demande au Conseil des universités de préparer un texte sujet à l'approbation conjointe des deux conseils;
 - b) Que le Conseil supérieur de l'éducation sollicite l'avis du Conseil des universités avant de « donner aux ministres des avis ou leur faire des recommandations sur toute question relative à l'éducation », ainsi que le prévoit l'article 10 (1^o) de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, lorsque cet avis touche l'éducation de niveau universitaire;
 - c) Que le Conseil supérieur de l'éducation s'abstienne de « solliciter ou recevoir les requêtes, l'opinion et les suggestions d'organismes ou de groupes intéressés ainsi que du public en général, sur toute question relative à l'éducation », ainsi que le prévoit l'article 10 (2^o) de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, lorsque ces requêtes, opinion ou suggestions touchent l'éducation de niveau universitaire, et qu'il réfère en ce cas les organismes ou groupes intéressés, de même que les membres du public, au Conseil des universités;
 - d) Que le Conseil supérieur de l'éducation s'abstienne lui-même d'« effectuer ou faire effectuer les études et les recherches qu'il juge utiles ou nécessaires à l'exercice de sa fonction », ainsi que le prévoit l'article 10 (3^o) de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, lorsque ces études ou recherches touchent l'éducation de niveau universitaire, ou qu'il commande ces études et recherches au Conseil des universités ou convienne avec ce dernier des modalités de réalisation de telles études et recherches;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- e) Que le Conseil supérieur de l'éducation abolisse la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires.

RECOMMANDATION 18

BUREAU DE COOPÉRATION INTERUNIVERSITAIRE

- Que la Commission d'évaluation des projets de programmes et la Commission de vérification de l'évaluation des programmes poursuivent et concluent l'étude des dossiers qu'elles ont déjà commencée.
- Que le Bureau de coopération interuniversitaire convienne avec la ministre des modalités de la poursuite des travaux des deux commissions en attendant que le Conseil des universités puisse prendre la relève du Bureau en cette matière.
- Que le Conseil des universités convienne avec le Bureau de coopération interuniversitaire, au cours de l'année suivant son entrée en fonction, des modalités de cession définitive des activités et des ressources de la Commission d'évaluation des projets de programmes et de la Commission de vérification de l'évaluation des programmes.

RECOMMANDATION 19

BASES DE DONNÉES MINISTÉRIELLES

- Que la ministre crée dans les meilleurs délais un groupe de travail sur la situation des bases de données existantes, sur leur prise en charge, sur les ressources nécessaires à leur maintien et à leur développement, compte tenu des besoins de son ministère et de la création éventuelle du Conseil des universités.

LA COMMISSION MIXTE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

RECOMMANDATION 20

TABLE DE CONCERTATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

- Que les actes législatifs instituant le Conseil des universités du Québec et le Conseil des collèges du Québec prévoient aussi la création de la Table de concertation de l'enseignement supérieur.

STATUT

La Table de concertation de l'enseignement supérieur est une entité permanente relevant de la juridiction conjointe du Conseil des universités du Québec et du Conseil des collèges du Québec.

MISSION

La mission de la Table est de contribuer à une cohésion, à une complémentarité et à une collaboration accrues dans l'enseignement supérieur québécois en remplissant les mandats d'étude et de recherche que lui confient le Conseil des universités du Québec et le Conseil des collèges du Québec.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

TÂCHES

Dans le cadre des mandats que lui confient le Conseil des universités du Québec et le Conseil des collèges du Québec, la Table assume les tâches suivantes :

- a) déterminer des moyens susceptibles de faciliter la collaboration entre universités et collèges en matière d'articulation et d'arrimage des programmes d'études offerts par les deux ordres d'enseignement, et ce, dans un souci d'accessibilité des études et de fluidité des parcours étudiants;
- b) déterminer les moyens susceptibles de favoriser la collaboration entre universités et collèges en matière de transfert de connaissances et de recherche;
- c) déterminer les moyens susceptibles de faciliter la mise en commun ou le partage d'équipement et d'infrastructures entre universités et collèges pour favoriser une offre étendue de formation dans les diverses régions du Québec;
- d) déterminer, apprécier et faire connaître les meilleures pratiques québécoises, canadiennes et internationales en matière d'articulation et d'arrimage entre ordres d'enseignement distincts assumant la formation postsecondaire;
- e) préparer un état de situation quinquennal de la collaboration entre universités et collèges en matière d'arrimage, d'enseignement, de recherche, de transfert de connaissances et de partage de ressources;
- f) effectuer toute autre tâche que lui confie le Conseil des universités du Québec ou le Conseil des collèges du Québec.

COMPOSITION

La Table se compose des personnes suivantes, choisies en fonction de leurs compétences au regard des tâches qui leur sont assignées :

- a) quatre personnes appartenant au milieu universitaire et nommées pour un mandat de trois ans par le Conseil des universités du Québec;
- b) quatre personnes appartenant au milieu collégial et nommées pour un mandat de trois ans par le Conseil des collèges du Québec;
- c) un membre du Conseil des universités du Québec et un membre du Conseil des collèges du Québec, désignés par leur conseil respectif pour un mandat de trois ans et agissant comme coprésidents de la Table. Ces coprésidents remettent des rapports conjoints aux conseils.

La Table peut s'adjoindre toute personne susceptible de l'aider dans l'accomplissement d'un mandat donné.

RÈGLES DE FONCTIONNEMENT

Le Conseil des universités du Québec et le Conseil des collèges du Québec fixent d'un commun accord les règles de fonctionnement de la Table et les modifient également d'un commun accord. La Table se réunit au moins quatre fois par année.

RESSOURCES

Annuellement, les deux conseils conviennent des ressources requises pour le fonctionnement de la Table et en font la demande à la ministre. Cette dernière détermine les ressources qui seront attribuées aux deux conseils à cette fin. Cette attribution de ressources ne peut être modifiée que d'un commun accord des deux conseils et cet accord ne prend effet qu'après l'approbation de la ministre.

ÉTUDES, AVIS, RECOMMANDATIONS ET AUTRES DOCUMENTS PRODUITS PAR LA TABLE

La Table remet au Conseil des universités du Québec et au Conseil des collèges du Québec les études, avis, recommandations et autres documents qu'elle produit dans le cadre des mandats qui lui sont confiés. Les deux conseils décident de la publication de ces documents.

RAPPORT ANNUEL

La Table rédige le rapport annuel de ses activités et le transmet simultanément au Conseil des universités du Québec et au Conseil des collèges du Québec. Ce rapport est intégré au rapport annuel de chaque conseil.

DISPOSITION TEMPORAIRE

Les premières nominations des membres de la Table seront pour des mandats de durées différentes de manière que ceux-ci ne finissent pas tous au même moment.

Quelques précisions sont de mise pour bien situer cette entité qui doit jouer un rôle bien spécifique sans empiéter sur les rôles des deux conseils.

Ainsi, la Table de concertation de l'enseignement supérieur devrait être inscrite dans les actes législatifs instituant les conseils. Cette mesure montre l'importance de cette table et la met à l'abri d'une décision de l'un des conseils de l'abolir ou de la plonger dans un coma administratif durable. La loi devrait aussi fixer le statut de la Table comme relevant clairement de la juridiction des deux conseils. Le mandat de celle-ci devrait viser une meilleure articulation des deux ordres de l'enseignement supérieur, en même temps qu'il devrait préciser qu'elle répond aux mandats qui lui sont confiés par les conseils.

Les tâches sont définies de manière plus serrée que dans le document de consultation de manière à bien situer la Table et à la centrer sur une collaboration élargie de divers ordres entre collèges et universités.

La composition de la Table, ses règles de fonctionnement et le cheminement de ses dossiers la définissent comme un organisme relevant des deux conseils et répondant à leurs besoins. De la sorte, il n'existe plus d'incertitudes ou d'ambiguïtés sur le statut de la Table ni de risque de dédoublement ou de chevauchement.

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I COMMUNIQUÉ MINISTÉRIEL DU 11 JUILLET 2016
- ANNEXE II LETTRE DE LA MINISTRE PUBLIÉE LE 12 JUILLET 2016
- ANNEXE III COMMUNIQUÉ MINISTÉRIEL DU 2 SEPTEMBRE 2016
- ANNEXE IV DOCUMENT DE CONSULTATION
- ANNEXE V LISTE DES PERSONNES ET DES GROUPES QUI ONT DÉPOSÉ UN
 MÉMOIRE
- ANNEXE VI FICHE UTILISÉE POUR L'ANALYSE DES MÉMOIRES

INTRODUCTION

Afin de donner suite au mandat imparti le 11 juillet 2016 par la ministre responsable de l'Enseignement supérieur du Québec, M^{me} Hélène David, une consultation du milieu universitaire au sujet du projet de création d'un Conseil des universités du Québec et d'une Commission mixte de l'enseignement supérieur a été réalisée au cours de l'automne 2016. Le présent rapport rend compte des résultats essentiels de cette consultation. En outre, il formule des recommandations sur l'objet de la consultation.

Le rapport comporte trois chapitres.

Le premier chapitre situe la démarche enclenchée par la décision de la ministre de sonder l'opinion du milieu universitaire concernant la création des deux nouvelles instances citées au paragraphe précédent, compte tenu du fait qu'il a existé au Québec un Conseil des universités de 1968 à 1993 et compte tenu du Chantier sur un Conseil national des universités, qui a eu lieu en 2013 et qui a conduit à la publication du rapport intitulé *Pour mieux servir la cause universitaire au Québec : le Conseil national des universités* (ISBN 978-2-550-68198-4). Une démarche comparable a été enclenchée dans le milieu collégial à propos de la création éventuelle d'un Conseil des collèges. Le deuxième chapitre rappelle la démarche de consultation lancée officiellement le 2 septembre 2016 par la publication du document de consultation intitulé *Projet de création du Conseil des universités du Québec et de la Commission mixte de l'enseignement supérieur*. Ce chapitre analyse les résultats de la consultation. Il fait état des opinions et des propositions, fort variées et variablement consensuelles, formulées par les institutions, les organismes et les groupes du milieu universitaire, de personnes témoignant à titre individuel et aussi du milieu de l'éducation en général, au regard de l'idée de créer un conseil des universités et une commission mixte de l'enseignement supérieur et en réponse aux questions formulées dans le document de consultation. Le troisième chapitre traite de la création et des caractéristiques d'un nouveau Conseil des universités du Québec et d'une Table de concertation de l'enseignement supérieur. À cette fin, le chapitre formule vingt recommandations.

La préparation du présent rapport a été rendue possible par de multiples collaborations qu'il convient d'identifier et pour lesquelles le mandataire tient à exprimer sa très vive reconnaissance. En premier lieu, le milieu universitaire – les directions des établissements universitaires, les syndicats représentant les divers groupes de personnels, des associations étudiantes et des experts individuels, ces derniers agissant un peu à la manière d'*amici curiae* – a participé avec empressement à la consultation, a examiné attentivement le document de consultation et a formulé de multiples avis et propositions prenant la forme d'une trentaine de mémoires. On trouvera à l'annexe V la liste des mémoires reçus. De plus, la grande majorité des auteurs de mémoires ont accepté de rencontrer le mandataire, ce qui a donné lieu à de très enrichissants échanges. À la contribution du milieu universitaire se sont ajoutées celles de plusieurs organismes publics – le Conseil supérieur de l'éducation, la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial, le Scientifique en chef du Québec, l'Office des professions du Québec – et d'organismes socioéconomiques, par exemple le Conseil interprofessionnel du Québec. Les mémoires écrits et leur présentation orale, et les échanges accompagnant cette dernière ont considérablement enrichi, au bénéfice du mandataire, à la fois sa compréhension des préoccupations du milieu et sa perception des zones de consensus et des zones de divergences de vues concernant un éventuel conseil des universités. Certes, le mandataire n'a pas retenu tous les points de vue lus et entendus; cependant, il a écouté de son mieux et ses recommandations sont certainement moins imparfaites du fait des témoignages qu'il a reçus et médités. Que tous les partenaires du milieu universitaire et des milieux environnants ayant participé à la consultation trouvent ici les remerciements bien sentis du mandataire.

En deuxième lieu, tout le processus de consultation, de l'appel de mémoires à l'analyse de ceux-ci et à l'organisation de rencontres, ainsi que la rédaction de parties du présent rapport ont été soutenus par les membres de l'Équipe de projet pour la création d'un conseil des universités,

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

mise sur pied au sein du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES). Le mandataire remercie toutes les personnes ainsi impliquées, dont le sous-ministre adjoint, M. Simon Bergeron. Parmi ces personnes, le mandataire signale particulièrement la contribution de MM. Mathieu Lavoie et Nicolas Dumont. Mobilisant leurs connaissances des affaires universitaires et du fonctionnement du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, MM. Lavoie et Dumont ont participé très attentivement aux rencontres, ils ont su questionner utilement les témoins entendus, ils ont lu, relu et disséqué les mémoires reçus, ils ont rédigé des parties du présent rapport, surtout ils ont évalué avec lucidité et esprit critique les versions successives des recommandations du présent rapport et de l'argumentaire les soutenant jusqu'à ce que le mandataire parvienne à des formulations qui trouvent grâce à leurs yeux. Comme le veut la formule consacrée mais néanmoins toujours pertinente, ces collaborateurs ont contribué généreusement aux qualités du rapport et ne doivent pas être tenus comptables de ses défauts. Que MM. Lavoie et Dumont reçoivent ici l'expression de ma très vive et durable reconnaissance, associée au respect que m'a inspiré leur attachement constant au bien public et à l'intérêt de la société québécoise dans son ensemble.

Je veux enfin remercier la ministre responsable de l'Enseignement supérieur, M^{me} Hélène David, de la confiance dont elle m'a honoré en me confiant le mandat dont rend compte le présent rapport. C'est toujours un très grand privilège pour tout simple citoyen de pouvoir conseiller les ministres qui ont charge du bien public; pour ma part, j'apprécie pleinement ce privilège dont je suis redevable à la ministre.

CHAPITRE 1 : PRÉSENTATION DE LA CONSULTATION

Il est approprié de commencer le présent rapport par des explications concernant le déroulement de la consultation qui y a éventuellement conduit.

1.1 Origines d'un mandat de consultation

Le 11 juillet 2016, la ministre responsable de l'Enseignement supérieur, M^{me} Hélène David, annonçait par communiqué (voir l'annexe I) sa décision d'engager un processus de consultation sur l'enseignement postsecondaire. Dans une lettre ouverte publiée dans plusieurs quotidiens, le 12 juillet 2016, la ministre expliquait les préoccupations l'ayant décidée à engager une telle démarche :

Le Québec peut être fier de son système d'enseignement supérieur. Certaines de ses institutions sont plus que centenaires, et le modèle mis en place, il y aura bientôt un demi-siècle, par la création en 1967 du réseau des collèges et par l'expansion en 1968 du système universitaire avec le réseau de l'Université du Québec contribue au développement de la société et permet aujourd'hui l'accès aux études supérieures dans toutes les régions du Québec.

Le monde a cependant beaucoup changé depuis, et les modifications en profondeur de la société ont des effets dans nos vies personnelles ainsi que sur nos institutions d'enseignement supérieur. [...]

[...] l'enseignement supérieur au Québec est une très grande réussite, qui doit être connue et reconnue, mais [...] afin de poursuivre et de maintenir l'excellence, de nouvelles instances doivent être envisagées pour assurer la réflexion, la collaboration, l'évaluation de la qualité des programmes et la complémentarité entre les réseaux (annexe II).

C'est sous l'inspiration de ces préoccupations que la ministre confiait à Claude Corbo le mandat de consulter le milieu universitaire à propos de la création d'un éventuel conseil des universités du Québec (CUQ). Un mandat comparable était aussi confié à Guy Demers, à Rachel Aubé et à Louis Lefebvre, de consulter les partenaires du réseau collégial à propos de la création du Conseil des collèges du Québec (CCQ). À ces trois personnes, la ministre demandait également de consulter au sujet de certaines modifications à apporter au Règlement sur le régime des études collégiales (RREC). Les mandataires devaient, dans leurs ordres d'enseignement respectifs, soumettre à la consultation une autre idée, celle d'instituer une « Commission mixte de l'enseignement supérieur » (CMES).

Dans l'esprit de la ministre, la création du Conseil des universités, du Conseil des collèges et de la Commission mixte de l'enseignement supérieur vise à assurer à la population québécoise un système d'enseignement supérieur aux standards élevés qui se positionne comme chef de file au niveau mondial. La création éventuelle des instances précitées, poursuit la ministre dans sa lettre, vise encore à doter le Québec de « *lieux appropriés pour mener les débats de société sur les universités et les collèges* » avec l'ambition de les maintenir « *comme chefs de file sur l'échiquier mondial* ».

1.2 Déroulement de la consultation

L'objectif de la consultation était donc de recueillir les différents points de vue des partenaires et d'échanger avec eux sur les divers aspects du projet. La consultation a effectivement permis de recueillir des informations pertinentes en vue de formuler des recommandations qui tiennent compte des préoccupations des différents intervenants, tant pour la création du CUQ que pour celle de la CMES.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Le 2 septembre 2016, par voie de communiqué (voir l'annexe III), la ministre responsable de l'Enseignement supérieur lançait officiellement cette consultation afin, disait-elle, de « *rassembler les idées prometteuses des milieux collégial et universitaire, au plus grand bénéfice de nos étudiantes et étudiants* ». Des lettres d'invitation ont été envoyées aux partenaires et un document de consultation a été rendu disponible sur le site Internet du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur afin de rendre publique la proposition ministérielle et de favoriser une large participation (voir l'annexe IV).

Initialement, les personnes et groupes intéressés avaient jusqu'au 6 octobre 2016 pour indiquer leur volonté de participer aux consultations. À la demande des partenaires, et considérant l'importance des enjeux de la consultation, une nouvelle date butoir a été proposée pour le dépôt des mémoires, soit le 28 octobre 2016. Alors qu'elles devaient au départ se dérouler du 6 au 12 octobre 2016, les auditions ont également été déplacées. Celles-ci ont finalement débuté le 31 octobre 2016. Conditionnellement au dépôt de leur mémoire, ceux qui en ont manifesté le souhait ont été invités à prendre part aux auditions.

Au total, 31 mémoires ont été transmis et 22 rencontres ont été tenues avec des intervenants et des groupes d'intervenants. Les participants représentaient des intérêts aussi variés que complémentaires : étudiants, enseignants, dirigeants, syndicats, gestionnaires, établissements publics et privés, organismes apparentés, regroupements professionnels, employeurs, associations et particuliers, etc. Les deux semaines d'auditions, du 31 octobre au 4 novembre et du 7 au 10 novembre 2016, se sont tenues à Montréal.

La participation à la consultation peut se résumer comme suit (les noms entre crochets indiquent que seul un mémoire a été déposé) :

INSTITUTIONS

Bureau de coopération interuniversitaire (BCI)
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (ITHQ)
PERFORMA
Conseil supérieur de l'éducation (CSE)
Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC)
Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ)
[Office des professions du Québec (OPQ)]
[Scientifique en chef du Québec]

REGROUPEMENTS SYNDICAUX DE PERSONNELS

Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU)
Centrale des syndicats du Québec (SSQ)
Confédération des syndicats nationaux (CSN) et Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) et Syndicat canadien de la fonction publique
Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche (FPPU)
Syndicat général des professeurs et professeures de l'Université de Montréal
[Table intersyndicale de l'Université Laval]

ASSOCIATIONS D'ÉTUDIANTES ET D'ÉTUDIANTS

Association pour la voix étudiante au Québec (AVEQ)
Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures (AELIES)
Union étudiante du Québec (UEQ)
Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente (FAEUQEP)
[Confédération des associations d'étudiants et étudiantes de l'Université Laval (CADEUL)]

MILIEUX SOCIOÉCONOMIQUES

Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICEA)
Association pour le développement technologique en éducation (ADTE)
Comité sectoriel de main-d'œuvre en aérospatiale du Québec (CAMAQ)
[Commission des partenaires du marché du travail (CPMT)]
[Ville de Montréal]

PERSONNES À TITRE INDIVIDUEL

M. Guy Boivin
M. Jacques L'Écuyer
M. Claude Trottier

Le processus des consultations, depuis le dépôt de mémoires jusqu'aux rencontres avec le mandataire et ses collaborateurs, a certainement permis aux intervenants de faire part de leur compréhension des enjeux entourant la création du CUQ et de la CMES et d'exprimer tantôt leur appui, tantôt leurs appréhensions, interrogations et mises en garde sur des éléments du projet. L'exercice de consultation a permis d'apporter des précisions sur ce qui était proposé dans le document ministériel de consultation, de répondre à plusieurs interrogations et de discuter de la nature et des modalités de plusieurs aspects du projet de création du CUQ et de la CMES. Les échanges se sont avérés productifs par leur rigueur, par leur profondeur et même par une vigueur séant tout à fait à un débat public de très grande importance pour l'avenir du système universitaire et du système de l'enseignement supérieur du Québec. Plusieurs intervenants ont souligné leur satisfaction quant au déroulement de la consultation. En somme, ces auditions ont été constructives puisqu'elles ont permis au mandataire d'enrichir sa réflexion et de discuter de certains ajustements et modifications possibles au projet, et ce, dans un contexte de collaboration et d'ouverture.

CHAPITRE 2 : APPORT DE LA CONSULTATION

L'objectif de ce chapitre est essentiellement descriptif : il s'agit de dégager les lignes de convergence et de divergence entre les acteurs interpellés par le projet de création du Conseil des universités du Québec et de la Commission mixte de l'enseignement supérieur à l'égard des éléments sur lesquels portaient les consultations, à savoir, de façon synthétique, le principe de création du CUQ et de la CMES (c'est-à-dire la pertinence de créer ces instances), leur statut, leur mission, leurs responsabilités, leur composition ainsi que les principes et les modalités devant présider à leur composition. On trouvera dans le document de consultation (ci-après nommé « *Document ministériel* »), figurant à l'annexe IV, les éléments précis sur lesquels les participants ont été interrogés (voir notamment les pages 12 et 14 du *Document ministériel*).

Comme on l'a évoqué au chapitre précédent, les organisations et les personnes invitées à participer aux consultations relatives au projet de création du CUQ et de la CMES ont pu soumettre un mémoire et, le cas échéant, rencontrer le mandataire et ses collaborateurs lors d'une période d'échanges dont l'objectif était notamment de présenter et de préciser les renseignements contenus dans leurs mémoires ainsi que de valider leur compréhension des idées évoquées à l'intérieur de ces derniers.

De fait, les discussions qui ont eu lieu entre le mandataire et les acteurs rencontrés ont permis d'obtenir des renseignements supplémentaires sur les positions prises dans les mémoires à l'égard du projet de création du CUQ et de la CMES et, parfois, d'y apporter d'importantes nuances. À cet égard, on a tenu rigoureusement compte, dans l'analyse des commentaires reçus dans le cadre des consultations, des éclaircissements apportés lors des échanges.

2.1 Méthodologie employée

Les mémoires soumis dans le cadre des consultations ont été analysés à l'aide d'une fiche préparée à cet effet et reproduite à l'annexe VI. Lors des rencontres entre le mandataire et les participants qui ont manifesté le souhait de présenter verbalement leur mémoire, des notes sur le contenu des échanges ont été consignées et ont été croisées avec le contenu des fiches utilisées pour l'analyse des mémoires. Dans une étape ultérieure, les principaux éléments mis en avant dans les mémoires et lors des échanges (le cas échéant) ont été colligés dans un tableau. Une fois cette étape franchie, une analyse de contenu a été effectuée. Celle-ci visait à dégager, d'une part, les objets de discussion suscitant une certaine polarisation parmi les organisations et les personnes interpellées par la création du CUQ et de la CMES (la composition du CUQ, par exemple) et, d'autre part, les thèmes qui, bien qu'ils n'aient pas été soumis à la réflexion dans le document de consultation, ont été portés à l'attention du mandataire (la question dite de la « marchandisation de l'éducation », par exemple).

2.1.1 Faits saillants

Parmi les thèmes qui ont suscité la discussion et sur lesquels il conviendra de revenir en détail, on peut noter d'emblée :

- la question de la coexistence du CUQ, du Conseil des collèges du Québec (CCQ) et du Conseil supérieur de l'éducation (CSE) et, de façon plus générale, la pertinence de créer de nouvelles structures dans l'écosystème de l'enseignement supérieur québécois;
- la mission conférée aux deux organismes;
- le rôle du CUQ concernant la gouvernance des universités, y compris en matière de financement et de reddition de comptes;

- le rôle du CUQ concernant l'évaluation de la formation universitaire et des pratiques institutionnelles d'évaluation de programmes, y compris à l'égard de l'adéquation de la formation avec les besoins du marché du travail;
- le rôle du CUQ à l'égard des informations et des données relatives au système universitaire;
- la référence aux « meilleures pratiques » internationales en matière d'enseignement universitaire, de gouvernance et de financement;
- la composition du CUQ;
- les responsabilités accordées à la CMES.

2.1.2 Organisation du chapitre

Le présent chapitre est divisé en sept autres sections (outre l'introduction) dont l'ampleur varie selon les commentaires recueillis auprès des participants lors des consultations. Les cinq premières sections concernent spécifiquement le CUQ, alors que la sixième a trait à la CMES. Une dernière section traite des éléments qui, bien qu'ils ne fassent pas partie des thèmes soumis à la réflexion lors des consultations, ont été portés à l'attention du mandataire.

De façon détaillée, les sections 2, 3 et 4 portent respectivement sur le principe de création du CUQ, sur son statut et sur sa mission. La section 5, de loin la plus volumineuse du chapitre, porte sur les responsabilités dévolues au CUQ. La section 6 traite de la composition du CUQ. La section 7 se penche sur la CMES, c'est-à-dire sur sa pertinence, son statut, ses responsabilités et sa composition. La section 8 traite de la complémentarité du CUQ et du Conseil supérieur de l'éducation.

2.2 Création du Conseil des universités du Québec

En général, le projet de création du CUQ a été bien accueilli, tant par les représentants de la communauté universitaire que par les autres intervenants. Il faut dire que l'idée d'une instance vouée à l'analyse de l'institution universitaire au bénéfice de la société québécoise n'est pas une complète nouveauté au Québec.

D'une part, un Conseil des universités a déjà existé au Québec, de 1968 à 1993. La fonction première de cet organisme était de fournir des avis au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science « *sur les besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire et de lui faire des recommandations sur les mesures à prendre pour combler ces besoins* » (Loi sur le Conseil des universités, RLRQ, c. C-58, r. 2).

D'autre part, lors des rencontres préliminaires de la tenue du Sommet sur l'enseignement supérieur, à la fin de 2012 et au début de 2013, et lors du Sommet lui-même, les 25 et 26 février 2013, plusieurs participants ont exprimé le souhait qu'un organisme dédié à la réflexion sur les grands enjeux de l'université voie le jour. À la clôture du Sommet fut institué le « chantier sur un Conseil national des universités ». En juin 2013, au terme d'une consultation très poussée du milieu universitaire et des autres milieux québécois intéressés par l'institution universitaire, le mandataire de ce chantier déposait un rapport proposant la création du Conseil national des universités¹. Ce rapport reçut un accueil favorable de la part des principales organisations intéressées par le devenir de l'institution universitaire.

¹ C. CORBO (2013). *Rapport du chantier sur un Conseil national des universités. Pour mieux servir la cause universitaire au Québec : le Conseil national des universités.*

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Le terrain était donc, pour ainsi dire, bien préparé pour accueillir le projet, relancé en juillet 2016 par la ministre responsable de l'Enseignement supérieur, M^{me} Hélène David, de mettre sur pied un Conseil des universités.

Parmi les acteurs institutionnels en faveur de la création du CUQ, on doit noter, au premier chef, le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI), organisme représentant les directions des universités, qui a déposé un mémoire au nom de l'ensemble des universités québécoises. Le BCI se dit favorable au principe de la création de l'organisme : « *De façon générale, les universités appuient le projet de la ministre de créer un Conseil des universités du Québec. Elles se réjouissent particulièrement de voir que, dans le contexte actuel, un véritable souhait émerge afin de mettre en place une instance permettant d'accroître la qualité du réseau universitaire québécois et de témoigner de ses contributions à la société* » (BCI, p. 6). Cette vision d'ensemble s'accompagne d'une orientation proposant un rôle prioritaire pour l'organisme. Pour le BCI, en effet, si un Conseil des universités voit le jour, c'est à la condition qu'il se concentre principalement sur une mission d'évaluation : les directions « *recommandent que l'assurance qualité des programmes universitaires [en] constitue le principal élément de mission* » (*ibid.*, p. 8). De plus, selon le BCI, le CUQ ne doit pas agir à titre d'« *intermédiaire* » entre les universités et le gouvernement du Québec, comme il était suggéré dans le document de consultation. Un canal de communication directe entre ceux-ci doit être préservé à tout prix : « *Pour des raisons de responsabilité et d'imputabilité de chacun, il est essentiel que les universités et le gouvernement maintiennent leur capacité d'établir des relations directes, peu importe le sujet, sans l'intermédiaire d'une autre instance* » (*ibid.*, p. 7).

D'autres acteurs institutionnels, comme le Scientifique en chef ou l'Office des professions du Québec, sont aussi favorables à la création du CUQ.

Par ailleurs, tant les associations étudiantes que la majorité des organismes représentatifs des diverses communautés universitaires se sont dits d'accord avec la création du CUQ. L'Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures (AELIES), à titre d'exemple, a été heureuse d'entendre la ministre responsable de l'Enseignement supérieur « *annoncer que des consultations auraient lieu afin qu'un CUQ soit créé* » (AELIES, 2016, p. 6). De même, l'Association pour la voix étudiante au Québec (AVEQ) s'est montrée favorable à la création du CUQ, pour autant qu'elle « *soit accompagnée d'un réinvestissement substantiel et permanent dans l'enseignement supérieur* » (AVEQ, 2016, p. 5). L'Union étudiante du Québec (UEQ) note pour sa part : « *Depuis les années 2000, le mouvement étudiant québécois revendique la création d'un organisme comme le CUQ. Nous sommes d'avis qu'il est important qu'un tel organisme existe [...]* » (UEQ, 2016, p. 12).

Du côté des personnels universitaires, l'accueil s'est montré tout aussi favorable envers le projet de création du CUQ. La position commune est notamment formulée par les professeurs. En effet, la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) s'exprime avec force en faveur de la création du Conseil : « *Depuis la dissolution malheureuse du Conseil des universités en 1993, la FQPPU a toujours pris position [...] pour la création ou la recréation d'un Conseil des universités. [...] La Fédération accueillait favorablement la publication, à la fin de juin 2013, du rapport de Claude Corbo, qui proposait alors la création d'un Conseil des universités. [...] en janvier 2015, nous redemandions encore une fois avec insistance la création d'un Conseil des universités. Enfin, en juillet 2016, nous avons salué avec bonheur la détermination de la ministre de l'Enseignement supérieur de mettre sur pied un Conseil des universités* » (FQPPU, p. 7-8).

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) affirme dans le même sens qu'« *après avoir réclamé la création d'une telle instance depuis quelques années, [elle] accueille positivement la création d'un Conseil des universités du Québec* », à condition que cet organisme « *se concentre sur les raisons défendues par la majorité de la communauté universitaire ayant milité pour sa création* » (CSQ, 2016, p. 6). La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) soutient qu'au cours des dernières années, elle a « *appelé de ses vœux la création d'un*

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

organisme intermédiaire, notamment entre les universités, les collèges et le gouvernement du Québec » (FTQ, 2016, p. 1). Dans un même ordre d'idées, la Confédération des syndicats nationaux (CSN) estime qu'« *il est important que les membres de la communauté universitaire se dotent d'une instance de concertation et que celle-ci permette de documenter et de débattre de divers enjeux auxquels les universités sont confrontées* » (CSN, 2016, p. 13).

Les autres organisations en faveur de la création du CUQ incluent, notamment, les Fonds de recherche du Québec (FRQ), l'Office des professions du Québec (OPQ), le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ), l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU) et la Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche (FPPU).

Certains organismes expriment des réserves face à la création du Conseil des universités.

Ainsi, le Conseil supérieur de l'éducation (CSE), dont les prérogatives et le champ d'intervention seraient évidemment modifiés advenant la création de nouveaux organismes de conseil en éducation, se montre, quant à lui, mitigé. En effet, le projet de création du CUQ lui paraît flou, du moins tel qu'il est décrit dans le document de consultation qui a été soumis à la réflexion. Pour le CSE, le « *partage des pouvoirs et des responsabilités entre la ministre, le Conseil des universités du Québec et chacune des universités* » demeure dans une zone d'ombre (CSE, 2016, p. 9). De plus, la mission de conseil stratégique à la ministre responsable de l'Enseignement supérieur qui est confiée au CUQ dans le document de consultation s'avère problématique puisqu'elle semble redoubler celle du CSE. Dans cette perspective, le CSE « *émet des réserves sur la création d'un Conseil des universités du Québec tel qu'il est proposé dans le document de consultation* », bien qu'il reconnaisse que « *la création d'une instance intermédiaire entre le gouvernement et les universités pourrait avoir une valeur ajoutée pour renforcer la cohérence du développement du système universitaire québécois* » (*ibid.*, p. 10).

Certains acteurs, plus distants des affaires universitaires, ont clairement affirmé leur opposition face au projet de création du CUQ. Pour la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), par exemple, la mise sur pied d'une nouvelle instance dans l'écosystème de l'enseignement supérieur risque de venir alourdir les processus élaborés pour assurer une meilleure adéquation entre la formation et les besoins du marché du travail : « *les projets de création du Conseil des collèges du Québec, du Conseil des universités du Québec et de la Commission mixte de l'Enseignement [sic] supérieur viennent ajouter de nouvelles structures susceptibles de complexifier davantage les mécanismes d'arrimage entre la formation et les besoins du marché du travail, sans égard aux mécanismes déjà en place* » (CPMT, 2016, p. 2). La Ville de Montréal affirme quant à elle, en s'appuyant notamment sur un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à l'égard des atouts et des défis de la métropole québécoise², que le gouvernement devrait instituer un seul conseil, de façon à améliorer la coordination entre les collèges et les universités : « *La Ville considère que la meilleure façon d'assurer la coordination entre les deux niveaux d'enseignement supérieur serait de créer un seul conseil. La création d'un seul conseil contribuerait à réduire le travail en silo, sans compter que cette structure institutionnelle s'avérerait plus légère que la formule préconisée actuellement, soit deux conseils et une commission mixte [...]* » (Ville de Montréal, 2016, p. 8).

L'ancien président du défunt Conseil des universités et premier président de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC), M. Jacques L'Écuyer, s'exprime de manière plus interrogative : « *N'aurait-il pas été plus intéressant et plus novateur de créer un seul Conseil de l'enseignement supérieur comme cela se fait généralement aux États-Unis et même dans certaines provinces canadiennes? Cela aurait au moins permis d'étudier les problématiques soulevées dans une perspective plus englobante et plus susceptible de renouveler les idées* » (L'Écuyer, 2016, p. 9).

² OCDE (2016). *Montréal : métropole de talent*.

A contrario, tout en pointant du doigt le risque qu'il y a, sur le plan bureaucratique, à créer des conseils distincts, l'un pour le collégial et l'autre pour l'universitaire, l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (ITHQ) dit reconnaître la pertinence de mettre sur pied deux conseils, « *étant donné le nombre d'enjeux qui leur est spécifique et dont ils seront appelés à traiter [sic]* » (ITHQ, 2016, p. 3).

2.3 Statut du Conseil des universités du Québec

Le *Document ministériel* émet l'hypothèse que le Conseil « *serait institué par une loi de l'Assemblée nationale [et qu'il] aurait le statut général d'un organisme public indépendant doté de l'autonomie nécessaire à l'exercice des responsabilités que lui conférerait cette loi* » (p. 10). À cette fin, le CUQ « *disposerait de son propre personnel et de son propre budget* » (*ibid.*).

Cet élément n'a soulevé aucun commentaire critique de la part des intervenants consultés. Au contraire, tous ont souligné la nécessité de consacrer l'indépendance de l'instance à créer, et ce, tant par rapport au gouvernement que par rapport aux établissements d'enseignement universitaire.

Ainsi, la FQPPU affirme que le CUQ « *devrait avoir le statut d'organisme public indépendant du gouvernement et des ministères, ainsi que des administrations universitaires* » (FQPPU, 2016, p. 11). Les directions des universités, par la voix du BCI, se disent, quant à elles, « *fortement d'accord avec le statut tel que décrit dans le document de consultation* » (BCI, 2016, p. 11), précisant que ce statut « *constitue d'ailleurs une condition sine qua non pour remplir adéquatement sa mission, notamment en ce qui concerne la mise en place de processus d'assurance qualité* » (*ibid.*).

Les associations étudiantes qui ont présenté un mémoire dans le cadre des consultations ont également recommandé que l'indépendance du CUQ soit garantie. Ainsi, l'UEQ préconise que le CUQ soit indépendant non seulement des administrations universitaires, mais également du « *pouvoir exécutif* », (« *afin que les recommandations qu'il lui sera fait [sic] sur la planification stratégique du réseau soient neutres et non partisans* » [UEQ, 2016, p. 12]), et du « *pouvoir législatif* » (« *à qui il soumettra une analyse contextuelle dans le cadre des audiences de la Loi 95* » [*ibid.*]). L'AVEQ est aussi en accord avec le statut proposé. En effet, l'indépendance et l'objectivité du CUQ lui permettront « *de rehausser la qualité des débats inéluctables qui toucheront l'éducation dans les années à venir* » (AVEQ, 2016, p. 6).

Tout en se montrant favorable au statut proposé dans le document de consultation, la CSN ajoute que le CUQ devra avoir une équipe permanente et disposer d'un budget suffisant voté à l'Assemblée nationale. La CSN dit craindre que le gouvernement n'investisse pas les fonds nécessaires à la mise en œuvre du CUQ ou encore qu'il finance cet organisme en réduisant les subventions accordées aux établissements (voir CSN, 2016, p. 18). La FTQ affirme que, si le CUQ doit être créé, « *il devra être complètement indépendant du gouvernement, des ministères et des administrations universitaires* » (FTQ, p. 2).

2.4 Mission du Conseil des universités du Québec

Le *Document ministériel* décompose la mission du conseil à créer en trois tâches (p. 10) :

- contribuer à l'orientation générale et à l'amélioration du système universitaire en assistant la ministre dans l'exercice de ses responsabilités en cette matière;
- conseiller stratégiquement la ministre ainsi que les établissements en s'appuyant sur la recherche portant sur les grands enjeux concernant l'institution universitaire comme service public œuvrant au bénéfice de la société québécoise;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- concourir à l'évaluation de la qualité des activités universitaires, notamment la formation aux trois cycles et la recherche, et en témoigner publiquement.

Le *Document ministériel* spécifie en outre que la mission du CUQ devra être réalisée « *dans le respect de l'autonomie et de la spécificité des établissements ainsi que du principe de la liberté académique [...], et en se référant aux meilleures pratiques observables dans le monde* » (*ibid.*).

Pour le bénéfice de la présentation, il convient de regrouper les commentaires recueillis à l'égard de la mission du CUQ sous quatre rubriques :

- la contribution du CUQ à l'orientation et à l'amélioration du système universitaire;
- le rôle conseil du CUQ auprès de la ministre et des établissements d'enseignement;
- l'évaluation de la qualité des activités universitaires;
- les autres éléments de mission évoqués par les intervenants.

2.4.1 L'orientation et l'amélioration du système universitaire

Comme on aura l'occasion d'y revenir lorsque l'on traitera des responsabilités confiées au CUQ, la mission relative à l'orientation et à l'amélioration du système universitaire a appelé plusieurs commentaires qui, s'ils s'avèrent généralement favorables, divergent quant à l'étendue que devrait avoir cet élément de mission.

Ainsi, par exemple, si la FTQ « *appuie la première mission* » (FTQ, p. 2) du CUQ, elle croit qu'« *un volet portant sur la coordination des universités devrait y être ajouté afin qu'elles cessent de se concurrencer entre elles et établissent plutôt une véritable relation de coopération* » (*ibid.*). De même, pour l'AELIES, le CUQ doit avoir pour mission, notamment, de « *veiller à la qualité et à l'organisation du réseau universitaire [ainsi que de] conseiller le MEES sur l'utilisation optimale des deniers publics* » (AELIES, p. 7). Dans un même ordre d'idées, la FQPPU se dit d'« *accord avec l'énoncé de mission du futur Conseil* » (FQPPU, p. 12), mais soutient qu'une mission de « *coordination des activités du réseau universitaire* » (*ibid.*, p. 13) doit être ajoutée en priorité, car « *seul un organisme neutre et indépendant [...] est susceptible de faire des recommandations éclairées en matière de coordination des activités universitaires, [notamment] en ce qui concerne la révision de la formule de financement* » (*ibid.*).

2.4.2 Le rôle de conseil auprès de la ministre et des établissements d'enseignement

Le projet de création du CUQ introduit une nouveauté par rapport au Conseil des universités du Québec qui a existé de 1968 à 1993. En effet, alors que le Conseil des universités avait pour mission de conseiller le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sur les besoins de la société québécoise en matière de formation et de recherche universitaires, comme on l'a évoqué précédemment, il est proposé que le nouveau conseil formule des avis et des recommandations non seulement à l'intention de la ministre responsable de l'Enseignement supérieur, mais également des établissements universitaires.

Cet énoncé recueille l'assentiment de la majorité des intervenants, dont les directions des universités, qui souhaitent que le CUQ « *joue [...] un rôle-conseil tant auprès de la ministre que des établissements universitaires* » (BCI, p. 12). La FQPPU affirme, quant à elle, que le CUQ devrait non seulement conseiller la ministre responsable de l'Enseignement supérieur, mais aussi « *d'autres ministres concernés* » (FQPPU, p. 12) ainsi que « *les différents groupes d'artisans de l'université québécoises, des établissements universitaires et de la société dans son ensemble* » (*ibid.*). L'UEQ étend encore davantage le spectre des destinataires auxquels les avis du CUQ pourraient être adressés. En effet, cette association souhaite que le futur conseil,

particulièrement en ce qui a trait à l'analyse des rapports des établissements universitaires déposés à l'Assemblée nationale dans le cadre de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (RLRQ, c. E-14.1), puisse agir à titre « *d'organisation publique experte apte à guider les membres de l'Assemblée nationale dans les rapports de reddition de comptes des universités* » (UEQ, p. 17). Si la FTQ se dit d'accord avec l'idée de confier au CUQ la mission de conseiller la ministre « *et les directions d'établissement* » (FTQ, p. 3), elle précise que ce doit être sur des objets bien circonscrits : d'une part, sur « *l'entretien des infrastructures* » (*ibid.*) et, d'autre part, sur « *les soutiens techniques et professionnels requis pour optimiser la qualité du service à l'étudiant* » (*ibid.*).

Pour sa part, la CSN juge que le rôle conseil consenti au CUQ doit être strictement balisé. La mission confiée par la CSN au CUQ, qui est « *d'améliorer la coordination, la cohérence et la complémentarité entre les établissements universitaires [...] ainsi que de contribuer aux orientations générales de l'enseignement universitaire [...]* » (*ibid.*), doit s'opérationnaliser à travers les avis que le Conseil formulera à l'attention de la ministre responsable de l'Enseignement supérieur. S'il est pertinent d'accorder au CUQ le pouvoir de formuler des avis à l'intention de la ministre, ce dernier ne doit pas pour autant « *se substituer au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ni assumer les responsabilités de la ministre* » (CSN, p. 14). En ce sens, l'idée d'assigner au CUQ le rôle d'« *assister la ministre* » va trop loin d'après la CSN. Il y a là un danger de confondre les responsabilités et les prérogatives des acteurs du système de l'enseignement supérieur.

Dans un sens analogue, le CSE remet en question l'idée que le CUQ puisse « *conseiller stratégiquement le ou la ministre* » (CSE, p. 28). Dans un souci que les mandats des instances existantes en matière de coordination du système universitaire québécois, comme le MEES et le BCI, ne se chevauchent pas, le CSE recommande que le CUQ se concentre « *sur des aspects opérationnels et [s'inscrive] dans une perspective à court terme* » (CSE, p. 10), par exemple en veillant à l'optimisation des « *pratiques associées à l'assurance qualité à l'enseignement universitaire québécois* » (*ibid.*).

2.4.3 L'évaluation de la qualité des activités universitaires

La question de l'évaluation de la qualité des activités universitaires a suscité des commentaires variés, parfois diamétralement opposés. Alors que certains intervenants considèrent l'évaluation comme le principal volet de la mission du CUQ, d'autres affirment qu'il s'agit d'une prérogative des établissements universitaires et qu'elle ne doit donc pas être confiée à un organisme externe.

Avant d'exposer les lignes de force qui se dégagent des commentaires recueillis au sujet de l'évaluation des activités universitaires, il importe de rappeler brièvement qu'à l'heure actuelle, ce qu'on pourrait appeler l'« *écosystème de l'assurance qualité à l'ordre universitaire* » comprend plusieurs acteurs institutionnels, dont les principaux sont :

- la « *Commission d'évaluation des projets de programmes* » (CEP). Placée sous l'égide du BCI, la CEP a pour mission d'évaluer la qualité des projets de nouveaux programmes menant à un grade de baccalauréat, de maîtrise et de doctorat qui sont proposés par les universités;
- la « *Commission de vérification de l'évaluation des programmes* » (CVEP). Placée sous l'égide du BCI, la CVEP a pour mission de vérifier les politiques et les processus d'évaluation périodique des programmes existants dans les établissements universitaires;
- le « *Comité des programmes universitaires* » (CPU). Placé sous la responsabilité du MEES, le CPU a pour mandat d'examiner l'opportunité d'allouer des fonds publics aux effectifs étudiants des nouveaux programmes menant à un grade qui sont proposés par les établissements universitaires;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- le « Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement » (CAPFE). Institué en vertu de la Loi sur l'instruction publique (RLRQ, c. I-13.3), le CAPFE a pour mission de « conseiller le ministre [de l'Éducation] sur toute question relative à l'agrément des programmes de formation à l'enseignement aux ordres d'enseignement primaire et secondaire » (*ibid.*, r. 477.15).

À ces instances, il faut ajouter les organismes d'agrément et les ordres professionnels qui ont, au regard de certains programmes et dans une certaine mesure, voix au chapitre de l'évaluation, par exemple en ce qui concerne le développement des compétences attendues au seuil d'entrée d'une profession réglementée comme la profession de psychologue ou celle d'ingénieur.

Parmi les nombreuses organisations en faveur de la mission d'évaluation confiée au CUQ, le BCI articule une proposition étoffée à cet égard. Pour le BCI – rappelons-le –, le CUQ devrait se voir confier, avant toute autre mission, un mandat prioritaire concernant l'assurance qualité, c'est-à-dire « l'évaluation de la qualité de la formation offerte aux études supérieures par les universités québécoises, ce qui inclut la légitimité et la crédibilité des processus d'évaluation des programmes de grade universitaires ainsi que leur diffusion » (BCI, p. 11). Conscientes qu'il y a, pour l'heure, « apparence de conflit d'intérêts » (*ibid.*, p. 9) en raison du fait que « la mission de la CEP et de la CVEP s'effectue au sein du BCI » (*ibid.*), les directions des établissements universitaires en appellent à la centralisation, au sein du conseil à créer, des principales instances concourant à l'évaluation et à l'examen d'opportunité des programmes universitaires, soit la CEP, la CVEP, le CPU et le CAPFE (*ibid.*, p. 13).

Sans aller jusqu'à proposer que le CPU et le CAPFE soient intégrés au CUQ, l'AELIES affirme que le CUQ « doit être un spécialiste dans l'évaluation des programmes universitaires » (AELIES, p. 7) et qu'à ce titre, il convient de lui adjoindre « les commissions du BCI » (*ibid.*). D'accord avec l'AELIES sur ce point, l'UEQ préconise le rapatriement de la CEP et de la CVEP au sein du CUQ. Selon l'UEQ, « c'est une grave erreur que, dans le passé, les organes responsables de [la] mission [d'évaluation] aient été la CREPUQ et le BCI, puisque ceux-ci, composés uniquement de gestionnaires d'université, étaient à la fois juge et partie » (UEQ, p. 24).

Pour M. Jacques L'Écuyer, l'idée de confier au CUQ la mission de « concourir à l'évaluation des activités universitaires » est excellente, à condition que l'on s'assure d'abord que les responsabilités que l'on donnera à cet organisme débordent l'examen des seuls projets de nouveaux programmes. À cet effet, les tâches assignées à un organisme chargé de l'évaluation devraient inclure celles de « proposer des normes en matière d'assurance qualité » (L'Écuyer, p. 4) et de s'« assurer que ces normes sont mises en pratique par les institutions et qu'elles sont efficaces » (*ibid.*). Ensuite, il faut s'assurer que la fonction « évaluation » soit séparée de la fonction « conseil », puisque l'évaluation concerne habituellement un seul établissement et qu'elle requiert une expertise pointue, alors que la fonction conseil porte sur les « principaux enjeux auxquels fait face le système d'enseignement supérieur et les questions qui préoccupent l'État et les établissements et donne lieu à des avis [...] touchant le plus souvent l'ensemble du système » (*ibid.*). À cet égard, L'Écuyer propose d'instituer une commission d'évaluation indépendante, fût-ce à l'intérieur du CUQ : « Il est clair que le Conseil, étant donné sa composition, ne peut assumer lui-même la responsabilité de l'évaluation proprement dite. Cette responsabilité pourrait être donnée, soit à une Commission que le Conseil hébergerait, soit à la Commission mixte, soit à une Commission distincte » (*ibid.*).

En accord avec M. L'Écuyer, M. Claude Trottier affirme que « la fonction d'évaluation des programmes confiée au Conseil rendra nécessaire la mise en place, en son sein, d'une instance plus complexe que celle que requiert la fonction conseil dévolue ordinairement à un organisme de consultation et pour laquelle on peut faire appel à divers comités ou sous-comités dont le fonctionnement est relativement simple » (Trottier, p. 4). Dans le même sens, le Comité intersectoriel de main-d'œuvre en aérospatiale du Québec (CAMAQ) souhaite que l'évaluation des programmes soit effectuée par une instance indépendante, à laquelle le CAMAQ assigne, en plus, la tâche de « créer un système par compétences provincial/fédéral permettant d'émettre un

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

code de programme interuniversitaire, d'uniformiser les programmes d'enseignement et d'offrir des possibilités de cheminement scolaire intra et inter-ordre pour les étudiants québécois » (CAMAQ, p. 11).

La FQPPU souhaite également que la mission relative à l'évaluation se traduise par la mise sur pied d'une instance autonome dont le mandat serait « *de recommander l'approbation des nouveaux programmes et les mesures appropriées à la coordination des programmes existants, à partir d'une évaluation de leur qualité et de leur opportunité* » (FQPPU, p. 15). Pour ce faire, la FQPPU en appelle à la constitution d'une équipe experte, « *composée d'analystes séniors et d'analystes, capables de recueillir, de colliger et d'analyser les données nécessaires à l'évaluation des programmes existants et aux projets de nouveaux programmes* » (*ibid.*, p. 17).

Tout en se montrant favorable à l'idée que soient intégrées la CEP et la CVEP au CUQ, la FTQ dit craindre que l'évaluation de la qualité des activités universitaires se fasse à l'aune de critères tels que « *la productivité et la compétitivité économique* » (FTQ, 2016, p. 3). C'est pourquoi elle recommande que la mission d'évaluation du CUQ soit réalisée en fonction de critères « *déterminés par l'ensemble des membres de la communauté universitaire* » (*ibid.*). De plus, la FTQ juge essentiel que le CUQ assure « *une coordination dans le développement de l'offre d'éducation supérieure en fonction de critères d'intérêt public dépassant le strict cadre institutionnel de chaque établissement* » (*ibid.*).

Plus mitigée sur la question de l'évaluation, la CSQ ne croit pas que « *le Conseil des universités du Québec [doive] être le garant de l'évaluation de la qualité des pratiques universitaires* » (CSQ, p. 5). Pour la CSQ, en effet, il ne faut pas « *s'embourber dans l'importation de mécanismes d'assurance qualité* » (*ibid.*, p. 6), mais plutôt « *s'assurer qu'il y a des mécanismes d'évaluation au sein des universités et qu'ils fonctionnent adéquatement* » (*ibid.*, p. 5).

La CSN se révèle encore plus catégorique sur ce point. En effet, selon cette association syndicale, les processus d'évaluation en place, bien que perfectibles, sont suffisants (voir CSN, p. 11). Surtout, la référence à l'assurance qualité qui est faite dans le document de consultation lui paraît dangereuse : « *un glissement s'opère vers une logique de réputation des établissements plutôt que d'amélioration véritable de la qualité. Tout cela engendre une uniformisation des pratiques et freine la créativité qui est pourtant au cœur même de la mission des universités* » (*ibid.*, p. 10).

Tout en tenant compte des risques de dérive associés à une conception trop étroite de l'assurance qualité, le CSE se montre favorable à la création d'une instance chargée de l'assurance qualité à l'ordre universitaire, dans la mesure où les mécanismes mis en place s'articulent autour de certains principes (CSE, p. 13)³ :

- la valorisation des approches nationales, institutionnelles et disciplinaires;
- le respect de l'autonomie universitaire et de la liberté académique;
- la quête de l'amélioration continue de l'expérience étudiante;
- la nécessité de pouvoir témoigner de la qualité de l'enseignement universitaire, y compris sur la scène internationale;
- l'efficacité des processus;
- la crédibilité des instances, des processus et des personnes impliquées.

³ Voir aussi CSE (2012). *L'assurance qualité à l'enseignement universitaire : une conception à promouvoir et à mettre en œuvre.*

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Dans un autre ordre d'idées, l'évaluation des activités de recherche a également appelé quelques commentaires, certes beaucoup moins nombreux que ceux soulevés par la question de l'évaluation de la formation, mais qui éclairent néanmoins le mandataire sur la mission que l'on devrait confier au CUQ.

De fait, les directions des universités québécoises ont souligné que la recherche fait déjà l'objet de nombreuses évaluations, tant au niveau provincial que fédéral. À ce titre, les directions des universités « *ne souhaitent pas, tel que mentionné dans le troisième volet du document de consultation, que cet exercice d'évaluation vise également la recherche universitaire* » (BCI, p. 13). En revanche, elles se disent ouvertes à ce que le CUQ puisse « *exercer une veille sur les meilleures pratiques touchant la recherche universitaire, procéder à des collectes de données, voire produire une étude sur l'impact de la recherche universitaire dans la société* » (*ibid.*).

Selon le Scientifique en chef du Québec, le CUQ devrait jouer un rôle majeur en matière de recherche, dans la mesure où la recherche québécoise ainsi que la formation à la recherche reposent en grande partie sur les universités. À cet effet, le Scientifique en chef recommande notamment que le CUQ (voir FRQ, p. 7 *sqq.*) :

- identifie, en collaboration avec le Scientifique en chef, les possibles écarts entre les infrastructures de recherche, les budgets de recherche, les professeurs ayant un fort mandat de recherche et la relève en recherche;
- évalue les programmes qui préparent à une carrière en recherche;
- contribue à la révision des programmes de financement des coûts indirects de la recherche;
- promeuve l'implication des chercheurs dans la sphère publique.

2.4.4 Les autres éléments de mission évoqués par les intervenants

Les personnes et les organisations qui se sont exprimées lors des consultations ont porté à l'attention du mandataire certains éléments de mission qui n'étaient pas d'emblée proposés dans le document de consultation. Au regard des commentaires colligés, il est difficile de dégager des lignes de convergence claires parmi les différents commentaires entendus. Ainsi, si le CUQ doit, au dire de la Ville de Montréal, inclure une mission de développement socioéconomique (« *ce qui implique que le secteur de l'enseignement s'engage à travailler pour contribuer à la prospérité du Québec, identifiant les besoins présents et futurs de la province et s'assurant que l'offre des établissements d'enseignement y répond* » [Ville de Montréal, p. 5]), pour d'autres intervenants, il faut à tout prix éviter de confier au CUQ une mission axée sur l'adéquation entre la formation et les attentes du marché du travail (« *Cette conception m'apparaît en partie réductrice parce qu'elle ne tient pas assez compte de [la] mission culturelle [des universités] centrée sur la conservation et la transmission du patrimoine intellectuel de l'humanité, sur l'apprentissage des savoirs fondamentaux autant que sur la maîtrise de savoir-faire immédiat [...]* » [Trottier, p. 3]).

Parmi les éléments de mission supplémentaires proposés par les intervenants, on peut noter en vrac et sans prétendre à l'exhaustivité :

- la mutualisation des ressources informatiques ainsi que le développement et l'évaluation des ressources et logiciels libres (Association pour le développement technologique en éducation [ADTE]);
- l'examen critique de l'approche « *gestionnaire, clientéliste et marchande* » des universités (Syndicat général des professeurs et professeures de l'Université de Montréal [SGPUM]);
- la réflexion sur la mission de l'enseignement supérieur, notamment par l'élaboration d'une loi-cadre des universités (CSN);

- le développement et l'établissement de stratégies visant les maillages intersectoriels et intermilieux (collégiaux, universitaires, utilisateurs) pour mieux répondre aux besoins économiques et sociaux de la société québécoise (Scientifique en chef du Québec).

2.5 Responsabilités du Conseil des universités du Québec

Pour pouvoir accomplir les trois volets de sa mission, le CUQ aurait des responsabilités d'analyse, de conseil, de réflexion et de recommandation auprès des principaux acteurs du système universitaire, en plus d'évaluer la qualité des activités universitaires, notamment les nouveaux programmes menant à un grade.

Le *Document ministériel* propose, dans cette perspective, d'assigner onze responsabilités au CUQ (p. 10-11). Les personnes et organisations interpellées par la création du CUQ n'ont pas nécessairement donné un avis sur chacune des onze responsabilités prises de façon isolée. C'est pourquoi il convenait de regrouper les commentaires recueillis sous quatre rubriques :

- les responsabilités relatives à la gouvernance du système universitaire;
- l'évaluation des activités universitaires;
- les responsabilités relatives aux étudiants universitaires;
- les responsabilités liées à l'élaboration d'un portrait du système universitaire.

2.5.1 Les responsabilités relatives à la gouvernance du système universitaire

Parmi les onze responsabilités proposées dans le *Document ministériel*, six concernent un aspect ou un autre de la gouvernance du système universitaire :

- identifier, apprécier et faire connaître les meilleures pratiques internationales, canadiennes et québécoises en matière de pédagogie, d'organisation, de fonctionnement, de gouvernance et d'imputabilité des établissements pour favoriser la qualité de la formation et de la pédagogie, la réussite des études ainsi que de saine gouvernance, et en faire rapport à la ministre et aux établissements universitaires;
- analyser périodiquement, dans une démarche comparative avec d'autres systèmes universitaires, l'évolution des ressources de toutes catégories et de toutes sources attribuées à l'ensemble des établissements universitaires pour la réalisation de leur mission, et transmettre ses recommandations à la ministre;
- recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements universitaires;
- recommander à la ministre les normes qui pourraient être implantées relativement à la reddition de comptes des établissements, tant sur le plan académique qu'administratif;
- recommander à la ministre des règles concernant la délocalisation des campus universitaires;
- donner à la 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 diplômes universitaires.

C'est donc dire que, dès le départ des consultations entourant la création du Conseil, la gouvernance allait occuper une place importante. Cette responsabilité soulève de nombreux enjeux qu'il convient, pour le bénéfice de la présente analyse, de regrouper par thèmes.

Ainsi, la présente section dissèque la tâche concernant la gouvernance sous les trois thèmes suivants :

- le financement;
- la reddition de comptes;
- la coordination et le développement du système universitaire.

2.5.1.1 Le financement

Les commentaires et suggestions reçus en lien avec le financement témoignent de l'importance que ce thème revêt pour les groupes et personnes consultés. Il s'agit d'un enjeu central relatif à la gouvernance des universités et il est prévisible qu'on s'y intéresse avec insistance.

La formule de financement actuelle, selon laquelle les universités sont financées, en bonne partie, en fonction de l'effectif étudiant, a suscité des commentaires convergents à l'effet qu'il est nécessaire de la revoir. Selon plusieurs groupes et personnes consultés, cette formule de financement favoriserait la course aux effectifs entre établissements et instaurerait un climat de concurrence entre ces derniers. La FTQ dénonce ainsi « *un contexte où les universités se volent entre elles les étudiants dans le but d'obtenir du financement* » (FTQ, p. 2).

Les représentants du SGPUM estiment que « *le Conseil des universités doit recevoir le mandat d'analyser en profondeur les effets pervers du mode actuel de financement des universités et faire des recommandations pour l'améliorer* » (SGPUM, p. 7). Pour cette organisation, une « *régulation des dépenses administratives* » est aussi souhaitable (*ibid.*, p. 9). Bien que la FAEUQEP reconnaisse « *que l'enveloppe budgétaire dépend en fin de compte du gouvernement* », elle affirme que le Conseil pourrait « *se livrer à l'analyse et à la planification budgétaire critique de l'ensemble du réseau, ce qui alimenterait la réflexion de l'État et de la communauté universitaire* » (FAEUQEP, p. 6).

La FQPPU considère, quant à elle, que la répartition des ressources financières devrait être le mandat prioritaire du Conseil. Ainsi, elle recommande que soit créé, au sein du Conseil, un comité du financement et de l'administration des universités, lequel aurait pour mandat d'« *assurer la compilation, l'uniformisation et l'analyse des données disponibles concernant les sources, la distribution et les usages du financement des universités québécoises. [...] Il formulerait aussi des recommandations au Conseil quant aux besoins du système universitaire québécois et quant aux modifications à apporter aux modalités de financement du fonctionnement général, des immobilisations et de la recherche* » (FQPPU, p. 13). La FQPPU souhaite que cette instance joue un rôle central au sein du CUQ et qu'il faille par conséquent lui attribuer des ressources permanentes, de manière à bien refléter le mandat prioritaire attribué au Conseil en matière de financement.

Alors que les groupes et personnes cités plus haut accordent une fonction conseil au CUQ en matière financière, la FPPU souhaite qu'il soit un lieu décisionnel et pas seulement consultatif. Pour ce faire, elle recommande que « *le CUQ [...] dispose, par son mandat, des outils nécessaires pour examiner de près le financement des divers établissements* » (FPPU, p. 4). Cette suggestion, si elle était retenue, aurait certainement des impacts importants sur les universités et sur les pouvoirs du gouvernement en matière de financement.

L'AELIES se positionne à l'interface de la FPPU et des autres groupes, puisqu'elle souhaite que le CUQ puisse faire des recommandations en matière financière qui ont un effet coercitif. À cet effet, le CUQ devrait agir « *comme le gardien de la grille de financement, ce qui permettrait d'assurer un regard critique et objectif sur la redistribution du financement* », qu'il « *rende publiques les données financières des universités* » et qu'il « *revoie la pondération des familles de disciplines de la grille de financement* » (AELIES, p. 8).

Deux groupes soulèvent la question des transferts interfonds, une pratique consistant à transférer des sommes d'un fonds à l'autre, généralement du fonds de fonctionnement vers le fonds d'immobilisation. La CSN croit qu'« *il y a lieu de resserrer leur encadrement afin d'éviter que les ressources destinées à l'enseignement ne soient détournées à d'autres fins* » (CSN, p. 15). Pour sa part, le SGPUM souligne que « *l'absence de clarté inhérente à ces transferts suscite plusieurs questions qui restent en suspens* » (SGPUM, p. 10). Selon ces groupes, le Conseil pourrait ainsi se pencher sur cette pratique et recommander des balises à la ministre pour mieux l'encadrer.

2.5.1.2 La reddition de comptes

Le *Document ministériel* propose une tâche explicitement consacrée à la reddition de comptes dans les universités :

- recommander à la ministre les normes qui pourraient être implantées relativement à la reddition de comptes des établissements, tant sur le plan académique qu'administratif.

Les groupes et personnes s'étant prononcé sur cette question ont tous, sans exception, accueilli favorablement cette proposition.

La CSQ aborde la question sous l'angle de la probité, considérant « *qu'une large part [du] financement [des universités] vient des contribuables québécois et qu'une reddition de comptes plus efficace est indispensable. L'idée n'est pas d'alourdir l'administration pour les universités, mais d'en améliorer la compréhensibilité et l'aspect comparable des données et des portraits exigés* » (CSQ, p. 3 sq.).

Le CSE souhaite, pour sa part, que le CUQ permette de « *donner du sens aux données colligées sur les universités, notamment dans le cadre de la reddition de comptes, c'est-à-dire les rendre intelligibles de manière à mieux saisir l'état général du système universitaire québécois* » (p. 9). Lorsque la mandataire a rencontré les représentantes du CSE, celles-ci ont rappelé que, si le Conseil se voit confier une tâche concernant la reddition de comptes, ce dernier doit faire le suivi de la documentation qui lui serait transmise et rétroagir avec les établissements.

La reddition de comptes se révèle une préoccupation importante pour l'UEQ puisqu'elle estime que l'un des volets du mandat du Conseil doit être d'« *encadrer et uniformiser le processus de reddition de comptes des universités* » (UEQ, p. 5). Cette association étudiante propose à cet effet de nombreuses mesures et tâches qui permettraient au CUQ de formuler des recommandations sur la normalisation et l'uniformisation des rapports annuels des universités et d'en produire une synthèse à l'intention de la ministre et des élus. L'UEQ suggère notamment que le CUQ ait le pouvoir d'« *exiger des éléments supplémentaires de reddition de comptes aux administrations universitaires selon les besoins qu'il identifie* » (*ibid.*). Par ailleurs, elle recommande que le Vérificateur général du Québec (VGQ) puisse, de façon ponctuelle, examiner les « livres » de l'ensemble des universités, y compris les universités dites « à charte », de façon à confier à une instance crédible et neutre un rôle d'audit que ne peut avoir le CUQ : « *Bien que nous soyons convaincus de l'utilité d'un CUQ dans le processus de reddition de comptes des universités, nous sommes d'avis qu'il est important d'étendre le mandat du Vérificateur général du Québec pour qu'il puisse effectuer des examens ponctuels des livres de l'ensemble des universités* » (p. 19).

Le BCI souhaite, pour sa part, que la mission même du Conseil embrasse « *les normes de reddition de comptes des universités auprès de l'État québécois, dans une perspective visant à réduire les contrôles inopportuns* » (BCI, p. 15). L'organisme accorde une importance telle à la simplification des mécanismes de reddition de comptes qu'il se montre d'accord avec l'idée de créer deux conseils (collèges et universités) « *à la condition que l'exercice de reddition de comptes auquel elles sont astreintes ne soit pas accru indûment* » (BCI, p. 21). Il ajoute que « *la mise sur pied d'un Conseil des universités doit avoir comme corollaire la simplification des nombreux mécanismes de contrôle et de reddition de comptes qui sont demandés aux*

universités, sans quoi l'écosystème de l'enseignement supérieur n'y trouvera pas les gains souhaités » (BCI, p. 22).

2.5.1.3 La coordination et le développement du système universitaire

L'un des trois enjeux explicités pour justifier la création d'un CUQ fait état d'un besoin de mieux coordonner le développement du système universitaire. Dans le *Document ministériel*, il est proposé que le CUQ favorise « *l'accroissement de la cohésion, de la complémentarité et de la collaboration dans l'enseignement supérieur québécois* » (p. 7) et contribue « *à l'orientation générale et à l'amélioration du système universitaire* » (p. 10).

Pour y parvenir, il est proposé de confier les tâches suivantes au Conseil :

- recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements universitaires;
- recommander à la ministre des règles concernant la délocalisation des campus universitaires;
- donner à la 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 diplômes universitaires.

Les groupes et personnes s'étant prononcés sur cette question ont accueilli favorablement l'idée que le CUQ puisse contribuer à l'orientation générale du système.

Les Fonds de recherche du Québec (FRQ), sous l'égide du Scientifique en chef du Québec, recommandent que le Conseil puisse « *assurer la coordination et la collaboration entre les établissements eux-mêmes et autres ordres d'établissements* » (FRQ, p. 14). Les FRQ souhaitent que le CUQ favorise ainsi la « *cohérence entre les offres de programmes* » (*ibid.*).

Pour le SGPUM, le CUQ, s'il doit coordonner le développement du système universitaire, doit surtout s'attarder à la gestion des grands projets immobiliers. Il déplore de mauvaises décisions à cet égard et certains scandales immobiliers ayant eu lieu dans la dernière décennie.

L'UEQ présente, pour sa part, une analyse détaillée des problèmes qu'elle recense concernant le développement du réseau. Selon elle, « *il n'y a pas d'autorité pour encadrer les gestionnaires d'établissements ni pour penser à un développement harmonieux du réseau en fonction des intérêts de la communauté universitaire* » (UEQ, p. 20). Elle déplore ainsi « *une course à la création des campus et des programmes entre universités sans perspective globale sur les besoins réels de la communauté étudiante, de la société québécoise et du réseau universitaire québécois* » (*ibid.*).

L'association étudiante propose de nombreuses solutions pour remédier au problème. Le CUQ devrait être en mesure d'identifier les dédoublements de programmes et les lacunes en matière de formation dans une région donnée. De plus, il devrait recenser les secteurs disciplinaires insuffisamment couverts ou de moins en moins fréquentés et recommander l'ouverture ou la fermeture de certains programmes (voir UEQ, p. 21 *sq.*). La réalisation d'un plan stratégique quinquennal permettrait au CUQ de faire le point sur le développement du réseau universitaire québécois (*ibid.*, p. 23).

Le phénomène de la délocalisation est une pratique des universités qui consiste à offrir des formations en dehors de leurs campus principaux. La manifestation la plus importante de ce phénomène concerne les projets de construction de campus secondaires. Cette question a été abordée par de nombreux groupes et personnes. La CSQ, la CSN, la FTQ, le CSE, la FPPU, la FQPPU et l'UEQ, notamment, ont tous favorablement accueilli l'idée que le Conseil puisse

« recommander à la ministre des règles concernant la délocalisation des campus universitaires » (Document ministériel, p. 11).

Concernant le développement du système universitaire sur tout le territoire québécois, l'AVEQ souhaite « que le Conseil des universités ait aussi le mandat de défendre une justice spatiale en matière d'accès à l'éducation. En ce sens, il devrait accorder une attention particulière au développement des universités situées en région, lesquelles doivent bénéficier d'une attention spécifique » (AVEQ, p. 9).

Quant à la CSN, elle s'est montrée particulièrement préoccupée par la responsabilité ayant trait à l'agrément d'établissements universitaires non québécois voulant offrir à la population québécoise une formation conduisant à des diplômes universitaires. En effet, selon la CSN, « [ce] point soulève beaucoup d'inquiétude. [...] Il s'agit d'un changement d'orientation politique important qui ne peut pas se faire en catimini » (CSN, p. 17). Cette proposition démontrerait « une volonté du gouvernement d'ouvrir et de prendre part au marché de l'éducation » (*ibid.*, p. 7).

2.5.2 La responsabilité de l'évaluation

En concordance avec la mission relative à l'évaluation qui est confiée au CUQ (« concourir à l'évaluation de la qualité des activités universitaires, notamment la formation aux trois cycles et la recherche, et en témoigner publiquement »), la responsabilité suivante est assignée au Conseil dans le Document ministériel :

- assurer, par un mécanisme autonome recourant à des experts indépendants et impartiaux, l'évaluation de la qualité des projets de nouveaux programmes de formation proposés par des établissements et communiquer les résultats de cette évaluation à l'établissement concerné ainsi qu'à la ministre.

On a déjà relevé, dans la section relative à la mission du Conseil des universités, plusieurs commentaires émis à l'égard de l'évaluation de la qualité des activités universitaires. À la lumière de ces commentaires, on constate une relative unanimité concernant le rôle que devrait avoir une instance indépendante en matière d'évaluation, bien que le concept d'assurance qualité n'ait pas, loin de là, reçu l'assentiment de toutes les organisations et personnes consultées.

Dans cette section-ci, il convient d'attirer l'attention sur un aspect précis de l'évaluation de la qualité des activités universitaires, soit l'évaluation des programmes. On a déjà évoqué le fait que la plupart des intervenants se disent en faveur de l'idée voulant que le CUQ – ou une commission d'évaluation indépendante – se charge de l'évaluation des nouveaux programmes ainsi que des pratiques institutionnelles d'évaluation des programmes, d'où la proposition, avancée par plusieurs, selon laquelle les mandats de la CEP et de la CVEP devraient être intégrés à celui du CUQ. Cependant, il reste à savoir si les programmes évalués devraient être restreints ou non aux programmes *menant à un grade* (soit les programmes de baccalauréat, de maîtrise et de doctorat).

Peu d'intervenants se sont prononcés de façon explicite sur la question. Parmi ceux qui l'ont fait, le BCI soutient que seuls les programmes menant à un grade devraient être évalués : « les universités recommandent que la mission du Conseil des universités [se définisse notamment par] l'évaluation, par un mécanisme autonome recourant à des experts indépendants et impartiaux, de la qualité des projets de nouveaux programmes de grade [...], incluant l'évaluation de la pertinence institutionnelle, systémique et socioéconomique, puis l'évaluation des programmes de formation des maîtres, enfin l'évaluation de la qualité des processus d'évaluation périodique des programmes de grade existants » (BCI, p. 14).

A contrario, d'autres recommandent que tous les programmes soient évalués, y compris les programmes courts. Ainsi, pour la FAEUQEP, « il est impératif que tous les programmes soient

évalués, ce qui doit absolument inclure tous les programmes de certificat et tous les programmes à distance » (FAEUQEP, p. 3).

Dans une perspective un peu différente, le CSE affirme qu'il importe de « *convenir de processus d'évaluation dédiés à l'offre de formation délocalisée et aux programmes ne menant pas à un grade* » (CSE, p. 15).

Par ailleurs, des organisations diverses ont insisté pour que l'évaluation des programmes, que ces derniers mènent ou non à un grade, tienne rigoureusement compte des besoins sociaux et économiques, notamment des besoins du système professionnel lorsque les programmes ouvrent la voie à l'exercice d'une profession réglementée. Ainsi, selon l'Office des professions du Québec (OPQ), pour répondre aux besoins du système professionnel, il faut confier au CUQ les mandats de :

- consulter l'ordre professionnel concerné lorsqu'un programme dont le diplôme donne ouverture à un permis ou à un certificat de spécialiste est en voie d'élaboration ou de révision;
- s'assurer que les formations d'appoint prescrites par un ordre répondent aux besoins du système professionnel (OPQ, p. 8).

En outre, l'organisme Force Jeunesse invite le CUQ à porter attention à l'adéquation de la formation et des besoins du marché du travail lors de l'évaluation des programmes universitaires, sans pour autant « *vouloir signifier que les débouchés sur le marché du travail doivent dicter l'offre de formation* » (Force Jeunesse, p. 15).

2.5.3 Les responsabilités concernant les étudiants

Le *Document ministériel* propose deux responsabilités directement liées à la question des étudiants :

- recommander des conditions relatives à la circulation des étudiants d'une université à l'autre, de façon à faciliter la mobilité étudiante à l'intérieur du système universitaire;
- examiner l'évolution de la condition étudiante universitaire.

D'une manière générale, les groupes et personnes consultés ayant écrit au sujet des étudiants ont reconnu le besoin de faciliter la mobilité des étudiants entre les établissements universitaires du Québec. L'ICEA a abordé la question sous l'angle de l'accessibilité et des obstacles qui la limitent : « *La reconnaissance des acquis représente trop souvent une difficulté importante. On pense à la difficile reconnaissance des expériences personnelles ou professionnelles. On pense aussi à la difficulté à faire reconnaître des cours réussis et attestés par un autre établissement* » (ICEA, p. 5). Ainsi, pour favoriser la mobilité et la circulation des étudiants, « *il faut mettre en place des mécanismes assurant la transférabilité des acquis* » (*ibid.*, p. 6).

L'accessibilité est un thème généralement abordé sous l'angle des frais de scolarité, et l'AELIES y fait référence dans son mémoire, plus particulièrement au regard du « *grand nombre de situations de précarité socioéconomique dans la population étudiante, notamment chez les étudiantes et les étudiants internationaux* » (AELIES, p. 11) Selon l'AELIES, le Conseil devrait s'attaquer au problème « *en rendant disponibles plus de bourses basées exclusivement sur la qualité du travail du demandeur indépendamment de son lieu d'origine, en réduisant l'écart entre les frais de scolarité payés par les étudiantes et les étudiants internationaux et québécois et en diminuant les frais de scolarité payés par les étudiantes et les étudiants internationaux* » (*ibid.*).

L'UEQ estime également que les étudiants internationaux font face à de nombreux obstacles. L'association étudiante propose par conséquent « *que le Conseil des universités du Québec*

lance un chantier de travail visant à recommander des pistes d'actions et des aménagements législatifs et réglementaires aux universités et aux différents paliers de gouvernement afin de favoriser l'attraction des étudiantes et des étudiants internationaux. Que ce chantier traite notamment de la publicité faite par les établissements, des obstacles administratifs, des mesures d'accueil et de rétention ainsi que de la mobilité internationale » (UEQ, p. 31).

Les étudiants internationaux font l'objet d'autres commentaires, notamment pour répondre à la question soumise à la page 12 du *Document ministériel* : « *Quel rôle devrait jouer le Conseil des universités du Québec, le cas échéant, quant à l'attraction d'étudiants internationaux dans le réseau universitaire québécois?* ».

Concernant les étudiants internationaux, la Ville de Montréal estime qu'il serait du ressort du Conseil de veiller à « *l'évaluation et [à] la mise en place de meilleures pratiques en matière d'intégration de nouveaux arrivants au marché du travail ainsi que la rétention d'étudiants et de chercheurs internationaux de haut calibre* » (Ville de Montréal, p. 9). Le Scientifique en chef du Québec, M. Rémi Quirion, y voit, quant à lui, une possibilité de collaboration entre le CUQ et les Fonds de recherche du Québec. Ces deux organismes pourraient « *travailler de concert pour établir une offre attractive pour les étudiants canadiens et internationaux. Parmi les pistes d'actions [possibles], on peut noter : rationalisation des programmes, effort de cohérence dans l'offre de programmes entre les établissements plutôt que duplication, meilleur arrimage avec les régions, approches pédagogiques modernes et répondant aux meilleures pratiques internationales, intégration du numérique* » (FRQ, p. 10).

Par ailleurs, des commentaires ont été émis à l'égard de certains groupes d'étudiants. Par exemple, l'AELIES se montre préoccupée par les étudiants parents, en raison de la précarité financière et des obstacles auxquels ces étudiants font face au cours de leurs études. L'AELIES formule à leur sujet pas moins de cinq recommandations traitant notamment de l'octroi de bourses, de services adaptés à leur situation, des politiques familiales, des congés parentaux et du Régime québécois d'assurance parentale (AELIES, p. 14). L'ICEA se montre en accord avec cette préoccupation et croit que le Conseil « *doit enfin faciliter l'accessibilité aux études supérieures des adultes en instaurant de meilleures conditions de conciliation famille, travail et études* » (ICEA, p. 7).

Concernant l'étude de la condition étudiante, le BCI souhaite que le CUQ l'étudie « *dans une perspective de promouvoir l'égalité des chances dans toutes les études universitaires* » (BCI, p. 15).

Pour la CSN, cependant, tous les enjeux liés aux étudiants ne devraient pas faire partie des responsabilités du CUQ et devraient plutôt être confiés à d'autres instances. À ce titre, la « *réflexion sur la mobilité étudiante devrait être élargie à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et faire partie des travaux d'une commission de liaison en enseignement supérieur* » (CSN, p. 17). Quant à l'examen de l'évolution de la condition étudiante, celui-ci « *devrait relever du Conseil supérieur de l'éducation qui pourrait suivre et documenter l'évolution de la condition étudiante tout au long du parcours de formation* » (*ibid.*).

2.5.4 Les responsabilités concernant le portrait du système universitaire

Parmi les responsabilités du CUQ proposées dans le *Document ministériel*, deux font état de mesures relatives au portrait de l'état actuel du système universitaire québécois, l'idée étant d'obtenir un état de situation permettant à la ministre de prendre des décisions étayées par des données fiables, notamment quant à la gouvernance et au développement du système universitaire :

- déterminer, de façon continue, les grands enjeux auxquels fait face 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;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

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

Les groupes et personnes consultés ont été nombreux à juger pertinentes ces propositions. Pour la FPPU, l'élaboration d'un portrait devrait être la tâche prioritaire du CUQ : « [le Conseil] *devra d'abord brosser un portrait détaillé de la situation actuelle avant de définir les orientations du système universitaire et les améliorations qui s'imposent. Cet état des lieux donnera le ton aux changements proposés pour bonifier le réseau des établissements québécois* » (FPPU, p. 4).

Pour certains groupes, ce portrait du système devrait prendre la forme d'un rapport périodique, effectué à périodes fixes allant de deux à cinq ans, selon le groupe consulté. Par exemple, la CSQ demande « *que le Conseil des universités du Québec prépare, tous les trois ans, un rapport sur l'état général du réseau universitaire, qui évalue son fonctionnement et son développement, et qui mesure la réponse qu'il apporte, sur l'ensemble du territoire, aux besoins culturels, scientifiques, technologiques, sociaux et économiques du Québec* » (CSQ, p. 10). Il est ici utile de rappeler la proposition de l'UEQ concernant l'uniformisation des documents de reddition de comptes que les établissements soumettent périodiquement à l'Assemblée nationale et le rapport synthétique et analytique que pourrait produire le Conseil sur cette documentation (voir UEQ, p. 19).

Afin d'en arriver à dresser un portrait du système, d'en déterminer les grands enjeux et d'en analyser les ressources, il importe bien sûr de travailler à partir de données fiables et exhaustives. Le BCI observe à cet effet que l'une « *des lacunes du système universitaire québécois est la difficulté de trouver rassemblé en un seul lieu, facilement consultable et comparable, l'ensemble des statistiques se rapportant aux universités* » (BCI, p. 12). Le BCI croit que « *le Conseil devrait assurer l'uniformité de la méthodologie en matière d'information ainsi que la compilation et l'analyse des données et des indicateurs pertinents. [...] Le Conseil devrait fonctionner à cet égard comme un registre pour toutes les statistiques se rapportant aux universités, en assurant leur uniformité et leur traitement* » (*ibid.*).

Bon nombre de groupes et d'organismes se sont montrés en accord avec le BCI, appelant le CUQ à centraliser et à uniformiser les diverses banques de données relatives aux affaires universitaires. Cette opération permettrait d'assurer la comparabilité des données, de dégager un portrait plus précis du système et de faire ressortir les enjeux sur lesquels il est plus pressant d'agir.

2.6 Composition et nominations

Les groupes et personnes consultés ont eu à se prononcer sur trois aspects concernant la composition du CUQ et les nominations de ses membres :

1. le nombre de membres;
2. le statut et la provenance des membres;
3. les modalités de nomination.

2.6.1 Le nombre de membres

Le *Document ministériel* ne formulait aucune proposition précise relativement au nombre de membres devant composer le CUQ.

La proposition de la FQPPU à cet égard se chiffre à 19 membres votants (FQPPU, p. 24). La FTQ ainsi que M. Claude Trottier ont affirmé être en accord avec cette proposition. Le BCI

suggère, quant à lui, que le CUQ « *soit formé de quinze à dix-huit membres, et ce, afin d'assurer un fonctionnement optimal* » (BCI, p. 16). Considérant que l'UEQ souhaite un minimum de quatre étudiants et qu'elle demande qu'ils représentent 25 % du CUQ, l'association étudiante propose un minimum de 16 membres (UEQ, p. 24 sq.). L'AELIES demande aussi que 25 % des sièges soient attribués à des étudiants, sans se prononcer sur un nombre total ou sur les autres groupes représentés.

2.6.2 Le statut des membres

Le statut des membres du CUQ correspond au groupe dont ils proviennent. À cet effet, le *Document ministériel* proposait les pistes suivantes :

- une présidente ou un président;
- un certain nombre de personnes appartenant aux communautés universitaires;
- des professeurs et enseignants;
- des étudiants;
- des personnes venant des personnels universitaires autres que les professeurs;
- des personnes ayant eu une expérience de direction supérieure dans un établissement universitaire;
- un nombre moindre de personnes venant de la société civile;
- la ou le Scientifique en chef du Québec ainsi que la ou le sous-ministre responsable de l'enseignement universitaire (ou son représentant) comme observateurs permanents avec droit de parole, mais sans droit de vote; —
- trois experts venant de l'extérieur du Québec.

Le premier élément considéré par les groupes et personnes consultés concernant le statut des membres du CUQ est celui de la répartition des sièges entre les membres dits internes, soit ceux appartenant à la communauté universitaire, et les membres dits externes au système universitaire, identifiés la plupart du temps comme venant de la société civile. À ce sujet, une position unanime se dégage parmi les avis exprimés : le CUQ devrait être composé d'une majorité de membres venant de la communauté universitaire. Il subsiste bien certaines disparités entre les groupes pour ce qui est de savoir ce qu'est précisément une majorité, mais le principe général d'un CUQ à majorité universitaire est bien présent. Les avis exprimés font ainsi état d'une majorité oscillant entre 60 % et 66 %, soit environ les deux tiers des membres du CUQ.

La FQPPU a fourni la proposition la plus détaillée concernant le statut des membres et leur nombre, à laquelle se rallient notamment la FTQ et M. Claude Trottier. Pour la FQPPU, le CUQ devrait être composé de 19 membres, répartis comme suit :

- un président;
- quatorze personnes issues du milieu universitaire, dont :
 - trois administrateurs;
 - quatre professeurs;
 - quatre étudiants;
 - deux chargés de cours;
 - un membre des personnels professionnels de soutien;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- quatre personnes représentant le monde du travail et des affaires ainsi que les milieux culturel et communautaire.

La FQPPU propose aussi d'ajouter divers intervenants à titre d'observateurs sans droit de vote, soit :

- le président du comité du financement et de l'administration du Conseil;
- le président du comité des programmes du Conseil;
- deux fonctionnaires du gouvernement;
- la ou le Scientifique en chef du Québec;
- le président du Conseil supérieur de l'éducation;
- le président du Conseil des collèges du Québec;
- le sous-ministre adjoint à l'enseignement supérieur;
- un secrétaire général issu ou ayant une longue expérience du monde universitaire.

Concernant les étudiants, rappelons que l'AELIES et l'UEQ demandent toutes deux que le CUQ soit composé d'au moins 25 % d'étudiants. Les associations étudiantes consultées, ainsi que le BCI et la CSQ, exigent que les étudiants des trois cycles soient représentés. Par ailleurs, des associations ont plaidé pour que d'autres catégories d'étudiants, comme ceux en formation continue, les étudiants parents et les étudiants autochtones, notamment, siègent au CUQ.

La présence de membres externes, mais en nombre moindre que les membres internes, est aussi unanimement souhaitée. Ainsi, les intervenants s'étant commis sur la question sont favorables à la nomination de représentants de la société civile et souhaitent surtout que les personnes nommées viennent d'un ensemble varié de secteurs d'activités, par exemple les secteurs économique, culturel et communautaire. Seul l'ITHQ croit que ces membres ne devraient pas avoir le droit de vote au Conseil (voir ITHQ, p. 3). L'AELIES se fait, quant à elle, plus précise sur les organisations de la société civile qu'elle souhaite voir représentées : « *Comme les répercussions des décisions prises par le CUQ affecteront également l'ensemble de la société civile, nous recommandons donc que le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) et des représentants du Conseil patronal du Québec (CPQ) aient une voix sur le CUQ puisqu'ils sont déjà impliqués dans la création et dans la modification de certains programmes* » (AELIES, p. 9).

Les organisations du milieu professionnel, soit le CIQ et l'OPQ, ont aussi demandé que l'un de leurs représentants soit invité à participer aux travaux du CUQ : « *dans l'intérêt de la coordination des organismes et des dossiers, il serait pertinent que l'Office soit membre du CUQ et du CCQ ou, à tout le moins, membre observateur* » (OPQ, p. 9). Le CIQ estime, pour sa part, qu'il « *apparaît incontournable que le futur organisme comprenne au moins une personne en provenance du système professionnel, désignée en fonction de son expérience de direction supérieure, d'administrateur ou d'officier d'un ordre professionnel ou du Conseil interprofessionnel* » (CIQ, p. 2).

À propos des « *experts provenant de l'extérieur du Québec* » (document de consultation, p. 11), un consensus favorable à leur présence se dégage des commentaires recueillis. Pour le BCI, il est « *important, en vue d'apporter des connaissances et une expérience primordiales sur les pratiques en place à l'extérieur du Québec, qu'un minimum de trois experts provenant de l'extérieur du Québec soient membres à part entière de ce Conseil* » (p. 17), c'est-à-dire qu'ils aient le droit de vote. Mais certains groupes ne sont pas favorables à leur présence au Conseil. Par exemple, la FQPPU ne les inclut pas dans sa proposition détaillée de composition. La CSN

s'y oppose carrément : « *Nous ne voyons pas la pertinence de ces membres ayant une connaissance moindre de notre réseau de l'enseignement supérieur et de la société québécoise. Leur présence risque d'orienter les travaux sur des études comparatives avec le modèle de leur pays d'origine. De plus, leur participation aux rencontres occasionnera des frais additionnels* » (CSN, p. 19).

2.6.3 Les modalités de nomination

Plusieurs modalités de nomination sont proposées dans le *Document ministériel*. Les commentaires de chaque intervenant consulté sont ici regroupés en fonction de la modalité sur laquelle ils portent.

- La compétence au regard de la mission et des tâches du Conseil, telle qu'attestée par la formation et les expériences professionnelles et personnelles, constituerait le premier critère de nomination.

Cette modalité de nomination a récolté bon nombre d'appuis parmi les groupes et personnes ayant participé aux consultations. Le BCI a été on ne peut plus clair à ce sujet : « *La compétence devra constituer le principal critère de composition du Conseil, lequel doit primer sur le critère de représentativité de divers groupes* » (BCI, p. 18). Le CSE, le CIQ, la FQPPU et M. Jacques L'Écuyer se sont aussi prononcés en faveur de cette modalité.

En plus de voir la compétence reconnue comme étant le premier critère de sélection des membres, le CSE souhaite également que la composition du Conseil tienne compte d'une certaine représentativité régionale, soulignant « *la richesse d'une représentation large des milieux, notamment sur le plan [...] de la région* » (CSE, p. 21). L'UEQ abonde dans le même sens, demandant « *que la provenance géographique, selon l'Université d'attache, des membres du Conseil des universités du Québec soit l'un des critères de sélection pour les sièges non étudiants* » (UEQ, p. 27).

Par ailleurs, plusieurs organisations ont demandé, dans leur mémoire, que la parité hommes-femmes soit prise en compte, dont la CSQ (p. 12), la CSN (p. 18), la FQPPU (p. 24) et le BCI (p. 18).

- Le Conseil pourrait, de temps à autre, conseiller la ministre sur les types de compétences de ses membres qui seraient nécessaires à la réalisation de son mandat.

Cette modalité signifie que la nomination des membres se ferait sur la base d'un référentiel de compétences de manière à s'assurer que le Conseil dispose d'un ensemble de compétences complémentaires utiles à ses travaux et à ses réflexions. C'est surtout sur ce principe que les groupes et personnes consultés se sont prononcés. Ainsi, le BCI propose « *qu'une grille de compétences collectives que les membres du Conseil doivent posséder soit établie par un comité composé de trois personnes expertes dans le domaine, dont une personne provenant de l'extérieur du Québec, étant entendu que cette grille sera révisée périodiquement par le Conseil* » (BCI, p. 18). L'AVEQ abonde aussi dans ce sens : le CUQ doit établir une grille de compétences pour la nomination de ses membres.

- La ministre procéderait aux consultations appropriées pour identifier les personnes susceptibles d'être nommées.

Afin d'identifier les candidats qui pourraient siéger au Conseil, il apparaît que l'appel de candidatures auprès d'un ensemble d'organismes est la solution ralliant le plus grand nombre d'intervenants. Qu'il soit question d'un appel de candidatures ou de consultations, les avis exprimés dans les mémoires témoignent tous de cette volonté de solliciter les communautés universitaires et les divers acteurs de la société civile. La CSQ prend comme exemple le mode

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

de fonctionnement du CSE, « *qui renouvelle ses membres par un système d'appel de candidatures* » (CSE, p. 12). L'UEQ s'inspire, quant à elle, du Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études, « *où la ministre sollicite des recommandations pour les postes à pourvoir auprès des groupes concernés et s'engage à suivre ces recommandations advenant que la candidature ne comporte pas de problèmes flagrants* » (UEQ, p. 26).

La démarche par appel de candidatures, selon les mémoires des participants aux consultations, doit être faite le plus largement possible, en consultant un éventail large d'organismes représentant la communauté universitaire et la société civile, laquelle doit être représentée de manière aussi variée que possible. La FQPPU estime ainsi que les personnes doivent être « *nommées après un appel de propositions mené auprès des organisations les plus représentatives des administrateurs, des professeurs, des étudiants, des chargés de cours et des autres personnels des universités* » (p. 26). Pour la CSN, « *[c]eux en provenance de la société civile devraient être nommés après recommandation des associations et des organisations les plus représentatives* » (p. 19).

- La ministre proposerait au gouvernement la nomination de personnes qui refléteraient la composition des milieux universitaires et de la société en général.

En ce qui concerne le processus de nomination, deux propositions principales se dégagent des mémoires des intervenants ayant participé aux consultations. Certains se montrent d'abord en accord avec la proposition contenue dans le document de consultation et reproduite ci-dessus. L'AELIES rappelle à cet effet un passage du rapport Corbo de 2013 : « *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* » (rapport Corbo, 2013, p. 33). Le CAMAQ est d'accord avec ce principe, suggérant que « *la ministre propose [...] au gouvernement la nomination de personnes* » (CAMAQ, p. 16).

Au moins quatre organisations ont proposé que les membres du Conseil, en tout ou en partie, soient élus. Pour le SGPUM, « *la nomination formelle des membres par le gouvernement devrait succéder à un processus démocratique et électif* » (SGPUM, p. 13). Certains intervenants précisent que seuls les membres des communautés universitaires devraient être élus, les membres de la société civile devant toujours être nommés par le gouvernement ou la ministre. Par exemple, la FTQ « *demande [...] que ce soit la communauté universitaire qui élise ses représentants et s'oppose à l'actuel modèle proposé dans le document de consultation du MEES* » (FTQ, p. 4). La FAEUQEP recommande, quant à elle, que seuls les étudiants puissent élire leurs représentants afin de respecter « *l'esprit de l'article 32 de la Loi sur les associations étudiantes* » (FAEUQEP, p. 7).

L'ITHQ dénonce, pour sa part, des délais trop longs lorsque le processus de nomination implique le gouvernement : « *Le processus nominatif [proposé dans le Document ministériel] se rapproche de celui des sociétés d'État, ce qui rend l'exercice plus lourd en raison du temps que prennent les gouvernements à nommer les personnes au moment de la fin des mandats* » (ITHQ, p. 3).

- Ne pourraient être nommés membres du Conseil : une personne occupant un poste à la haute direction d'un établissement universitaire, ainsi que le définit l'article 4.4 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire; une personne membre d'un conseil d'administration, d'une commission ou d'un sénat académique d'un établissement universitaire; une personne cadre, occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un organisme universitaire; une personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un syndicat ou une association représentant des salariés ou des étudiants universitaires.

Les exclusions énoncées dans le document de consultation que l'on trouve ci-dessus ont suscité plusieurs réactions. Certains intervenants se sont montrés favorables à de telles modalités, se

ralliant au principe énoncé qui cherche à limiter les conflits d'intérêts et à éviter que les membres du Conseil fassent des représentations en faveur du groupe dont ils proviennent. La FQPPU résume bien cette volonté : « *les membres du Conseil ne doivent pas être des représentants élus ou nommés d'instances académiques, administratives, associatives ou syndicales, puisqu'ils doivent pouvoir se prononcer et prendre position librement sur les sujets qui sont traités au Conseil* » (FQPPU, p. 24). L'UEQ (p. 26), la FAEUQEP (p. 7) et M. Claude Trottier (p. 2), dans leur mémoire, se montrent en accord avec cette affirmation. Le BCI ajoute même à la liste des exclusions les représentants élus ou nommés au sein d'un ordre professionnel (BCI, p. 18). La CSQ souhaiterait voir les personnes nommées ou élues occupant une fonction au sein d'un parti politique exclues du CUQ (voir CSQ, p. 13).

Bien qu'il se montre en accord avec le principe à l'origine des exclusions relatives aux représentants élus ou nommés, M. Jacques L'Écuyer croit que cette limitation est trop importante : « *Je crains que ce faisant, le Conseil se prive d'une expertise très valable. S'il faut éviter la nomination de cadres supérieurs et de dirigeants syndicaux universitaires, je ne crois pas qu'il soit justifié d'étendre aussi largement les exclusions* » (L'Écuyer, p. 8).

La CSN considère, quant à elle, que « *les exclusions énoncées sont injustifiées* » (CSN, p. 19), notamment parce que le CUQ risque de se priver d'une expertise précieuse. Le CSE abonde dans le même sens, estimant que « *cette directive écarte d'office plusieurs personnes dont l'expertise doit forcément être prise en compte dans l'exercice des fonctions confiées à une telle instance* » (CSE, p. 10) Le CAMAQ s'est aussi prononcé contre ces exclusions.

2.6.4 La durée des mandats et les renouvellements

Les mémoires contiennent peu de commentaires à propos de la durée des mandats que devraient avoir les différents types de membres du Conseil. Nous retiendrons ici le commentaire de la FQPPU à ce sujet : « *La durée du mandat de la présidence et du secrétariat général du Conseil devrait être de cinq ans avec possibilité de renouvellement, ce pour permettre une véritable appropriation de dossiers souvent complexes et une capacité d'agir renforcée. [...] En ce qui a trait aux autres membres du Conseil, leur mandat pourrait être de quatre ans, avec une seule possibilité de renouvellement consécutive. À la fin de leur mandat, les membres doivent demeurer en fonction jusqu'à ce qu'ils soient nommés de nouveau ou remplacés* » (FQPPU, p. 25).

2.7 Commission mixte de l'enseignement supérieur

La ministre responsable de l'Enseignement supérieur a souhaité consulter les principaux acteurs du système de l'enseignement supérieur non seulement sur le projet de création d'organismes voués à la réflexion et à l'analyse des grands enjeux relatifs à l'université et au collège, mais également concernant la mise sur pied d'une instance dédiée aux enjeux liés à l'articulation des deux ordres d'enseignement qui structurent le système d'enseignement supérieur au Québec, soit l'ordre collégial et l'ordre universitaire.

Comme le rappelle le *Document ministériel*, les formes de collaboration entre les deux ordres d'enseignement se sont multipliées ces dernières années comme :

- le partage d'équipements et d'infrastructures pour offrir l'enseignement supérieur dans plusieurs régions du Québec;
- le développement de modèles inédits de formation impliquant une étroite collaboration entre les collèges et les universités;
- l'élaboration de nombreuses passerelles permettant le passage du DEC technique au baccalauréat;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- la participation d'enseignants de collèges à des équipes universitaires de recherche;
- la collaboration entre les chercheurs des centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT) et ceux des centres de recherche universitaires;
- la réalisation de projets conjoints d'innovation et de partage d'expertise, notamment pour l'accueil et l'intégration d'étudiants ayant des besoins particuliers;
- la collaboration active pour le recrutement et l'accueil d'étudiants étrangers (p. 13).

Afin de maintenir et de renforcer la collaboration entre les universités et les collèges, il a été proposé d'instituer une commission mixte permanente dont les responsabilités seraient les suivantes (*ibid.*, p. 13 sq.) :

- trouver de nouvelles avenues pour favoriser l'arrimage des formations collégiales et universitaires;
- identifier les meilleures pratiques observables à travers le monde qui favorisent la qualité de la formation et de la pédagogie ainsi que la réussite des études;
- établir les normes et les conditions assurant l'efficacité et l'efficience des politiques et des pratiques des établissements en matière d'évaluation des programmes d'études;
- identifier les meilleures pratiques observables à travers le monde en ce qui a trait à la formation à distance et à l'internationalisation des formations;
- préparer, tous les cinq ans, un rapport sur l'état général des arrimages à l'enseignement supérieur et sur les besoins en la matière, et le rendre public;
- traiter de tout autre élément commun aux missions des deux conseils et convenu entre eux.

La proposition de créer la Commission mixte de l'enseignement supérieur (CMES) a été accueillie de façon mitigée au sein du milieu universitaire. Aussi, plusieurs questions ont été soulevées à l'égard de sa pertinence, de son statut et de ses responsabilités.

Concernant, d'abord, la pertinence de créer la CMES, plusieurs se réjouissent de la création d'une entité vouée à la collaboration interordres, dont la majorité des associations étudiantes, des associations syndicales et des associations de professeurs d'université, sous l'égide de la FQPPU. Ainsi, l'AELIES se dit en faveur de la CMES, « *pourvu que celle-ci puisse favoriser la collaboration des collèges et des universités [et qu'elle] n'entrave pas l'autonomie et l'indépendance du CUQ et du CCQ* » (AELIES, p. 14). L'UEQ se dit également favorable, « *à condition qu'il s'agisse d'une entité autonome et indépendante d'autres instances du milieu collégial et universitaire* » (UEQ, p. 32). Pour la CSQ, la création d'une commission mixte « *apparaît a priori comme une idée prometteuse* » (CSQ, p. 15), à l'instar de la FQPPU, chez qui elle suscite « *beaucoup d'espoir* » (FQPPU, p. 20), même si « *cette nouvelle et intéressante initiative avait eu le mérite de voir sa composition et son mandat mieux explicités* » (*ibid.*).

Dans le camp opposé, des organisations et des personnes se montrent beaucoup moins enthousiastes face au projet de création de la CMES, dont le BCI, le CSE, la CPMT, la CSN, la FPPU et M. Claude Trotter.

Du côté du BCI, par exemple, on souligne que, tout en étant en faveur de la collaboration entre les deux ordres d'enseignement, « *la mise sur pied d'une commission permanente [ne représente pas] la meilleure solution* » (BCI, p. 19), notamment parce que les tâches de cette commission semblent redoubler celles qui seraient confiées au CUQ et au CCQ. Pour le CSE, la création de la CMES s'avère précipitée étant donné le flou entourant la portée des missions et des responsabilités des deux conseils et de la commission mixte. À cet égard, le CSE se dit

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

incapable « d'évaluer la pertinence et la valeur ajoutée d'une Commission mixte de l'enseignement supérieur pour assurer [la] complémentarité » (CSE, p. 18) des ordres d'enseignement collégial et universitaire.

Selon la CSN, plutôt que de créer la CMES, il faudrait mettre sur pied une commission permanente de liaison en enseignement supérieur dont les mandats seraient inspirés des récentes recommandations du CSE au sujet du diplôme d'études collégiales techniques⁴, comme l'élaboration d'une terminologie commune en matière d'ententes d'articulation entre les programmes collégiaux techniques et les programmes de premier cycle universitaire.

M. Claude Trottier suggère, quant à lui, de créer une commission de l'enseignement postsecondaire et de la recherche à l'intérieur du CSE plutôt que d'instituer une commission mixte dont le statut et le mandat lui paraissent ambigus : « *On ne peut qu'être favorable aux diverses formes de collaboration qui existent déjà entre les collèges et les universités [...]. Cependant, tout ce qui déjà été réalisé en ce sens l'a été sans qu'une Commission mixte de l'enseignement supérieur ou un organisme analogue n'ait à intervenir. Je m'interroge sur la pertinence d'ajouter une superstructure [...]* » (Trottier, p. 10).

En ce qui concerne le statut de la CMES, il a été diversement interprété par les partenaires. Si le *Document ministériel* affirme que « le gouvernement pourrait instituer une commission mixte permanente, relevant du Conseil des collèges du Québec et du Conseil des universités du Québec » (p. 13), certains ont entendu que la CMES allait *chapeauter* les deux conseils. D'autres ont carrément affirmé la nécessité que la CMES soit *indépendante* des deux conseils.

Ainsi, pour le CIQ, si la CMES relève du CUQ et du CCQ, il y a un risque que son pouvoir soit trop limité et que l'objectif de la ministre responsable de l'Enseignement supérieur relativement à la collaboration et à la cohésion en enseignement supérieur ne soit pas atteint (voir CIQ, p. 3).

De même, pour l'UEQ, il faut garantir à la CMES une certaine indépendance par rapport au CUQ et au CCQ, de façon que cette instance puisse formuler des recommandations directement à l'intention de la ministre sans passer par les deux conseils. L'UEQ ajoute que la ministre devrait avoir l'obligation de consulter la CMES sur les enjeux touchant l'arrimage entre la formation collégiale et la formation universitaire : « *Cette dernière devrait d'ailleurs s'engager à ce que son ministère consulte la Commission sur les dossiers relatifs à l'arrimage entre les ordres d'enseignement collégial et universitaire* » (UEQ, p. 32).

Pour ce qui est des responsabilités confiées à la CMES, la majorité des intervenants favorables à la création de cette instance voient d'un bon œil les tâches qui sont proposées dans le document de consultation, alors que d'autres ont suggéré au mandataire d'ajouter des responsabilités ou d'abroger certaines d'entre elles. De plus, un certain nombre d'intervenants ont souligné que les fonctions assumées par la CMES pourraient empiéter sur celles que l'on souhaite voir confier au CUQ et au CCQ ou sur celles qui sont déjà assumées par des organismes tels que le CSE.

Parmi les responsabilités que certains ont suggéré de confier à la CMES, en sus de celles déjà mentionnées dans le document de consultation, on trouve, notamment :

- le financement des passerelles DEC-BAC (AELIES);
- la coopération des deux ordres d'enseignement à l'égard de la recherche (ADTE, FPPU);
- le recrutement des étudiants internationaux et la promotion du système d'enseignement supérieur à l'international (CSQ);

⁴ Voir CSE (2012). *Retracer les frontières des formations collégiales : entre l'héritage et les possibles. Réflexions sur de nouveaux diplômes collégiaux d'un niveau supérieur à celui du DEC technique.*

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- l'élaboration de normes et de conditions entourant les pratiques de reconnaissance entre les programmes d'études (CAMAQ);
- l'élaboration de principes pour déterminer à quel ordre appartient une formation donnée (CSN);
- la réalisation d'un portrait des programmes courts dans les collèges et les universités (CSN);
- l'examen du partage des installations physiques entre les collèges et les universités (FPPU, FQPPU).

La responsabilité dévolue au CUQ relativement à l'établissement de normes et de conditions assurant l'efficacité et l'efficience des politiques et des pratiques des établissements en matière d'évaluation des programmes d'études a fait l'objet de quelques commentaires critiques. Ainsi, pour M. Claude Trottier, cette responsabilité dédouble celle qui est assignée au CUQ. Le CSE relève, quant à lui, que la fonction « évaluation » et la fonction « coordination » de la CMES sont confuses. Si la CMES a bien pour tâche de proposer des normes en matière de programmes d'études, tant au collégial qu'à l'universitaire, cette responsabilité semble positionner « *la Commission mixte au-dessus des conseils sectoriels, qui y seraient en quelque sorte subordonnés* » (CSE, p. 17).

Par ailleurs, outre la question de l'évaluation, plusieurs organismes ont questionné la pertinence de confier au CUQ des responsabilités qui semblent déjà assumées par d'autres organismes. C'est le cas de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC), selon laquelle « *la constitution d'une commission mixte en tant qu'organisme à part entière entraînerait un éparpillement des ressources et de l'expertise* » (CEEC, p. 20). De plus, le rôle du CSE en matière d'analyse et de réflexion sur l'arrimage entre les formations collégiale et universitaire paraît mis en question si le gouvernement va de l'avant avec une commission mixte, au dire de la CEEC : « *la CEEC s'interroge sur la manière dont les mandats du Conseil supérieur de l'éducation et de la commission mixte se distingueront l'un de l'autre, de même que sur les mécanismes qui permettront d'établir les liens entre le collégial, l'enseignement secondaire, la formation professionnelle et la formation des adultes. À ce titre, la possibilité que le Conseil supérieur de l'éducation conserve la responsabilité d'assurer l'arrimage et la concertation interordres devrait être envisagée* » (*ibid.*).

Le BCI se questionne également sur le rôle de la CMES et sur les dédoublements de responsabilités que la création d'un tel organisme risque de provoquer. De fait, il propose de confier les tâches dévolues au CMES à d'autres instances : « *les universités croient [que les responsabilités attribuées à la CMES] pourraient, de manière beaucoup plus souple et efficiente, être attribuées à un comité ad hoc [...]. Le Conseil supérieur de l'éducation pourrait également s'acquitter de ces responsabilités* » (BCI, p. 20).

La composition de la CMES n'a pas appelé de nombreux commentaires. Seules la FQPPU, la CSN et l'UEQ se sont formellement prononcées sur la question.

Ainsi, pour la FQPPU, la CMES devrait être composée de 11 à 15 personnes issues non seulement du CUQ et du CCQ, mais également d'autres organisations, selon les besoins : « *nous estimons que la Commission ne doit pas être exclusivement composée de membres des deux conseils; elle devrait aussi pouvoir compter sur des experts des questions qu'elle sera appelée à traiter* » (FQPPU, p. 20).

Pour sa part, la CSN en appelle à la constitution d'une commission de liaison « *représentative de la communauté de l'enseignement supérieur* » (CSN, p. 24), avec une part égale de représentants venant des collèges et des universités et dont la composition vise « *la parité hommes-femmes* » (*ibid.*).

Enfin, l'UEQ recommande que la CMES soit « *composée à parts égales et de façon exclusive par des membres provenant du réseau collégial et universitaire* » (UEQ, p. 32) et qu'on tienne compte « *de la diversité territoriale des institutions d'enseignement* » (*ibid.*) lors de l'évaluation des candidatures non étudiantes.

2.8 Rôle du Conseil supérieur de l'éducation

Le *Document ministériel* contient une question précise sur le rôle du Conseil supérieur de l'éducation et sa complémentarité avec le CUQ et le CCQ (p. 12) :

Le Conseil supérieur de l'éducation a coexisté avec le Conseil des universités du Québec de 1969 à 1993. Pendant cette période, il a préservé son mandat large et systémique, démontrant qu'il peut être pleinement compatible avec l'existence de conseils à vocation sectorielle et spécialisée. Dans cette optique, comment concevez-vous la complémentarité du mandat du Conseil supérieur de l'éducation avec les mandats respectifs du Conseil des collèges du Québec et du Conseil des universités?

Tous les participants s'étant exprimés sur le sujet ont convenu de la nécessité de maintenir en place le CSE advenant la création du CUQ et du CCQ. Les propositions des intervenants diffèrent toutefois quant à l'étendue des mandats qui seraient laissés au CSE.

Parmi ceux qui estiment que les mandats du CSE devraient être préservés de manière intégrale, on trouve le BCI, le CSE lui-même, la CSN, l'UEQ et M. Jacques L'Écuyer. Par exemple, selon le BCI, dans la mesure où seule la mission d'évaluer les nouveaux programmes de grade et les pratiques institutionnelles d'évaluation serait confiée au CUQ, il n'y aurait pas de chevauchement entre les responsabilités du CSE et du CUQ. Toutefois, si le CUQ devait avoir d'autres responsabilités, il serait alors nécessaire que le gouvernement passe en revue le mandat de l'ensemble des instances relatives à l'enseignement supérieur (voir BCI, p. 10).

Pour la CSN, il est nécessaire de maintenir le CSE tel quel, et la présence au CUQ de son président, à titre de membre observateur, serait suffisante pour assurer la complémentarité des deux organismes (voir CSN, p. 20).

Pour sa part, le CSE estime que son rôle n'est pas mis en danger par la création du CUQ et du CCQ. En effet, le CSE conserverait une vision systémique et à long terme du système d'enseignement supérieur et de l'éducation en général, alors que les nouvelles instances se pencheraient essentiellement sur des éléments opérationnels et à court terme (voir CSE, p. 10).

D'autres organisations ont exprimé des réserves quant à la complémentarité éventuelle du CSE, du CUQ et du CCQ. Ainsi, selon l'AELIES, si le CSE doit continuer d'exercer ses principaux mandats, la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires de même que la Commission de l'éducation des adultes et de la formation continue, actuellement placées sous l'égide du CSE, devraient être transférées au CUQ (voir AELIES, p. 11).

La FTQ recommande, quant à elle, de clarifier d'abord les mandats du CUQ et du CSE, puisqu'il ressort de leur comparaison « *une certaine redondance de leurs objectifs* » (FTQ, p. 5). Si le gouvernement va de l'avant avec la création du CUQ, du CCQ et de la CMES, la FTQ croit qu'il « *serait [alors] plus logique de transférer la majorité des mandats du CSE vers le CUQ* » (*ibid.*).

Pour la FQPPU, la pertinence du CSE ne fait pas question. Mais elle croit « *utile de rapatrier au futur Conseil les mandats ainsi que les personnels et ressources de la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires, qui avait migré de l'ancien Conseil des universités au CSE en 1993* » (FQPPU, p. 26).

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Enfin, selon le CAMAQ, il importe de revoir la structure du CSE et d'abolir, notamment, la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires ainsi que la Commission de l'enseignement collégial (voir CAMAQ, p. 6 *sq.*).

Le résumé qui précède s'est employé à présenter le plus fidèlement possible les positions prises par les personnes, les institutions et les groupes et associations qui ont participé à la consultation. Advenant qu'une position particulière ait été présentée de manière imparfaite aux yeux de son auteur, le mandataire s'en excuse à l'avance en assurant cet auteur qu'il s'agit d'une erreur de bonne foi où nulle malice ne s'est glissée. Cela dit, une relecture attentive des documents donne à penser que le résumé des avis formulés au cours de la consultation est très fidèle et permettra de bien situer les propositions qui sont formulées dans la suite de ce rapport au regard des opinions formulées par les acteurs du milieu universitaire et les autres groupes ou institutions ayant participé à la consultation.

CHAPITRE 3 : LE CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC : CRÉATION ET CARACTÉRISTIQUES

Au terme de la consultation du milieu universitaire et sur la base de l'analyse des témoignages écrits et oraux reçus pendant cette consultation, le temps est venu de formuler des recommandations concernant un éventuel conseil des universités du Québec, sa création et ses caractéristiques.

Des précisions importantes doivent toutefois être formulées avant d'aller plus loin, en guise de mise en situation du présent chapitre et des recommandations qu'il comporte.

3.1 Mise en situation

En premier lieu, il convient de rappeler que cette consultation du milieu universitaire sur l'idée d'un conseil des universités est la deuxième depuis 2013. On se souviendra que le Sommet sur l'enseignement supérieur des 25 et 26 février 2013 s'est terminé par l'annonce de la mise en place de cinq « chantiers » de réflexion, dont l'un justement consacré à l'idée d'un « Conseil national des universités ». Cette conséquence du Sommet s'explique par le fait qu'au cours de rencontres préparatoires au Sommet, tenues de novembre 2012 à janvier 2013, l'idée d'un tel conseil a été mise en avant par plusieurs composantes du milieu universitaire. L'idée était donc dans l'air depuis la fin de 2012. Si certains ont pu s'étonner de la réapparition de l'idée de conseil des universités à l'été de 2016, le milieu universitaire avait déjà eu l'occasion de réfléchir à la question. Dans le cadre du chantier sur un Conseil national des universités, une consultation élargie du milieu universitaire et des autres milieux intéressés par l'institution universitaire a été menée du début de mars à la fin de mai 2013. À l'occasion de cette consultation, 26 mémoires ont été déposés et plus de 30 témoignages entendus lors d'auditions. C'est donc dire que, pour le milieu universitaire québécois, la consultation de l'automne 2016 a constitué un retour à un dossier avec lequel la communauté était déjà familiarisée.

À l'issue de la démarche de consultation de 2013, un rapport a été produit et rendu public par le gouvernement sous le titre *Pour mieux servir la cause universitaire au Québec : le Conseil national des universités*. Comme l'explique le rapport, un certain nombre de consensus fondamentaux se sont dégagés de cette première consultation, consensus qui sont à la base de plusieurs des recommandations dudit rapport. Il sera très utile pour la suite de rappeler ici les plus importants consensus de 2013 :

- accord de principe pour la création d'un Conseil des universités;
- création de ce conseil des universités par une loi de l'Assemblée nationale du Québec;
- attribution par la loi au Conseil du statut d'organisme public indépendant doté de l'autonomie conceptuelle, opérationnelle et administrative nécessaire à l'exercice de ses responsabilités et attribution au Conseil d'un personnel et d'un budget propres et appropriés;
- obligation pour le Conseil d'exercer ses responsabilités en respectant les principes essentiels caractérisant l'institution universitaire, dont la liberté académique, l'autonomie de gestion et la spécificité des établissements;
- absence d'autorité ou de pouvoir coercitif du Conseil sur les établissements universitaires et droit entier reconnu à ces derniers de s'adresser directement au ministre responsable;
- nécessité que le Conseil des universités ne dédouble ni les pouvoirs et responsabilités du ministre ni ceux d'autres organismes;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- caractérisation du Conseil comme essentiellement un organisme d'analyse, d'étude et de formulation d'avis et de recommandations;
- nécessité que le Conseil des universités soit formé d'un nombre de membres suffisant pour assumer correctement sa mission et que ces membres soient représentatifs des communautés universitaires;
- majorité de membres du Conseil venant des communautés universitaires, avec d'autres membres venant de la société dans son ensemble;
- nécessité que les membres universitaires du Conseil viennent des différentes composantes de ces communautés;
- nécessité que le Conseil dispose des pouvoirs nécessaires à sa propre gouverne comme organisme public indépendant;
- obligation faite par la loi au ministre responsable des affaires universitaires de consulter le Conseil sur certaines matières ou certains dossiers.

Voilà donc une douzaine de consensus relatifs à un éventuel conseil des universités du Québec qui ont pris forme dans les mémoires et témoignages portés à la connaissance du chantier de 2013. Certes, consensus ne veut pas toujours dire unanimité, et souvent l'explicitation et le développement d'une idée peuvent conduire à des formulations différentes pour lesquelles le consensus est plus fragile ou élusif. Cependant, dans leurs grandes lignes, les douze thèmes précités étaient partagés fort largement par le milieu universitaire en 2013.

En deuxième lieu, comme on l'a vu au chapitre 2, en majorité, ces consensus tiennent encore à l'issue de la consultation de l'automne 2016. Par ailleurs, là où l'on trouvait des désaccords dans la consultation de 2013, par exemple sur le nombre et le statut professionnel des membres d'un Conseil des universités, ces désaccords se trouvent dans la consultation de 2016. Il y a donc une mesure importante de continuité dans la vision qu'entretient le milieu universitaire d'un éventuel conseil des universités, continuité qui se retrouve dans les zones de convergence comme dans les zones de divergence.

En troisième lieu, la consultation de 2013 a conduit à la rédaction d'un rapport qui a été rendu public. Compte tenu des éléments de continuité, tant dans les consensus que dans les divergences, que révèle cette dernière consultation, on ne se surprendra pas que le présent rapport puisse reprendre des éléments de celui de 2013 lorsque qu'ils apparaissent éclairants dans le contexte actuel.

En quatrième lieu, la consultation de 2016 s'est faite à partir d'un document publié par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et intitulé *Projet de création du Conseil des universités du Québec et de la Commission mixte de l'enseignement supérieur*, accessible sur le site du Ministère et ci-après désigné comme le « *Document ministériel* ». Ce document propose, pour un éventuel conseil des universités, un statut, un énoncé de mission, des responsabilités, une composition tant quant aux types de membres que quant aux modalités guidant cette composition, ainsi que des éléments d'organisation. Le présent rapport traitera des mêmes questions. Pour ce faire, ce rapport pourra (1) soit reprendre sans changements significatifs des propositions du *Document ministériel* que la consultation valide; (2) soit amender d'autres propositions à la lumière des résultats de la consultation; (3) soit encore introduire des éléments ne figurant pas au *Document ministériel* mais que la consultation justifie de retenir; (4) soit enfin introduire des recommandations nécessaires pour compléter une proposition globale de création, de définition et d'organisation d'un conseil des universités comme organisme public. Enfin, le présent rapport traitera également de la question de la création d'une Commission consultative mixte de l'enseignement supérieur compte tenu de la consultation menée tant dans le milieu universitaire que dans le milieu collégial.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Enfin, il apparaît utile de rappeler ici comment, dans l'état actuel des choses, se partagent les responsabilités en matière universitaire des diverses instances existantes, depuis l'Assemblée nationale jusqu'aux établissements universitaires eux-mêmes, et ce, en l'absence d'un conseil des universités. Cette vue d'ensemble est importante à la lumière d'un des consensus de 2013, qui se retrouve en 2016, selon lequel un éventuel conseil des universités ne doit pas dédoubler ni les pouvoirs et responsabilités du ministre responsable de l'enseignement supérieur et des autres instances gouvernementales ni ceux d'autres organismes œuvrant dans le domaine de l'éducation ou de la recherche. Le tableau 3.1 qui suit documente le partage actuel des responsabilités en matière universitaire.

**Tableau 3.1 PARTAGE DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE UNIVERSITAIRE
(avant la création d'un Conseil des universités)**

Ce tableau résume sommairement les responsabilités de différents organismes en matière universitaire.

Organisme	Responsabilités
Assemblée nationale du Québec	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption de lois concernant les universités - Adoption de budgets, dont pour les universités - Contrôle de l'administration par les commissions parlementaires et les questions - Étude des rapports annuels des universités⁵ - Comparution triennale des établissements⁵
Gouvernement du Québec	<ul style="list-style-type: none"> - Proposition de lois et de budgets à l'Assemblée nationale - Adoption de décrets concernant les universités (ex. : lettres patentes, nominations, expropriations) - Adoption d'orientations et/ou politique des universités - Agrément d'établissements universitaires non québécois^{5, 6}
Ministre responsable de l'Enseignement supérieur	<p>À l'égard de l'enseignement supérieur, la ministre responsable de l'Enseignement supérieur exerce les fonctions et responsabilités du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie prévues à la Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (RLRQ, c.M-15.1.0.1). Décret 108-2016 du 22 février 2016, (2016) 148 G.O. 2, 1581.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soutien du développement et promotion de la qualité de l'enseignement collégial et de l'enseignement supérieur - Élaboration et proposition au gouvernement d'orientations et de politiques - Conseils et recommandations auprès du gouvernement⁶ - Élaboration d'une formule de financement des universités - Allocation des subventions de fonctionnement
Ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation	<p>À l'égard de la recherche, de la science, de l'innovation et de la technologie, la ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation exerce les fonctions du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie prévues à la Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (RLRQ, c. M-15.1.0.1). Décret 31-2016 du 28 janvier 2016, (2016) 148 G.O. 2, 1256.</p>

⁵ Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire.

⁶ Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Organisme	Responsabilités
	<ul style="list-style-type: none"> - Contribution à l'essor de la recherche de la science, de l'innovation - Élaboration et proposition au gouvernement d'orientations et de politiques - Conseils et recommandations auprès du gouvernement⁶
Conseil supérieur de l'éducation	<ul style="list-style-type: none"> - Formulation de conseils à l'intention du ministre sur toute question relative à l'éducation - Rapport aux ministres sur l'état et les besoins de l'éducation au moins tous les deux ans⁷
Fonds de recherche du Québec	<p>Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promotion et offre d'aide financière pour la recherche/diffusion des connaissances/formation des chercheurs dans les domaines des sciences naturelles, des sciences mathématiques et du génie - Établissement de partenariats avec les universités, les collèges, l'industrie, les ministères et les organismes publics et privés concernés⁶
	<p>Fonds de recherche du Québec – Santé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promotion et offre d'aide financière pour la recherche/diffusion des connaissances/formation des chercheurs dans le domaine de la santé - Établissement de partenariats avec les universités, les collèges, les établissements du réseau de la santé, les ministères et les organismes publics et privés concernés⁶
	<p>Fonds de recherche du Québec – Société et culture :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promotion et offre d'aide financière pour la recherche/diffusion des connaissances/formation des chercheurs dans les domaines des sciences sociales et humaines, ainsi que dans ceux de l'éducation, de la gestion, des arts et des lettres - Établissement de partenariats avec les universités, les collèges, les institutions à caractère culturel, les ministères et les organismes publics et privés concernés⁶
Établissements universitaires	<p>À titre d'organisme autonome :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conception, évaluation, modification et fermeture de programmes de formation crédités menant à des grades ou à des attestations diverses de réussite d'un programme d'études - Admission, enseignement et évaluation d'étudiantes et d'étudiants - Octroi de grades, de diplômes, de certificats ou d'autres attestations d'études universitaires⁵ - Politiques de soutien à la recherche et à la création - Élaboration et mise en application de politiques, de règlements et de procédures en matière académique et administrative - Embauche, attribution de tâches, supervision de personnels et établissement de conventions collectives ou protocoles de travail - Adoption et dépense de budgets de fonctionnement et d'investissement

⁷ Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Organisme	Responsabilités
	- Conclusion d'ententes avec d'autres universités et toute personne morale ou physique susceptible de faciliter la réalisation de la mission
Conseil des universités	À venir

À la lecture de ce tableau, on constate la variété des responsabilités qui sont assumées par différentes instances en matière universitaire. Si un conseil des universités est éventuellement créé, il faudra s'assurer que ses responsabilités soient spécifiques et complémentaires, et ne dédoublent pas des responsabilités déjà assignées à d'autres organismes.

3.2 Création et statut d'un nouveau Conseil des universités

En suivant l'ordre général utilisé par le *Document ministériel*, il faut d'abord fixer les bases essentielles nécessaires à un futur Conseil des universités, notamment son statut comme organisme, et le cadre normatif dans lequel il devra opérer. Ce sera l'objet des trois premières recommandations du présent rapport.

3.2.1 La création du Conseil des universités

Comme l'établit le chapitre 2 du présent rapport, la création d'un nouveau Conseil des universités du Québec fait l'objet d'un large consensus dans le milieu universitaire et dans des milieux qui s'intéressent de près à l'institution universitaire et à ses activités de formation supérieure et de recherche. Appuient le principe de la création d'un tel conseil les partenaires les plus impliqués dans l'institution universitaire et les plus intéressés par elle, dont les directions des établissements universitaires s'exprimant par un mémoire commun du Bureau de coopération interuniversitaire, la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université, la Centrale des syndicats démocratiques, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, notamment par le Syndicat canadien de la fonction publique, la Confédération des syndicats nationaux, notamment par la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec, la Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche, les associations étudiantes, dont l'Union étudiante du Québec et l'Association pour la voix étudiante au Québec, le Scientifique en chef du Québec, l'Office des professions du Québec et le Conseil interprofessionnel du Québec. Si le Conseil supérieur de l'éducation émet, pour sa part, des réserves, il est clair que l'ensemble du milieu universitaire et d'importantes institutions publiques partenaires des établissements appuient le principe de la création d'un Conseil des universités.

Cela ne doit pas étonner.

L'idée et la pratique d'un tel organisme ne sont pas inédites au Québec. Un Conseil des universités a existé au Québec de 1968 à 1993. La lecture du document du Conseil intitulé *Vingt-quatrième rapport annuel 1992-1993 et rétrospective des activités du Conseil 1969-1993* met en lumière la variété des activités réalisées par l'organisme. Ainsi, le Conseil a évalué 335 projets de nouveaux programmes de grade (en recommandant que 74,3 % des projets soient approuvés). Il a contribué au développement de l'institution universitaire québécoise par ses quelques 450 avis sur une grande diversité d'enjeux universitaires et aussi par des démarches structurantes majeures telles que l'opération *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements*, menée pendant les années 1970, ou les études sectorielles en sciences de la santé, en sciences fondamentales ou en sciences appliquées. Il a fourni des études sur des questions thématiques telles que la formation courte (avis 85.21), les chargés de cours (avis 89.7), les perspectives et les défis du premier cycle (avis 92.1) et les étudiants étrangers (avis 92.2). Le premier conseil a abordé des questions complexes, par exemple les modes de coordination et de planification du système universitaire québécois (avis 88.4) ou la planification institutionnelle dans les universités québécoises (avis 91.1). Outre cela, le Conseil

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

s'est intéressé aux enjeux de recherche, depuis les impacts du financement fédéral sur la recherche universitaire québécoise au rôle de cette dernière dans la vie des établissements, tout comme sur les questions de financement des établissements.

Par ailleurs, le milieu universitaire québécois sait que des organismes assumant une tâche de conseil en matière universitaire existent dans d'autres provinces canadiennes et dans des pays étrangers tels que les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie. Certains de ces organismes ont un domaine d'action restreint, par exemple l'approbation des projets de nouveaux programmes, comme le Campus Alberta Quality Council, d'autres un mandat plus étendu, comme la Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes, qui se soucie aussi de services aux étudiants et d'une collaboration accrue entre établissements universitaires (voir *Pour mieux servir la cause universitaire au Québec : le Conseil national des universités*, p. 47-55, 68). La création d'un organisme semblable au Québec ne serait pas une originalité inédite au Canada ou dans le monde.

Le rapport de 2013 identifiait quatre raisons de créer un conseil des universités :

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;
2. La nécessité qu'un organisme traite de façon ordonnée, efficace et transparente les questions et les enjeux confrontant l'institution universitaire;
3. La pertinence de l'exemple donné par d'autres organismes canadiens et étrangers ayant compétence de conseil ou d'expertise en matière universitaire;
4. Une contribution essentielle aux nécessaires débats de société.

Si cette dernière raison a pu être influencée par les événements de l'année 2012, qui ont secoué l'institution universitaire québécoise et mis en lumière, dans un débat très laborieux, les différentes conceptions de sa nature et de son rôle, on ne saurait affirmer aujourd'hui que ce débat est fini. Cela tient, pour une partie, à la nature même de l'institution universitaire, pour une autre partie, à son influence dans le destin des sociétés et, pour une autre partie encore, aux inquiétudes que l'évolution du monde inspire à beaucoup de gens. Encore faut-il que les débats sur l'institution universitaire se fassent dans un cadre serein. Sur cette question, on peut utilement citer le rapport de 2013 :

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 difficiles 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

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

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 (p. 63-64).

Comme on le verra dans la suite de ce rapport, il est possible de concevoir un conseil dont la mission et les responsabilités lui seraient spécifiques et complémentaires de celles de l'État, du ministère responsable des affaires universitaires, d'autres organismes publics, de même que des organismes et associations du milieu universitaire.

Compte tenu du consensus observé dans le milieu universitaire, une première recommandation est formulée :

Recommandation 1 CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Considérant l'existence d'un Conseil des universités au Québec de 1968 à 1993;

Considérant, comme précédemment rappelé, que ce conseil a contribué au développement de l'institution universitaire québécoise par ses quelques 450 avis sur une grande diversité d'enjeux universitaires et aussi par des démarches structurantes majeures telles que l'opération *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements* ou les études sectorielles en sciences de la santé ou en sciences appliquées;

Considérant que des organismes assumant une tâche de conseil en matière universitaire existent dans plusieurs provinces canadiennes et pays étrangers;

Considérant les échanges sur la question d'un conseil des universités dans le cadre des rencontres préparatoires au Sommet sur l'enseignement supérieur de 2013;

Considérant le chantier sur un Conseil national des universités découlant de ce sommet et le rapport issu de ce chantier;

Considérant les consultations menées à l'automne 2016, à la demande de la ministre responsable de l'Enseignement supérieur, sur la création possible d'un conseil des universités;

Considérant le consensus large constaté dans le milieu universitaire et dans les organismes intéressés par l'institution universitaire en faveur de la création d'un tel conseil;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Considérant que la mission et les tâches d'un tel conseil pourront être spécifiques et complémentaires de celles de l'État et de ses organismes, telles qu'identifiées par le tableau 3.1, de même que des organismes et associations du milieu universitaire;

Considérant que la création d'un organisme par une loi lui assure protection et durabilité puisque son statut ne peut être modifié que par l'Assemblée nationale;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE soit créé, par une loi de l'Assemblée nationale du Québec, le Conseil des universités du Québec.

3.2.2 Le statut du Conseil des universités

Le *Document ministériel* a soumis à la consultation l'idée suivante concernant le statut d'un éventuel conseil des universités.

Par sa loi constitutive, le Conseil des universités aurait le statut général d'un organisme public indépendant doté de l'autonomie nécessaire à l'exercice des responsabilités que lui conférerait cette loi. À titre d'organisme autonome, le Conseil des universités du Québec disposerait de son propre personnel et de son propre budget (p. 10).

La consultation de l'automne 2016 révèle que le milieu universitaire est en accord avec cette conception de l'organisme. Ainsi, le Bureau de coopération interuniversitaire se prononce comme suit dans son mémoire :

Les universités se montrent fortement d'accord avec le statut tel que décrit dans le document de consultation, c'est-à-dire celui d'un organisme indépendant et autonome institué par une loi et disposant « de son propre personnel et de son propre budget (BCI, p. 11).

L'Office des professions du Québec est d'accord pour que le Conseil des universités et un comparable Conseil des collèges soient des « *organismes publics indépendants, autonomes et consultatifs, semblables au modèle du Conseil supérieur de l'éducation ou de l'Office des professions* » (OPQ, p. 6). Une déclaration commune de neuf organismes représentant des personnels syndiqués des établissements ou des étudiants universitaires (ci-après nommée « *Déclaration commune* »), intitulée *8 consensus pour éviter que la bonne idée tourne en histoire d'horreur*, énonce les idées suivantes concernant le Conseil des universités :

- Qu'il ait le statut d'organisme public indépendant du gouvernement et des ministères ainsi que des administrations universitaires.
- Qu'il soit doté de l'autonomie conceptuelle, opérationnelle et administrative en disposant de son propre budget, voté annuellement par l'Assemblée nationale.

L'importance attachée par le milieu universitaire à l'indépendance et à l'autonomie d'un éventuel conseil des universités doit être examinée et expliquée à deux niveaux : celui du « pourquoi » et celui du « comment ».

On pourrait chercher éclairer le « pourquoi » de cette indépendance et de cette autonomie revendiquées en invoquant l'exemple historique du Conseil supérieur de l'éducation. Imaginons que le CSE aurait été ou serait perçu comme durablement vassalisé par des influences externes et privé de véritable indépendance, que ses avis et rapports n'auraient pas été conçus et rédigés dans le cadre d'une présomption d'indépendance dans le choix des enjeux étudiés, dans la méthode utilisée pour traiter ces enjeux, dans la formulation des avis et des rapports, etc., il y a tout lieu de penser que l'organisme se serait discrédité il y a belle lurette et que ses documents

seraient jugés sans valeur. Certes, l'organisme n'est pas doté d'une indépendance telle qu'il vivrait dans une espèce de situation d'autarcie ou de solipsisme institutionnel dans la société québécoise; il entend ce qu'on lui dit, il est l'objet de pressions et de demandes; il est travaillé par les préoccupations de groupes particuliers. Cependant, il demeure généralement maître de la façon dont il exerce ses responsabilités; il est perçu comme indépendant des multiples « pouvoirs » qui agissent dans le vaste monde de l'éducation ou, du moins, il n'est pas perçu comme vassalisé. L'expérience du CSE (de même, pourrait-on dire, que celle de l'ancien Conseil des universités), comme *a contrario* l'effet dévastateur qu'aurait, sur la réception des avis et des rapports qu'il produit, la conviction qu'ils n'auraient pas été produits de manière indépendante, mettent en lumière la raison fondamentale justifiant l'indépendance et l'autonomie d'organismes de conseil comme le CSE et un éventuel conseil des universités, à savoir que **l'indépendance et l'autonomie sont les conditions de validité et de crédibilité du travail de conseil réalisé par de tels organismes publics ou, pour dire les choses en utilisant un autre langage, sont la source de la valeur ajoutée qu'apportent de tels organismes.**

Le milieu universitaire ne manque pas d'organismes représentant des groupes divers appartenant aux communautés universitaires. Les discours développés ou les positions défendues par ces groupes sur les enjeux universitaires apportent une nécessaire contribution aux débats sur le rôle et le devenir de l'institution universitaire. Les propos d'une ou d'un chef d'établissement universitaire ou d'une dirigeante ou d'un dirigeant de syndicat ou d'association étudiante ne sont pas *a priori* frappés d'invalidité complète en raison de l'identité de leur source. Mais – et c'est dans la nature des choses – ces personnes et ces groupes ont aussi pour responsabilité première de protéger et de défendre leurs commettants ou leur établissement; ils ont donc un *agenda*; ils sont mandatés. Un organisme public de conseil, pour avoir une autorité morale, surtout pour apporter une véritable valeur ajoutée aux débats de société, doit être et être perçu comme raisonnablement indépendant et autonome dans son statut, dans son organisation, dans son fonctionnement et dans ses moyens. Si ces conditions ne sont pas réunies, il vaut mieux ne pas avoir de tels organismes vivant à même les fonds publics. Ces conditions demeurent toujours fragiles, mais encore peut-on les asseoir sur des bases et les construire avec des matériaux qui résistent aux pressions contraires et aux intérêts et influences. Cela fait, il s'imposera aussi de constamment veiller à leur respect.

L'indépendance et l'autonomie d'un éventuel conseil des universités ne sauraient être sans limites. Elles sont à la fois établies par une loi et limitées par cette dernière. Il y a aussi un contrôle par les deniers publics. En outre, dans un système de gouvernement responsable, tout organisme public est imputable de son action et de son activité à l'autorité politique.

Il faut aussi se préoccuper du « comment » de l'indépendance et de l'autonomie de l'organisme en reprenant, dans le contexte actuel, des précisions apportées sur le même thème par le rapport du chantier de 2013 (p. 65-66).

Ainsi, l'organisme est établi par voie législative plutôt que réglementaire ou administrative. La base législative lui assure une protection et une durabilité accrues dans la mesure où un gouvernement ou un ministre ne pourraient modifier, altérer ou abolir le Conseil sans l'accord explicite de l'Assemblée nationale, ce qui ne peut se faire sans un débat public minimal. La loi constitutive peut être propre à l'organisme ou partie d'une loi plus générale; au Canada comme au Québec, les deux formules sont utilisées pour créer des organismes publics indépendants assumant une fonction de conseil ou de gestion. Cela rappelé, on peut dire qu'une loi spécifique présente des avantages en termes de visibilité pour l'organisme et en termes de consultation et de lisibilité pour les partenaires ou interlocuteurs.

Il s'agit aussi 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 et un budget annuellement approuvé par l'Assemblée nationale.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

L'organisme est 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 construite 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 autonome sur le plan conceptuel, c'est-à-dire dans le choix des objets de ses analyses, de ses études, de ses recherches et de ses consultations, et dans ses avis et recommandations, sauf pour les tâches que sa loi constitutive lui impose comme étant des obligations à réaliser ou pour les tâches que la ou le ministre responsable peut lui demander dans le cadre général des lois applicables.

De manière générale, doit-on ajouter, il incombe à cette ou ce ministre de veiller à ce que le Conseil fasse ce qu'il a le mandat de faire.

À la lumière de ce consensus général concernant le statut du Conseil des universités et des analyses qui précèdent, la recommandation suivante est formulée :

Recommandation 2 STATUT DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Considérant le consensus du milieu universitaire et des autres milieux s'intéressant à l'institution universitaire quant à la nécessité impérieuse d'assurer au Conseil des universités l'indépendance et l'autonomie requises par sa mission;

Considérant le consensus du milieu universitaire quant à la nécessité que le Conseil des universités dispose des moyens nécessaires à l'exercice de ses responsabilités;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE, par sa loi constitutive, le Conseil des universités ait le statut général d'un organisme public indépendant doté de l'autonomie conceptuelle, opérationnelle et administrative nécessaire à 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.

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.

3.2.3 Les principes directeurs devant régir l'action du Conseil des universités

Le *Document ministériel* préface le projet d'énoncé de mission du Conseil par la référence à certains principes que devrait respecter l'organisme dans la réalisation de sa mission, et ce, selon les termes suivants :

Dans le respect de l'autonomie et de la spécificité des établissements ainsi que du principe de la liberté académique d'enseignement et de recherche universitaires, et en se référant aux meilleures pratiques observables à travers le monde, le Conseil des universités du Québec aurait pour mission de [...] (p. 10).

L'idée énoncée dans le *Document ministériel* que des principes directeurs éclairent et balisent la poursuite par le Conseil des universités de sa mission et l'exercice de ses responsabilités et pouvoirs correspond à des préoccupations clairement exprimées par le milieu universitaire. Ainsi,

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

la *Déclaration commune* fait état du consensus de ses membres signataires sur la question des principes devant régir le Conseil :

Que [le Conseil] repose sur les principes suivants : l'accessibilité aux études postsecondaires, l'autonomie institutionnelle, la liberté académique, la gestion collégiale, la collaboration entre les établissements et la conception de l'université comme service public.

Les directions des établissements universitaires, selon le mémoire du Bureau de coopération interuniversitaire, sont aussi soucieuses que le Conseil « *respecte leur autonomie, leur indépendance, leur liberté académique ainsi que les notions de responsabilité et d'imputabilité* » (BCI, p. 21), tout comme elles veulent que le Conseil s'emploie à « *l'identification des meilleures pratiques observables à travers le monde* » (BCI, p. 24).

Les communautés universitaires dans leur ensemble et les organismes qui les représentent valorisent hautement des principes tenus pour indispensables à la réalisation de la mission même des universités, principes que les communautés ont défendus tout au long de l'histoire quasi millénaire de l'institution. La consultation de 2013 faisait déjà état de cette préoccupation et le rapport en résultant caractérisait ces principes (p. 72-73).

Ainsi, 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 aussi 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 il y a une attente du milieu que le Conseil devra concourir à la préservation et à l'affirmation de ces traits.

Au titre des principes devant baliser le travail du Conseil des universités, le *Document ministériel* affirme la nécessité d'être attentif « *aux meilleures pratiques observables à travers le monde* » (p. 10). Sur ce point, la consultation révèle que les opinions sont partagées. Ainsi, le mémoire du BCI assigne au Conseil la responsabilité de l'« *identification des meilleures pratiques observables à travers le monde* » (BCI, p. 24). D'autres intervenants sont plus circonspects ou réticents ou restreignent les matières pour lesquelles les « meilleures pratiques » seraient pertinentes. Par exemple, la FQPPU est ouverte aux « *meilleures pratiques à l'extérieur du Québec quant aux modes de financement et d'administration* » et aussi aux « *bonnes pratiques actuelles* » pour l'évaluation des programmes d'études nouveaux (FQPPU, p. 15, 17), mais adhère à la *Déclaration commune* dans son rejet des « *mécanismes d'assurance qualité* ». L'Union étudiante du Québec propose que le Conseil devienne un « *organe expert apte à émettre des recommandations sur les bonnes pratiques de gestion universitaire après investigation sur la scène internationale* » (UEQ, p. 18). Il incomberait donc au Conseil de connaître et de faire connaître par ses travaux les meilleures pratiques dans une approche comparative, en privilégiant, selon les uns, les meilleures pratiques en matière de financement ou de gestion et, selon les autres, en matière plus académique.

Pourquoi, nonobstant des réticences à l'endroit de la notion de « meilleures pratiques », le mandataire juge-t-il qu'elle doit être conservée?

Il y a à cela au moins deux raisons.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

En premier lieu, s'il est légitime d'affirmer que le Québec a un système d'éducation postsecondaire unique, il n'est pas la seule société au monde qui affronte le défi de fournir une formation initiale à des jeunes gens âgés de 17 à 25 ans en recherchant un équilibre entre les dimensions culturelles et d'appropriation de l'héritage de la civilisation et les dimensions fonctionnelles ou professionnelles de la formation. Il peut être très intéressant de voir comment d'autres sociétés s'organisent et fonctionnent en cette matière au cas où des réussites particulièrement remarquables pourraient être source d'enseignement pour le Québec.

En deuxième lieu, les universités québécoises en particulier, tout en relevant de la compétence constitutionnelle de la province en éducation, vivent et fonctionnent dans le cadre plus vaste de la fédération canadienne. Comme les universités canadiennes des autres provinces, les québécoises subissent l'influence du cadre législatif, gouvernemental et judiciaire fédéral dans plusieurs domaines qui vont des politiques et réglementations fédérales en matière d'immigration d'étudiants, de professeurs et d'autres personnels étrangers aux lois et aux règlements en matière de propriété intellectuelle (droit d'auteur, brevets, etc.), en passant par les politiques et pratiques de financement de la recherche. Dans ces conditions, il peut être très intéressant et très bénéfique de voir comment des universités d'autres provinces composent avec les contraintes juridiques, administratives, financières et autres tenant au cadre fédéral canadien ou encore en tirent des avantages pour la réalisation de leur mission.

En langage clair, s'intéresser activement aux réussites de systèmes d'éducation postsecondaire ou à celles des universités d'autres pays, ce n'est ni inféoder le système collégial et universitaire québécois à des normes étrangères ni en entreprendre la déconstruction systématique. C'est plutôt, par une approche comparative, soit voir les réussites uniques de l'enseignement postsecondaire québécois et les consolider, soit s'approprier des réussites qui pourraient le bonifier.

Par ailleurs, une écoute attentive des propos tenus par les mémoires soumis dans le cadre de la consultation de 2016 et une réflexion plus poussée sur cette question des principes directeurs conduisent à une distinction que le mandataire juge nécessaire d'introduire dans la définition de ce que l'on pourrait appeler le cadre normatif de principes devant s'appliquer au Conseil.

Il y a, en fait, deux ensembles de principes qui intéressent le Conseil. Le premier ensemble, ce sont les principes de l'institution universitaire elle-même. Il s'impose à l'évidence, comme l'illustre la consultation, que le Conseil devra en prendre en compte dans son travail. Le deuxième ensemble, ce sont des principes qui s'appliquent au Conseil lui-même comme organisme devant faire des études, analyser des dossiers et des enjeux, formuler des recommandations. Ces principes sont nécessaires pour garantir l'efficacité, la probité, la valeur du travail que réalise le Conseil.

Ces considérations inspirent la recommandation suivante :

Recommandation 3

PRINCIPES DIRECTEURS RÉGISSANT L'ACTION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Considérant l'attachement profond exprimé pendant la consultation par le milieu universitaire à certains principes fondamentaux dont le respect est jugé indispensable à l'accomplissement de la mission de l'institution universitaire;

Considérant l'importance pour la société québécoise de l'accessibilité au savoir et à la culture et de leur valorisation;

Considérant que les universités québécoises sont financées, pour la plus grande partie de leurs dépenses, par des fonds publics, aussi bien les subventions gouvernementales que les droits de scolarité des étudiants, et sont de ce fait tenues à une rigoureuse imputabilité;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Considérant l'existence de réussites remarquables, au Québec et ailleurs, dans l'accomplissement de la mission et des activités de l'institution universitaire;

Considérant que le Conseil des universités doit respecter des principes qui lui sont propres, compte tenu de sa mission, dans la réalisation de ses études, de ses analyses et de ses recherches et dans la formulation de ses recommandations;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la loi créant le Conseil des universités rappelle que son action doit se réaliser dans le respect :

- de la liberté académique d'enseignement et de recherche;
- de l'autonomie et de la spécificité des établissements universitaires, notamment quant à leur gestion;
- de la responsabilité première de l'institution universitaire pour la conservation, le développement, la critique et la transmission du savoir dans tous les domaines;
- de l'accessibilité du savoir et de la culture, et de leur valorisation dans la société;
- de l'imputabilité des établissements universitaires au regard des services qu'ils doivent rendre à la population;

QUE, dans ce cadre, la loi créant le Conseil des universités énonce explicitement les principes directeurs devant régir l'action de cet organisme, à savoir :

- l'indépendance par rapport aux divers pouvoirs et aux divers intérêts pouvant chercher à l'influencer;
- la recherche de l'information la plus complète, la plus exacte et la plus pertinente sur l'institution universitaire et indispensable à la rigueur des analyses fondant les avis et les recommandations du Conseil;
- l'écoute attentive et continue du milieu universitaire et de la société dans son ensemble;
- la référence aux meilleures pratiques pertinentes québécoises, canadiennes et internationales pour l'accomplissement de la mission et des activités de l'institution universitaire.

3.3 Mission, tâches, pouvoirs et obligations du Conseil des universités

Cet organisme créé par une loi, ayant le statut d'organisme public indépendant doté de l'autonomie conceptuelle, opérationnelle et administrative et disposant d'un personnel propre et d'un budget fixé par l'Assemblée nationale, doit être doté d'une mission qui se réalisera par l'exercice de tâches, de pouvoirs et d'obligations.

3.3.1 La mission du Conseil des universités

Le *Document ministériel* a proposé à la consultation un énoncé de mission pour le Conseil des universités. Cet énoncé comporte trois composantes assorties d'une modalité. Comme on l'a déjà mentionné, des principes doivent encadrer la poursuite de cette mission. Le *Document ministériel* se lit donc comme suit :

MISSION

Dans le respect de l'autonomie et de la spécificité des établissements ainsi que du principe de la liberté académique d'enseignement et de recherche universitaires, et en se référant aux meilleures pratiques observables à travers le monde, le Conseil des universités aurait pour mission de :

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

Le Conseil réaliserait cette mission au moyen d'études, d'analyses, de recherches, de consultations, d'avis et de recommandations à l'intention de la ministre, des établissements, des organismes publics et privés concernés, et de la société dans son ensemble (p. 10).

La recommandation 3 donne suite au premier paragraphe de ce texte de l'énoncé ministériel. Le dernier paragraphe de ce projet d'énoncé de mission ne suscite pas de grandes divisions dans la consultation de l'automne 2016. On se concentrera donc sur les trois composantes de la mission.

(1) « *Contribuer à l'orientation générale et à l'amélioration du système universitaire en assistant la ministre dans l'exercice de ses responsabilités en cette matière.* »

Cette composante de l'énoncé de mission suscite à la fois des accords et des désaccords. Dans la *Déclaration commune*, on lit que le Conseil doit avoir une « *mission de conseil et de coordination du développement du réseau universitaire et qu'il s'assure ainsi de mettre fin à la compétition entre les universités* ». En outre, la *Déclaration commune* veut que le Conseil « *fasse la promotion d'une université libre, démocratique et accessible partout au Québec, en la protégeant de la marchandisation* ». Cette vision est largement partagée par les syndicats et associations représentant respectivement les groupes d'emploi et les étudiants.

Pour le BCI, l'assistance que donnerait le Conseil à la ministre devrait aussi pouvoir profiter aux établissements universitaires. Outre cela, le BCI soumet surtout que, si l'on veut assurer une complémentarité entre le Conseil des universités et le Conseil supérieur de l'éducation, il faudrait que le premier se consacre surtout à des « *enjeux* » tels que :

- l'évaluation de la qualité de la formation offerte aux études supérieures par les universités québécoises [...];
- le besoin d'un meilleur accès aux études universitaires au plus grand nombre d'étudiants dans une perspective d'implantation d'une culture du savoir;
- le besoin d'un lieu de réflexion et d'analyse [...] (BCI, p. 11).

Cette vision amène le BCI à définir la mission du Conseil selon quatre volets : l'évaluation des nouveaux programmes de grade et celle des mécanismes institutionnels d'évaluation périodique des programmes existants; « *la cueillette et l'analyse des données et la vigie des pratiques exemplaires* »; la diffusion de l'information sur le réseau universitaire et aussi « *le rôle-conseil auprès de la ministre et des établissements universitaires sur toute question relative à la qualité de la formation dans l'institution universitaire* ». On constate donc que, pour le BCI, les questions liées à l'évaluation de la qualité des activités de formation devraient être centrales et premières dans la mission du Conseil.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

(2) « *Conseiller stratégiquement la ministre ainsi que les établissements en s'appuyant sur la recherche portant sur les grands enjeux concernant l'institution universitaire comme service public œuvrant au bénéfice de la société québécoise.* »

Dans la mesure où le rôle du Conseil en est un, précisément, de conseil, on peut penser que cette partie de l'énoncé de mission pourrait être retenue, encore qu'elle ne suscite pas nécessairement le même enthousiasme partout. Cependant, il n'est pas certain que le Conseil doive se préoccuper d'une « stratégie »; il doit se préoccuper de développer la meilleure réflexion possible sur l'institution universitaire québécoise et son devenir au regard des besoins de la société, en laissant à la ministre et aux établissements eux-mêmes les préoccupations de stratégie.

(3) « *Concourir à l'évaluation de la qualité des activités universitaires, notamment la formation aux trois cycles et la recherche, et en témoigner publiquement.* »

Cet élément de l'énoncé de mission a suscité de multiples réactions. Des intervenants ont soulevé un commentaire de nature stylistique en déclarant que le verbe « concourir » n'était pas très clair. Mais, il y a d'autres préoccupations suscitées par le rôle éventuel d'évaluation du Conseil.

Ainsi, le BCI recommande que « *l'assurance qualité des programmes universitaires constitue le principal élément de mission du Conseil des universités du Québec* » (BCI, p. 8); un tel choix aurait entre autres avantages, selon le BCI, de bien démarquer le Conseil du Conseil supérieur de l'éducation. Cependant, pour le BCI, le Conseil des universités ne doit pas se mêler d'évaluer la recherche, car celle-ci est déjà évaluée de multiples façons par des instances externes aux universités.

Cette prise de position du BCI se heurte à l'opposition des syndicats et des associations étudiantes, puisque, selon la *Déclaration commune*, ces groupes rejettent en bloc les « *mécanismes d'assurance qualité qui se traduisent par une coercition s'exerçant tant sur le personnel que sur la population étudiante* » et qui conduiraient à « *une standardisation des contenus pédagogiques* ».

Cela dit, il faut examiner plus avant la question de l'évaluation comme composante de la mission du Conseil des universités, en signalant que le présent rapport n'a pas pour mandat de trancher entre les différentes conceptions de l'évaluation des activités de formation universitaire. Deux aspects méritent d'être relevés.

DES PRATIQUES D'ÉVALUATION ÉTABLIES

En premier lieu, en matière d'évaluation des programmes universitaires, on se rappellera que le premier Conseil des universités a œuvré de façon importante en matière d'évaluation de programmes d'études. Comme on l'a précédemment rappelé, ce conseil a évalué 335 projets de nouveaux programmes de grade; de plus, il a mené des études de grande envergure sur des familles de programmes universitaires, ce qu'on a appelé les opérations sectorielles.

Lors de l'abolition du Conseil des universités en 1993, cette activité d'évaluation de programmes d'études ne s'est pas évanouie dans la nature :

- Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur s'est doté du Comité des programmes universitaires (CPU) avec mandat de conseiller la ou le ministre sur l'opportunité de financer des projets de nouveaux programmes de grade. Il est en effet normal que la ministre responsable des affaires universitaires décide si des fonds publics seront affectés, de manière récurrente, au soutien de nouveaux programmes de grade dans les universités.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- Par ailleurs, la responsabilité d'évaluer la qualité des projets de nouveaux programmes de grade a été prise en charge par la Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec, qui s'est dotée d'une Commission des programmes. De plus, la CREPUQ a mis en place une Commission de vérification de l'évaluation des programmes, pour s'assurer que les universités s'acquittaient bien d'une responsabilité qu'elles revendiquent avec fermeté, c'est-à-dire celle de l'évaluation périodique des programmes existants. Mais, même si la CREPUQ a mis en place des mécanismes pour assurer à ces deux pratiques d'évaluation des conditions d'exercice en assurant l'indépendance et l'objectivité, leur rattachement ultime à un organisme regroupant les directions des universités a soulevé ce que l'on pourrait désigner comme un « persistant malaise ». Dans ce contexte, le Conseil supérieur de l'éducation publiait, en février 2012, un avis intitulé *L'assurance qualité à l'enseignement universitaire : une conception à promouvoir et à mettre en œuvre* et comportant notamment la recommandation suivante :

Le Conseil recommande à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, en collaboration avec les acteurs universitaires, de mettre en place une instance d'assurance qualité indépendante et pleinement autonome ayant les responsabilités suivantes :

- d'évaluer les projets de programme;
- d'évaluer l'efficacité et l'efficience des pratiques internes d'évaluation de programmes;
- de faire le suivi de ses recommandations et en rendre publics les résultats;
- de rendre visibles ses processus et ses modes de fonctionnement privilégiés;
- de mener une veille en matière d'assurance qualité à l'enseignement universitaire et de proposer au besoin l'actualisation des pratiques québécoises (p. 78).

DEUX IDÉES PORTEUSES

En second lieu, deux idées porteuses ressortent de la consultation en matière d'évaluation des programmes d'études et de la formation universitaire.

D'une part, les établissements universitaires doivent être impliqués dans le processus. En effet, ils ont une indéniable et inaliénable responsabilité en matière d'évaluation de leurs programmes d'études, aussi bien à l'égard des projets de nouveaux programmes de grade que peuvent mettre en avant leurs professeurs, leurs départements ou leurs facultés qu'à l'égard des programmes existants qui doivent faire l'objet d'évaluations périodiques que chaque université doit réaliser elle-même.

D'autre part, les établissements universitaires ne doivent pas être seuls impliqués dans ces processus d'évaluation de la formation qu'ils dispensent.

Cette vision des choses se trouve dans les mémoires de trois organismes importants et influents du milieu universitaire.

Dans son mémoire, la FQPPU propose que le Conseil des universités soit doté d'un « Comité des programmes » dont elle décrit comme suit les tâches :

Ce comité des programmes aurait pour fonctions :

- d'évaluer la qualité et l'opportunité des programmes d'enseignement des universités du Québec;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- de recommander l'approbation des nouveaux programmes et les mesures appropriées à la coordination des programmes existants;
- d'évaluer les conditions matérielles des conditions de réalisation ou de développement des programmes;
- d'entreprendre toute activité jugée utile à la poursuite de ses fins.

Il est entendu que les projets de création de programmes, de même que l'évaluation des contenus pédagogiques et scientifiques des cours et des programmes resteront une prérogative exclusive des communautés universitaires.

[...]

Pour l'essentiel, la FQPPU reconnaît l'intérêt de l'évaluation effectuée par les deux commissions du BCI. Toutefois, dans le but d'assurer une meilleure coordination et plus d'efficacité, elle souhaite que le Comité des programmes du Conseil assume l'ensemble de ces responsabilités. Ce Comité devra se doter de ses propres politiques et procédures d'évaluation, en s'inspirant des bonnes pratiques actuelles, et il pourra s'adjoindre des experts académiques au besoin.

De même, l'impartialité du CU plaide en faveur de sa prise en charge de l'évaluation des programmes. Bien que les deux commissions actuelles œuvrent en toute confidentialité et sans conflit d'intérêt apparent, le fait qu'elles relèvent de l'autorité du BCI reste critiquable, puisque cette organisation se trouve à la fois juge et partie (FQPPU, p. 16-17).

Pour sa part, le BCI, selon lequel il faut que « *l'assurance qualité des programmes universitaires constitue le principal élément de mission du Conseil des universités du Québec* » (p. 8), formule la recommandation suivante :

En conséquence, les universités recommandent que la mise en place du Conseil des universités réponde aux trois enjeux suivants touchant l'enseignement supérieur, en priorisant le premier enjeu :

- l'évaluation de la qualité de la formation offerte aux études supérieures par les universités québécoises, ce qui inclut la légitimité est la crédibilité des processus d'évaluation des programmes de grade universitaires ainsi que leur diffusion [...] (BCI, p. 11).

Enfin, l'Union étudiante du Québec propose que « *les missions de la Commission d'évaluation des programmes (CEP) et de la Commission de vérification d'évaluation des programmes (CVEP) du Bureau de coopération interuniversitaire soient intégrées au mandat du Conseil des universités du Québec* » (UEQ, p. 24).

Le mandataire conclut, pour sa part, que l'évaluation et l'amélioration de la qualité de la formation aux trois cycles universitaires doivent faire partie de la mission du Conseil des universités. Cette question, on le verra, sera traitée par trois recommandations distinctes, l'une sur le plan de la mission, une autre sur le plan des responsabilités concrètes du Conseil et la troisième sur le plan de l'organisation de la responsabilité.

À la lumière des analyses qui précèdent, la recommandation suivante est formulée concernant la mission du Conseil des universités :

Recommandation 4
MISSION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Considérant la nécessité dans la société québécoise d'un lieu de réflexion indépendant, libre, éclairé, compétent et méthodique sur les enjeux confrontant l'institution universitaire et sur sa contribution aux besoins des personnes et de la société;

Considérant l'utilité d'une telle réflexion tant pour la formulation des politiques gouvernementales sur les universités que pour l'orientation des universités elles-mêmes et leur plus étroite collaboration entre elles en réponse aux besoins des personnes et de la société;

Considérant aussi la nécessité d'assurer une efficace évaluation des activités universitaires de formation;

Considérant l'expérience d'organismes de conseil en matière universitaire existant dans d'autres provinces canadiennes et d'autres pays;

Considérant la nécessité de bien préciser la mission du Conseil des universités;

Considérant les attentes du milieu universitaire telles qu'elles ont été exprimées dans le cadre de la consultation de l'automne 2016;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la loi créant le Conseil des universités lui assigne la mission suivante, inscrite dans ladite loi :

- contribuer à l'orientation générale, à la cohérence du développement et à l'amélioration du système universitaire;
- conseiller la ministre, le gouvernement et l'Assemblée nationale, de même que les établissements universitaires, dans l'exercice de leurs responsabilités respectives en utilisant les résultats de la recherche portant sur les grands enjeux concernant l'institution universitaire comme service public œuvrant au bénéfice de la société québécoise;
- collaborer, selon les modalités fixées par sa loi constitutive, à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de la formation aux trois cycles, et en témoigner publiquement;
- contribuer, par ses travaux et ses publications, à faire mieux connaître, comprendre et apprécier par la société l'apport des universités, ainsi que leurs principes de fonctionnement et les conditions favorisant l'accomplissement de leur mission;

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

Quelques remarques de conclusion pourront être utiles pour la bonne compréhension de la recommandation sur la mission du Conseil, notamment par référence au texte du *Document ministériel* sur la mission de l'organisme.

Le paragraphe a) de la recommandation reprend l'essentiel de la formulation du *Document ministériel*, en enlevant un passage sur l'assistance à la ministre qui peut être source

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

d'incertitudes sur la spécificité du rôle de conseil de l'organisme et sur le fait que la ministre conserve toutes ses prérogatives et responsabilités.

Le paragraphe *b*) reprend l'essentiel de la formulation du *Document ministériel*, tout en faisant écho à des avis reçus dans le cadre de la consultation proposant que le Conseil puisse faire profiter de ses analyses et de ses études aussi bien le gouvernement et l'Assemblée nationale dans l'exercice de leurs propres responsabilités en matière universitaire.

Le paragraphe *c*) reprend l'essentiel de la formulation du *Document ministériel* en éliminant un verbe qui a pu faire naître des problèmes d'interprétation et en annonçant des balises supplémentaires (voir notamment la recommandation 5) pour cette composante de la mission du Conseil.

Le paragraphe *d*) est inédit par rapport au *Document ministériel*. Il faut l'expliquer en langage clair.

Ce paragraphe est inspiré par le fait que les universités québécoises ont souvent eu mauvaise presse, au cours de la dernière décennie et même avant, dans les médias et l'opinion publique au Québec ou, si l'on préfère, que les universités font souvent les manchettes pour les mauvaises raisons. Les reportages sur des développements immobiliers jugés problématiques, sur les conditions d'emploi des chefs d'établissement ou leurs dépenses, ou sur des problèmes variés allant de la nature apparemment absconse de certaines recherches financées par les fonds publics jusqu'aux enjeux de sécurité sur les campus, ne contribuent pas à donner aux universités une bonne réputation aux yeux de l'opinion publique et, surtout, n'aident pas celle-ci à se faire une bonne représentation et une bonne compréhension d'une institution souvent perçue comme mystérieuse, compliquée et loin de la population, ce qu'on aime à appeler le « monde ordinaire » dont les taxes et impôts financent les établissements. De plus, lorsque des membres ou des composantes des communautés universitaires se portent à la défense de l'institution, que ce soient les recteurs ou des syndicats universitaires ou des associations étudiantes, ces hérauts se heurtent souvent au scepticisme des médias ou même de parties l'opinion publique qui croient que les nobles propos sur l'université cachent la défense d'intérêts corporatistes. Enfin, dans les sondages d'opinion publique sur les priorités que les gouvernements devraient poursuivre, les universités – et l'éducation en général – se trouvent loin derrière la santé, le développement économique et autres enjeux préoccupant au premier degré la population. Une expérience personnelle et une observation soutenue de la réalité ont permis au soussigné de constater, pour sa plus grande tristesse, que des gouvernements successifs, de couleurs politiques différentes, ont pu imposer des compressions budgétaires récurrentes, multipliées et douloureuses aux universités sans que l'opinion publique ne déchire sa chemise ni ne s'insurge contre les gouvernements en cause. Pourtant, cette malheureuse institution universitaire est essentielle au bien-être de la population et de ses membres. Surtout, les carences que vit aujourd'hui l'université québécoise, y compris le manque de soutien financier, se traduiront inévitablement demain et après-demain par des difficultés accrues à préserver les biens que valorise la société québécoise, de la santé à la prospérité économique, de la propreté de l'environnement à la force de l'identité culturelle, de la protection des droits de la personne et de l'État de droit à l'harmonie entre personnes d'origines très diverses.

Il faut aux universités une voix forte et crédible assurant leur défense et illustration auprès de l'opinion publique, des médias, des différents milieux économiques et du gouvernement, et aidant la ministre responsable des universités à les faire valoir dans les débats de gouvernement. Le Conseil des universités pourra être cette voix.

3.3.2 Les tâches du Conseil des universités

Le *Document ministériel* identifie des « responsabilités » qui seraient attribuées au Conseil des universités. Ces responsabilités sont d'abord définies de manière synthétique par un paragraphe à portée générale :

RESPONSABILITÉS

Pour remplir adéquatement sa mission, le Conseil des universités du Québec aurait des responsabilités de veille stratégique, de réflexion sur les enjeux majeurs ayant trait au système universitaire québécois, de conseil et de recommandations auprès des acteurs du milieu puis d'évaluation de la qualité des programmes universitaires (p. 10).

À la suite de cette introduction, le *Document ministériel* décrit, « par exemple », onze responsabilités qui pourraient être assignées au Conseil et qui sont formulées comme suit :

- a) déterminer, de façon continue, les grands enjeux auxquels fait face l'institution universitaire dans ses fonctions formation, recherche et services aux collectivités ainsi que les conditions générales favorisant la qualité et l'efficacité de ses activités, et les faire connaître;
- b) identifier, apprécier et faire connaître les meilleures pratiques internationales, canadiennes et québécoises en matière de pédagogie, d'organisation, de fonctionnement, de gouvernance et d'imputabilité des établissements, pour favoriser la qualité de la formation et de la pédagogie, la réussite des études ainsi qu'une saine gouvernance, et en faire rapport à la ministre et aux établissements universitaires;
- c) analyser périodiquement, dans une démarche comparative avec d'autres systèmes universitaires, l'évolution des ressources de toutes catégories et de toutes sources attribuées à l'ensemble des établissements universitaires pour la réalisation de leur mission, et transmettre ses recommandations à la ministre;
- d) recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements universitaires;
- e) proposer à la ministre et aux établissements, à la lumière des besoins de la société et de l'identification des tendances lourdes de son évolution, des objectifs à poursuivre pour la réalisation de la mission universitaire en vue d'assurer l'accessibilité et la qualité de l'enseignement universitaire ainsi que le progrès de la pédagogie et l'amélioration du taux de diplomation;
- f) assurer, par un mécanisme autonome recourant à des experts indépendants et impartiaux, l'évaluation de la qualité des projets de nouveaux programmes de formation proposés par des établissements et communiquer les résultats de cette évaluation à l'établissement concerné ainsi qu'à la ministre;
- g) recommander à la ministre les normes qui pourraient être implantées relativement à la reddition de comptes des établissements, tant sur le plan académique qu'administratif;
- h) recommander à la ministre des règles concernant la délocalisation des campus universitaires;
- i) donner à la 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 diplômes universitaires;
- j) recommander des conditions relatives à la circulation des étudiants d'une université à l'autre, de façon à faciliter la mobilité étudiante à l'intérieur du système universitaire;
- k) examiner l'évolution de la condition étudiante universitaire (p. 10-11).

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

NOTE : Les paragraphes ne sont pas identifiés par une lettre dans le *Document ministériel*; ils le sont ici pour faciliter la référence à la recommandation qui suit sur les tâches du Conseil.

Quand on lit cette énumération de responsabilités, plusieurs commentaires peuvent venir à l'esprit. En premier lieu, la liste est donnée à titre d'exemple et ne prétend pas être exhaustive. Dans la formulation de la recommandation qui suit, on n'hésitera donc pas à introduire des éléments qui ne figurent pas dans la liste du *Document ministériel*, mais qui sont proposés dans la consultation. En deuxième lieu, les diverses responsabilités ne figurent pas dans un ordre à tous égards logique ou dont la rationalité saute aux yeux au premier regard. Dans la formulation de la recommandation qui suit, un effort sera fait pour regrouper des éléments des responsabilités selon des affinités, par exemple par référence aux composantes de la mission ou en allant des matières plus académiques aux matières plus administratives. En troisième lieu, on peut conserver l'essentiel d'une responsabilité tout en en modifiant l'énoncé.

Par ailleurs, la consultation de l'automne 2016, tant les mémoires soumis que les présentations faites au responsable de la consultation et les échanges survenus par suite de ces présentations, donne à penser que certains enjeux jugés importants ne figurent pas dans la liste des recommandations. Ainsi, il y a une préoccupation largement partagée selon laquelle il est capital d'en venir à un corpus de données statistiques, d'informations et d'indicateurs sur les universités, corpus constitué de manière méthodique et méthodologiquement valide afin que les débats sur l'institution universitaire puissent partir d'un ensemble de connaissances partagées et acceptées par les différents intervenants. Dans cet ordre de préoccupations, nombre de témoignages entendus en consultation dénoncent ce que certains estiment être une « opacité » des données financières des universités. Il y a une préoccupation de dresser périodiquement des états de situation du monde universitaire québécois, afin de savoir où il est rendu comparativement à où il se trouvait quelques années avant. Il y a aussi une préoccupation d'assurer que le Conseil des universités ne sera pas un canal de communication obligatoire entre les établissements et la ministre responsable ou que les responsabilités du Conseil portent atteinte à l'autonomie des universités. Il y a encore une préoccupation que les responsabilités attribuées au Conseil ne dédoublent pas celles d'autres organismes, notamment celle du Conseil supérieur de l'éducation, et ne viennent pas alourdir ou compliquer encore plus les processus décisionnels.

À ces préoccupations de caractère général s'ajoutent des idées, des critiques ou des désaccords relativement à l'une ou l'autre et même à plusieurs des responsabilités proposées par le *Document ministériel*. Il serait très difficile et même fastidieux de présenter en détail les réactions de la consultation à chacun des éléments de responsabilités énoncés dans le *Document ministériel*; à cet égard, le chapitre 2 s'emploie à rendre compte de la consultation et on pourra s'y référer au besoin.

Pour traiter de la question des responsabilités du futur Conseil des universités, le mandataire formulera dès maintenant une recommandation et s'emploiera par la suite à la commenter, y compris en se référant à des données fournies par la consultation. Afin de refléter le mieux possible les multiples préoccupations entendues lors de la consultation et sommairement évoquées plus haut, la recommandation se divise en quatre parties qui se veulent complémentaires et aussi complètes que possible.

On observera que la recommandation qui suit utilise le terme « tâches » plutôt que de celui « responsabilités ». Cela s'explique par la variété des termes que l'on trouve dans la consultation pour décrire ce que pourrait et ce que devrait faire le Conseil et par le fait que le terme « tâche » apparaît très général et capable de correspondre à diverses activités.

NOTE : Dans le texte de la recommandation 5 qui suit, les mots, passages ou sections figurant en caractères soulignés sont différents de ce que contient le *Document ministériel*. Dans la section 1 de la recommandation, les lettres entre crochets réfèrent au texte de responsabilités du *Document ministériel*.

Recommandation 5
TÂCHES DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Considérant les composantes de la mission du Conseil des universités;

Considérant que la réalisation des composantes de cette mission passe par l'accomplissement de certaines tâches nécessaires;

Considérant que les tâches du Conseil des universités doivent lui être spécifiques et ne pas dédoubler les tâches d'autres organismes;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la loi instituant le Conseil des universités définisse précisément ses tâches selon les catégories suivantes :

1. TÂCHES D'ORIENTATION GÉNÉRALE, DE COHÉRENCE ET D'AMÉLIORATION DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE

- a) [a] examiner, de façon continue, les grands enjeux auxquels fait face 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;
- b) [b] identifier, apprécier et faire connaître, grâce à une vigie méthodique, les meilleures pratiques québécoises, canadiennes et internationales en matière de pédagogie, d'organisation, de fonctionnement, de gouvernance et d'imputabilité des établissements, pour favoriser la qualité de la formation et de la pédagogie, la réussite des études ainsi qu'une saine gouvernance, et en faire rapport à la ministre et aux établissements universitaires;
- c) [e] compte tenu des résultats des tâches qui précèdent et à la lumière de l'ensemble des besoins de la société et de l'identification des tendances lourdes de son évolution, proposer à la ministre et aux établissements des objectifs à poursuivre pour la réalisation de la mission universitaire, notamment en vue d'assurer l'accessibilité et la qualité de l'enseignement universitaire ainsi que le progrès de la pédagogie, la réussite des étudiants et l'amélioration du taux de diplomation;
- d) [f] assurer, selon les modalités établies par la présente loi, l'évaluation de la qualité de tous les projets de nouveaux programmes de formation conduisant à un grade proposés par des établissements, dans toutes les disciplines universitaires, ainsi que l'examen de l'insertion de tout projet de nouveau programme de grade dans le développement de l'établissement, dans le développement du système universitaire et dans la réponse aux besoins de la société, et communiquer les résultats de cette évaluation à l'établissement concerné ainsi qu'à la ministre;
- e) assurer, selon les modalités établies par la présente loi, la vérification de l'évaluation de la formation par les universités;
- f) maintenir des liens étroits avec les organismes responsables de la recherche, dont en particulier la ou le ministre responsable de la Science, de la Technologie et de la Recherche, et faire des recommandations pour le développement de la recherche universitaire et sa contribution à la formation des étudiants;
- g) [d] recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements universitaires;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- h) [h] recommander à la ministre des règles concernant la délocalisation des campus;
- i) [k] examiner l'évolution de la condition étudiante universitaire dans une perspective de promotion de l'égalité des chances dans toutes les études universitaires;
- j) [j] recommander des conditions relatives à la circulation des étudiants d'une université à l'autre, de façon à faciliter la mobilité étudiante à l'intérieur du système universitaire;
- k) [c] analyser périodiquement l'évolution des ressources de toutes catégories et de toutes sources attribuées à l'ensemble des établissements universitaires pour la réalisation de leur mission, et transmettre ses recommandations à la ministre;
- l) effectuer toute autre tâche à la demande de la ministre, compte tenu de la mission de l'organisme.

2. INFORMATION CONCERNANT LE SYSTÈME UNIVERSITAIRE

QU'afin de pouvoir accomplir ses propres tâches et de pouvoir adéquatement conseiller la ministre de même que les établissements universitaires dans l'exercice de leurs responsabilités respectives, le Conseil assume une tâche d'information concernant le système universitaire, à savoir :

- a) colliger, tenir à jour et rendre accessible, en collaboration avec les établissements et les organismes détenant des données, une information aussi complète que possible sur les établissements universitaires québécois;
- b) recommander à la ministre les normes qui pourraient être implantées relativement à la reddition de comptes des établissements, tant sur le plan académique qu'administratif, de même que les normes qui pourraient être adoptées relativement à la standardisation des méthodes comptables des établissements, afin d'assurer la pertinence, la validité, le caractère complet et la comparabilité des données, tant à des fins de connaissance des réalités universitaires qu'à des fins de reddition de comptes;
- c) recevoir, analyser et commenter les rapports produits par les universités en conformité avec les exigences de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire;
- d) recevoir, analyser et commenter les plans stratégiques ou les plans de développement des universités;
- e) fournir au Conseil supérieur de l'éducation les informations et les avis relatifs aux universités qui pourraient être nécessaires soit pour la préparation d'un rapport de ce conseil sur l'état et les besoins de l'éducation où il serait aussi traité de matières universitaires, et dans ce cas approuver le texte en résultant pour les aspects universitaires, soit pour la préparation d'avis requis par l'article 10 (1^e) de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation.

3. BILAN QUINQUENNAL

QUE sa loi constitutive assigne également au Conseil la tâche d'établir, tous les cinq ans, un état de situation du système universitaire et de son évolution depuis l'état précédent, de le présenter à l'Assemblée nationale et de le rendre public.

4. DISPOSITION INTERPRÉTATIVE

QUE, sauf pour l'obtention auprès des établissements des informations et des données nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, ainsi que le précisent la section 2 de la présente

recommandation et les autres recommandations applicables du présent rapport, aucune des tâches assignées au Conseil ne puisse être interprétée ou exercée comme si telle tâche lui conférerait une autorité sur les établissements universitaires ni qu'aucune de ces tâches ne puisse être interprétée ou exercée de façon à restreindre de quelque manière le droit et la capacité pour tout établissement universitaire de traiter, directement avec la ministre ou avec tout autre organisme gouvernemental, de toute question ou de tout dossier.

CONCERNANT LA PARTIE 1 DE LA RECOMMANDATION

Il faut préciser que la partie 1 de la recommandation identifie la majeure partie des tâches qui seraient assumées par le Conseil, mais non la totalité de ces tâches. D'autres tâches sont identifiées dans les parties 2 et 3 de la recommandation ou le seront dans des recommandations ultérieures. Les commentaires qui suivent permettront de mieux apprécier la nature et la portée des tâches assignées au Conseil.

Tâches a, b et c : Ce sont des tâches de conseil général qui correspondent pour l'essentiel aux responsabilités [a], [b] et [e] du *Document ministériel* et qui découlent des deux premiers éléments de la mission. Le Conseil doit réfléchir à la situation du système universitaire au regard de l'évolution du monde et des besoins de la société et il doit exercer une fonction de vigie qui met en lumière les meilleures pratiques susceptibles de contribuer à l'amélioration du système.

Tâches d et e : Ces deux tâches mettent en œuvre la troisième composante de la mission du Conseil, soit de « *collaborer, selon les modalités fixées par sa loi constitutive, à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de la formation aux trois cycles, et en témoigner publiquement* ». Pour l'élément **d**, deux précisions doivent être apportées. La recommandation identifie d'abord la tâche d'évaluation de tous les projets de nouveaux programmes de grade, ce qui reprend la responsabilité [f] du *Document ministériel*. Il faut signaler que cette évaluation s'applique aux projets de nouveaux programmes dans toutes les disciplines universitaires, y compris les programmes de formation de personnel enseignant, qui sont aussi des programmes conduisant à des grades octroyés par les établissements universitaires. On ajoute toutefois à l'évaluation de la qualité du projet de nouveau programme l'examen de la manière dont il s'insère dans le développement de l'établissement, dans celui du système universitaire et dans la réponse aux besoins de la société. Par cet ajout, la tâche assignée au Conseil se trouverait à aider à l'orientation du système universitaire et aussi à la cohérence de son développement, comme le veut le premier élément de la mission de l'organisme. Cela pourra aussi mieux étayer les travaux du Comité des programmes universitaires qui préparent la décision de la ministre concernant le financement du projet de nouveau programme.

L'élément **e** ne figurait pas dans le *Document ministériel*. Il est ajouté ici puisqu'il y a un consensus assez large, comme le signalent, par exemple, la FQPPU ou l'UEQ, pour que le Conseil des universités assume le mandat présentement exercé par la Commission de vérification de l'évaluation des programmes sous l'égide du BCI.

Par ailleurs, comme ces tâches d'évaluation des programmes et de la formation doivent être exercées dans des conditions très particulières d'indépendance, de compétence et d'impartialité, la recommandation 10 ci-après précisera comment l'organisation du Conseil pourra assurer le respect de ces conditions.

Tâche f : Cette tâche est nouvelle et résulte de suggestions du Scientifique en chef du Québec. La recherche est une composante essentielle de la mission de l'institution universitaire et le Conseil des universités ne saurait y demeurer étranger. La tâche est définie en des termes tels que l'intervention éventuelle du Conseil se ferait sans porter préjudice aux responsabilités des Fonds de recherche du Québec ni les doubler inutilement. Par ailleurs, le Conseil doit pouvoir donner des avis à la ministre responsable de la science et de la technologie pour ce qui concerne la recherche universitaire.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Tâches g et h : Ces deux tâches sont reprises *verbatim* du *Document ministériel* ([d] et [h]). Elles s'inscrivent dans le cadre surtout de la première composante du mandat du Conseil. Elles répondent à des préoccupations entendues au cours de la consultation concernant une « concurrence » jugée indue entre les établissements.

Tâches i et j : Ces deux tâches sont reprises presque *verbatim* du *Document ministériel* ([j] et [k]) et répondent à des préoccupations exprimées souvent avec force par les associations étudiantes. Mais, on peut dire aussi que ces tâches concourent à la cohérence du système universitaire et à la qualité de la formation au sens large du terme.

Tâche k : Cette tâche correspond pour l'essentiel à la tâche [c] du *Document ministériel* et répond à des attentes largement partagées dans le milieu universitaire. Il s'agit pour le Conseil de contribuer à une réflexion et à des débats sur la question des ressources attribuées à la mission universitaire. Une recommandation ultérieure précisera des modalités de mise en œuvre de cette tâche.

Tâche l : Il apparaît normal que la ministre responsable des affaires universitaires puisse confier des tâches au Conseil qui ne figureraient pas dans la liste qui précède mais qui seraient embrassées par sa mission.

CONCERNANT LA PARTIE 2 DE LA RECOMMANDATION

Comme on l'a mentionné précédemment, la liste des tâches qui précède n'est pas exhaustive. La partie 2 de la recommandation identifie d'autres tâches qui devraient incomber au Conseil, dont certaines sont des conditions de réalisation de celles de la partie 1 de la recommandation.

Tâche a : Il y a une demande largement présente dans la consultation pour que le Conseil des universités soit l'organisme indépendant le mieux placé pour constituer un corpus de données et d'informations aussi complet que possible sur les universités et un corpus qui soit perçu comme fiable et développé à l'abri des pressions de toutes natures qui peuvent naître dans le milieu universitaire.

Tâche b : La première partie de cette tâche correspond très exactement à la tâche [g] du *Document ministériel*. Il y a des attentes grandes, tant dans le milieu universitaire que dans son environnement social, en matière de reddition de comptes des établissements, en matière tant académique qu'administrative. Cependant, la situation actuelle crée une très grande insatisfaction : les directions d'université se plaignent de ce qu'elles tiennent pour une surabondance des exigences gouvernementales de reddition de comptes en même temps qu'elles constatent que les multiples rapports qu'elles fournissent ne sont pas étudiés et ne donnent pas lieu à des retours; d'autres composantes du milieu universitaire ne sont pas nécessairement satisfaites des objets sur lesquels portent, dans leurs formes actuelles, les rapports exigés des universités; le milieu extérieur aux universités demeure incertain quant à ce que l'on sait réellement des universités. Pour dépasser cet état de choses, il faudrait repenser la reddition de comptes des universités et le Conseil des universités apparaît comme un lieu compétent pour l'analyse de ces questions.

La deuxième partie vise à dissiper efficacement le malaise qu'éprouvent certaines composantes des communautés universitaires face à ce qu'ils estiment être une « opacité » des finances des établissements universitaires. La clarification des finances universitaires serait bénéfique à tout le monde et servira bien l'intérêt public, notamment en éclairant les médias, l'opinion publique et le gouvernement.

Tâche c : La Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire requiert des établissements universitaires la production annuelle de rapports faisant office de reddition de comptes. Chaque établissement doit notamment fournir un « rapport sur la performance » (article 4.6) qui porte sur des objets d'un très grand intérêt pour un organisme comme le Conseil des

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

universités, soit le taux de réussite pour chaque grade, la durée moyenne des études, les mesures d'encadrement des étudiants et les progrès des activités de recherche. Il est indispensable à l'exercice de ses responsabilités que le Conseil examine attentivement ces rapports et en tire les informations et les enseignements pouvant aider à l'orientation et à l'amélioration du système universitaire québécois. L'analyse de ces rapports permettra au Conseil de mieux apprécier la mise en œuvre des plans stratégiques des établissements (voir la tâche d) ci-après) et de préparer l'état de situation quinquennal du système universitaire proposé par la partie 3 de la présente recommandation.

Tâche d : Si l'on veut que le Conseil réalise bien les trois composantes de sa mission, depuis la recherche d'une plus grande cohérence dans le développement du système universitaire jusqu'à l'évaluation de l'insertion des projets de nouveaux programmes de grade dans l'ensemble du système, il lui serait particulièrement utile de connaître les plans stratégiques ou les plans de développement des établissements. Normalement, ces documents sont publics. Cependant, il serait approprié que le Conseil les reçoive officiellement des établissements afin de pouvoir les analyser et les commenter et, éventuellement, de pouvoir témoigner auprès de la société québécoise de la qualité de la planification universitaire ou, le cas échéant, signaler à un établissement qu'il pourrait déployer un zèle plus résolu et de plus grands efforts en cette matière.

Tâche e : Cette tâche, qui doit être lue en parallèle avec la recommandation 17, vise à baliser les actions du Conseil des universités en regard de celles du Conseil supérieur de l'éducation et, réciproquement, en faisant en sorte que le premier fournisse au deuxième des informations et des avis nécessaires à ce dernier dans l'accomplissement de ses propres tâches.

CONCERNANT LA PARTIE 3 DE LA RECOMMANDATION

Bien que l'idée d'un état quinquennal de la situation du système universitaire ne figure pas comme telle dans le *Document ministériel*, elle est proposée parce qu'une telle démarche est nécessaire à une mesure des progrès du système. Un Conseil des universités disposant d'informations et de données aussi complètes que possible sur les établissements universitaires et dialoguant en confiance avec eux sera bien placé pour dresser un état de situation quinquennal.

CONCERNANT LA PARTIE 4 DE LA RECOMMANDATION

Le milieu universitaire tient fortement à sa liberté académique et à son autonomie de gestion. Le milieu s'oppose à ce qu'un futur Conseil des universités dispose d'une autorité coercitive sur les établissements. Le BCI réclame que les universités puissent traiter directement avec le ministère responsable.

La disposition interprétative, qui constitue la partie 4 de la recommandation et qui ne figurait pas dans le *Document ministériel*, vise à baliser les choses.

Toutefois, comme on le verra ultérieurement, il est un point sur lequel le Conseil doit avoir une autorité contraignante sur les universités : l'accès à l'information qu'elles détiennent. Mais, cela est conséquent avec le désir très largement partagé que le Conseil collige et mette en forme une information, aussi complète que possible et aussi largement reconnue que possible comme fiable, sur les établissements afin, particulièrement, de soutenir l'ensemble des travaux qu'il devra accomplir et de rendre possible la réalisation de sa mission, mais aussi de servir l'intérêt public.

Telles sont les tâches que le présent rapport recommande d'attribuer par voie législative au Conseil des universités. Les tâches qui précèdent découlent de la mission qui est attribuée au Conseil et aussi de son statut d'organisme public indépendant dont la plus fondamentale raison

d'être est d'éclairer les débats de société sur l'université, de conseiller la ministre, le gouvernement, l'Assemblée nationale et les établissements eux-mêmes sur les affaires universitaires, et de soutenir l'institution universitaire et, plus largement, la cause universitaire même au Québec.

Mais il y a d'autres tâches qui attendent ce Conseil et que décrivent les deux recommandations qui suivent.

3.3.3 Les avis à la ministre

Le *Document ministériel* est muet sur la question de savoir si la ministre responsable des affaires universitaires devrait obligatoirement solliciter un avis du Conseil des universités pour un certain nombre de matières qui ne sont pas explicitement mentionnées dans les responsabilités que le document assigne au Conseil. Pour répondre à cette question, il y a d'abord lieu de regarder certaines lois en vigueur.

En effet, plusieurs lois confèrent à cette ministre un large spectre de pouvoirs décisionnels. Des décisions qu'elle peut ou doit prendre correspondent aux composantes de la mission du Conseil des universités. Ainsi :

1. Au titre de la cohérence du développement des universités et de la qualité des activités universitaires, notamment de la formation, ainsi que 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), la 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), la 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), la ministre peut autoriser l'établissement à dispenser un programme d'enseignement universitaire.
2. Au titre de la cohérence du développement du système universitaire, la ministre intervient, selon la Loi sur l'Université du Québec (articles 27, 29, 47, 48, 49, 52, 52.1, 57 et 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 encore d'admission d'autres établissements dans le réseau.
3. Toujours au titre de la cohérence du développement du système universitaire, pour les autres universités 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 la ministre conseille le gouvernement et l'Assemblée nationale sur les suites à donner.
4. Au titre du financement des universités, la ministre intervient, selon la Loi sur les investissements universitaires (article 2), dans le financement des projets d'immobilisation des établissements.
5. Sur le plan de l'orientation générale du système universitaire, la ministre propose au gouvernement, selon la Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (article 1.2), des politiques pouvant notamment concerner les universités.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Ces objets confiés à la responsabilité de la 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 à des certifications de nature universitaire pourraient être dispensés par des établissements ne constituant pas des établissements universitaires.

À la lumière de la mission du Conseil des universités et de la définition de l'ensemble des tâches que commande cette mission, on peut se demander s'il convient d'obliger la ministre à solliciter l'avis du Conseil sur certaines matières. Ce dont il est ici question, ce serait d'obliger une 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 la ministre à prendre par elle-même, sans même avoir à s'en référer au Conseil des ministres auquel elle appartient. Évidemment, ce seraient des avis, non contraignants sur le plan juridique, que le Conseil des universités serait appelé à donner à la ministre, celle-ci pouvant décider à l'encontre de l'avis reçu. Cependant, on sait fort bien qu'il y a un prix politique à payer pour une ministre décidant à l'encontre d'une recommandation d'un organisme dont le rôle est de la conseiller de façon indépendante et désintéressée. Alors, pourquoi contraindre une ministre à passer sous de telles fourches caudines?

Pour répondre à cette question, il faut vérifier, d'abord, si l'obligation faite à la ministre de demander un avis au Conseil 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 de la ministre comme le permettraient à cette dernière 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 la ministre de son autorité.

D'autre part, pour la ministre elle-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 Conseil des universités peut aider une 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 justifierait une recommandation faisant obligation à la ministre de demander au Conseil des universités son avis sur certaines questions avant de prendre une décision.

Cela dit, il faut aussi déterminer le type ou la matière des décisions, relevant de l'autorité de la ministre selon les lois habilitantes, qui devraient désormais requérir un avis préalable du Conseil. Cette précision est nécessaire pour éviter de diminuer indument l'autorité dont une 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 Conseil des universités?

Le *Document ministériel* évoque la responsabilité du Conseil de « recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements universitaires ». La consultation a révélé une grande préoccupation du milieu universitaire en cette matière. On

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

comprend que les mesures qui pourraient être retenues pour renforcer la coordination et la collaboration entre les établissements universitaires, tout comme 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, sont des objets importants de décision ministérielle.

Par ailleurs, 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 ces décisions sont ou apparaissent entachées d'un vice de forme ou de procédure, ce qui confirme l'autonomie institutionnelle dans les affaires spécifiques des établissements. En outre, 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 ce que certains tiennent pour une « concurrence excessive », la duplication de l'offre de programmes et les délocalisations jugées « anarchiques » qui caractériseraient le comportement des établissements.

À la lumière des considérations qui précèdent et sans prononcer de jugement concernant le bien-fondé de certaines des opinions que l'on vient de rappeler, on peut considérer que certains types de décisions devraient faire l'objet d'une demande d'avis par la ministre au Conseil des universités. Ces types de décisions introduisent des changements structurels dans l'ordre universitaire québécois :

- des décisions imposant de nouvelles lois ou de nouveaux règlements aux établissements ou modifiant des lois ou règlements en vigueur, puisque cela aurait pour effet de limiter l'autonomie des universités ou de les assujettir à des obligations nouvelles;
- des 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 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 son financement. C'est pourquoi, avant de conclure une décision en ces matières, la ministre devrait demander un avis au Conseil;
- des décisions mettant en œuvre des mesures de coordination et de collaboration entre les universités. De telles mesures peuvent limiter 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 à la ministre (et, au besoin, au gouvernement auquel elle 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;
- des décisions concernant des plans de développement de l'enseignement et de la recherche universitaires ou tout projet de politique générale des universités. Ce sont là des décisions potentiellement lourdes de conséquences pour la vie universitaire qui doivent être soigneusement et sereinement évaluées.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

L'avis préalable du Conseil national des universités pour des décisions qui sont du ressort de la ministre responsable des affaires universitaires est donc nécessaire dans ces cas d'importance majeure pour la vie du système universitaire québécois. Si cela impose des contraintes à la 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 6 (première partie)

AVIS À LA MINISTRE RESPONSABLE DES AFFAIRES UNIVERSITAIRES

Considérant la mission et les tâches du Conseil des universités;

Considérant les responsabilités de la ministre;

Considérant la complexité de certains enjeux confrontant le monde universitaire;

Considérant la nécessité de veiller à la cohérence du développement du système universitaire québécois;

Considérant l'expertise du Conseil;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la ministre soit tenue de soumettre à l'avis du Conseil :

- tout projet de loi ou de règlement applicable aux établissements universitaires;
- tout projet de modification de loi ou de règlement déjà appliqué aux universités;
- toute modification à la liste des établissements universitaires reconnus;
- tout projet de modification de toute charte, de toute loi constitutive publique ou privée ou de toutes lettres patentes de tout établissement universitaire, y compris 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;
- tout plan de développement de l'enseignement et de la recherche universitaires;
- tout projet de politique générale des universités;

QUE la ministre puisse aussi demander avis au Conseil, dans un but de protection des personnes, concernant la demande de tout organisme québécois ou non québécois voulant dispenser des services universitaires ou concernant l'offre de services présentés comme « universitaires » par tout organisme ou toute entreprise.

Le dernier élément de cette recommandation reprend une des responsabilités présentées au *Document ministériel* qui n'a pas été reprise dans les tâches du Conseil figurant dans la recommandation 5. Il s'agit ici à la fois de protéger l'utilisation du terme « universitaire », comme le prescrit la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire, et de protéger les citoyennes et citoyens du Québec dans un monde où les frontières ne résistent pas à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, ce qui permet à des établissements universitaires authentiques ou à des entreprises, qui ne sont en fait que des « moulins à

diplômes », de se présenter comme offrant des services universitaires sans aucune forme de contrôle de qualité ou de valeur.

DEUXIÈME PARTIE DE LA RECOMMANDATION 6

La recommandation qui précède comporte une deuxième partie qui tient compte des différents modèles que choisissent les gouvernements québécois successifs dans le découpage des responsabilités assignées aux différents portefeuilles ministériels, notamment en ce qui concerne la science et la technologie. Depuis une génération, selon les gouvernements, la responsabilité de la science et de la technologie, de la recherche ainsi que du financement de la recherche a pu incomber tantôt au ministre responsable de l'enseignement supérieur ou des affaires universitaires, tantôt à la ministre responsable du développement économique, ou la responsabilité de la science s'est trouvée dans un portefeuille et celle de la technologie, dans un autre.

C'est évidemment le privilège de tout premier ministre de déterminer l'organisation de son gouvernement et de verser dans l'un ou l'autre portefeuille ministériel des responsabilités particulières comme celle de la science, de la recherche et de la technologie.

Cela dit, si les politiques gouvernementales concernant la science, la technologie et la recherche peuvent avoir une portée dépassant les seules universités – on pense ici à des activités de recherche ou de R-D en contexte industriel – la recherche est aussi une activité propre à l'institution universitaire, à la fois en termes de développement des connaissances, de réponse aux besoins du milieu et de composante essentielle de la formation des étudiants. Dans ces conditions, on comprend que les politiques gouvernementales relatives à la science, à la technologie et à la recherche, tant fondamentale qu'appliquée, intéressent au premier chef les universités. Comme l'écrit, d'une part, le Scientifique en chef du Québec :

Le système de recherche québécois, comme ailleurs au Canada ou dans d'autres pays industrialisés, repose en large partie sur les universités, tant pour la production de connaissances – c'est là que la majeure partie de la recherche fondamentale est réalisée – que pour la formation de chercheurs. Il est donc essentiel 1) d'arrimer les universités à toute stratégie de recherche et d'innovation et 2) de proposer des programmes ciblés vers les composantes qui permettent aux universités de remplir leur mission de recherche (p. 7).

D'autre part :

La recherche est une composante essentielle de la qualité de la formation à tous les cycles d'études supérieures. Elle joue un rôle tant au niveau de l'acquisition de connaissances (développement de connaissances de pointe intégrées très tôt dans les cours par les professeurs-chercheurs) qu'au niveau de l'acquisition de compétences (analyse, raisonnement, synthèse, conception, etc.) (p. 7).

Ces réalités suggèrent une deuxième partie à la recommandation 6 :

Recommandation 6 (deuxième partie)

AVIS À LA OU AU MINISTRE RESPONSABLE DE LA SCIENCE, DE LA TECHNOLOGIE ET DE LA RECHERCHE

Considérant que la recherche est une mission fondamentale des universités tant en termes de production de connaissances que de formation de nouveaux chercheurs;

Considérant que la recherche joue un rôle irremplaçable dans la formation des étudiants de tous les domaines;

Considérant que les politiques gouvernementales sur la science, la technologie et la recherche peuvent avoir un effet très important sur les établissements universitaires et la réalisation de leur mission de recherche;

Considérant que la définition des responsabilités précises des différents portefeuilles ministériels peut varier d'un gouvernement à l'autre;

Considérant en particulier, comme l'illustre l'expérience depuis les années 1980, que la responsabilité de la science, de la technologie et de la recherche a pu être assignée à différents portefeuilles ministériels;

Considérant la mission et les responsabilités du Conseil des universités;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la ou le ministre responsable de la Science, de la Technologie et de la Recherche sollicite un avis du Conseil des universités sur tout projet de politique de la science, de la technologie et de la recherche et sur tout plan de développement de la recherche universitaire.

3.3.4 Les pouvoirs du Conseil des universités

Le *Document ministériel* comporte une partie intitulée « Éléments d'organisation » qui se lit comme suit :

La loi constitutive du Conseil des universités du Québec pourrait notamment attribuer à l'organisme les pouvoirs suivants :

- a) adopter les règlements nécessaires à sa régie;
- b) créer, mandater, composer, modifier et abolir les groupes de travail et les comités permanents ou temporaires nécessaires à la réalisation de sa mission;
- c) en collaboration avec le Conseil des collèges du Québec, créer, mandater, composer, modifier ou abolir les groupes de travail et les comités mixtes, permanents ou temporaires, nécessaires à la réalisation de leur mission;
- d) effectuer ou faire effectuer les recherches nécessaires à la réalisation de sa mission (p. 12).

NOTE : Les paragraphes ne sont pas identifiés par une lettre dans le *Document ministériel*; ils le sont ici pour faciliter la référence à la recommandation qui suit sur les tâches du Conseil.

Il convient en effet d'attribuer au Conseil des universités les pouvoirs nécessaires à la poursuite de sa mission et à la réalisation des tâches qui découlent de cette mission. Les pouvoirs proposés ci-après par la recommandation 7 ressemblent pour l'essentiel aux pouvoirs accordés à des organismes publics québécois.

NOTE : Dans le texte de la recommandation 7 qui suit, les mots, passages ou sections figurant en caractères soulignés sont différents de ce que contient le *Document ministériel*. Dans la recommandation, les lettres entre crochets réfèrent au texte de responsabilités du *Document ministériel*.

Recommandation 7
POUVOIRS DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Considérant le statut d'organisme indépendant et autonome du Conseil des universités;

Considérant la mission et les tâches du Conseil;

Considérant la nécessité d'attribuer au Conseil des pouvoirs requis pour la réalisation de sa mission et de ses tâches;

Considérant la nécessité que le Conseil fonctionne selon des règles établies, connues et transparentes;

Considérant que, pour réaliser sa mission et accomplir ses tâches, le Conseil a besoin d'informations détenues par les établissements universitaires ou les organismes gouvernementaux;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE sa loi constitutive attribue au Conseil des universités les pouvoirs suivants :

- a) [a] adopter les règlements nécessaires à sa régie;
- b) [b] créer, mandater, composer, modifier et abolir les commissions (sauf toute instance instituée par sa loi constitutive), les groupes de travail et les comités permanents ou temporaires nécessaires à la réalisation de sa mission, et ce, dans le respect des règles suivantes :
 - les commissions, les groupes de travail et les comités sont présidés par un membre du Conseil nommé par ce dernier sur recommandation du président, sauf lorsque le Conseil en décide autrement;
 - les commissions, les groupes de travail et les comités sont normalement composés de personnes qui ne sont pas membres du Conseil, mais qui sont choisies selon les principes généraux présidant à la composition du Conseil lui-même, soit en particulier la compétence et l'indépendance personnelles;
 - des membres du personnel du Conseil agissent comme secrétaires des commissions, des groupes de travail et des comités;
- c) [c] en collaboration avec le Conseil des collèges du Québec, créer, mandater, composer, modifier ou abolir les groupes de travail et les comités mixtes, permanents ou temporaires nécessaires à la réalisation de leur mission;
- d) [d] effectuer ou faire effectuer les recherches nécessaires à la réalisation de sa mission;
- e) obtenir de tout établissement universitaire ou de tout ministère toute l'information et toutes les données nécessaires à la réalisation de sa mission, à l'exclusion des informations ou des données ayant un caractère nominatif;
- f) 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.

Les paragraphes **a**, **c** et **d** de la recommandation reprennent *verbatim* le *Document ministériel*. Le paragraphe **b** reprend, avec des ajouts et des précisions qui n'en altèrent pas le sens original, le *Document ministériel*.

Les paragraphes **e** et **f** ne se trouvent pas dans le *Document ministériel*. Cependant, si l'on veut donner suite à la demande largement présente dans la consultation de faire du Conseil l'organisme indépendant mandaté pour constituer un corpus d'informations et de données aussi complet que possible sur les universités, un corpus qui soit perçu comme fiable et développé à l'abri des pressions de toutes natures qui peuvent naître dans le milieu universitaire, il faut impérativement que sa loi constitutive lui donne le pouvoir d'obtenir les informations nécessaires des universités et des organismes gouvernementaux. C'est le sens des deux paragraphes **e** et **f** de la recommandation 7.

3.3.5 Les obligations du Conseil des universités

Le *Document ministériel*, outre le respect dû aux principes de la liberté académique ainsi que de l'autonomie et de la spécificité des établissements universitaires, de même que la référence aux meilleures pratiques, n'assigne pas d'obligations de fonctionnement au Conseil des universités.

Il y a toutefois lieu de fixer plus précisément les obligations qu'un organisme public comme le Conseil doit assumer. À cette fin, deux recommandations sont ici formulées. La première de ces recommandations fixe des obligations de base pour le fonctionnement de l'organisme.

Recommandation 8 **OBLIGATIONS DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS**

Considérant la mission et les tâches assignées au Conseil des universités;

Considérant que le Conseil est un organisme public;

Considérant que sa composition obéit à des principes explicités par sa loi constitutive;

Considérant les obligations d'imputabilité du Conseil;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la loi constitutive du Conseil des universités lui assigne les obligations suivantes :

- tenir au moins six réunions régulières par année;
- tenir compte, dans la composition de groupes de travail ou de comités, des principes généraux utilisés pour la nomination de ses membres;
- fournir à la ministre un rapport annuel d'activités en y incluant ce que la loi exige.

La deuxième recommandation concerne la question du caractère public des travaux du Conseil et des documents qui en découlent. La consultation révèle des attentes très partagées à ce sujet, d'où la recommandation suivante :

Recommandation 9 **INFORMATION PUBLIQUE SUR LE CONSEIL DES UNIVERSITÉS**

Considérant que les enjeux universitaires sont d'intérêt public;

Considérant l'importance de l'information dans les débats de société;

Considérant le désir exprimé dans la communauté universitaire dans le cadre de la consultation de l'automne 2016;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE, de manière générale, tous les documents du Conseil des universités et de ses comités ou groupes de travail aient un caractère public.

QUE le Conseil se dote dans les meilleurs délais d'un site Internet accessible au public où seront versés tous les documents issus des travaux du Conseil et de ses comités ou groupes de travail, sous réserve des documents dont la publication doit être temporairement différée ou de documents qui devraient demeurer confidentiels pour des raisons jugées probantes par le Conseil.

QUE les ordres du jour des réunions statutaires ou spéciales du Conseil soient publiés au plus tard cinq jours ouvrables avant la tenue d'une réunion.

QUE les procès-verbaux du Conseil soient publiés dans les trente (30) jours suivant leur adoption, hormis les passages qui, pour des raisons jugées probantes par le Conseil, doivent demeurer confidentiels temporairement ou durablement.

3.3.6 Les responsabilités du Conseil des universités par rapport à celles des autres entités intervenant dans les affaires universitaires

La consultation de l'automne 2016 a mis en lumière une préoccupation largement partagée, à savoir que la création d'un Conseil des universités n'entraîne pas de dédoublement entre ses attributions et les responsabilités d'autres organismes publics. La préoccupation est pleinement légitime, tant en termes de dépenses publiques qu'en termes de simplicité, de clarté et d'efficacité des processus décisionnels.

Le mandataire soutient que le Conseil des universités, tel que défini par la mission et les tâches qui lui seraient attribuées par la mise en œuvre des recommandations 4, 5, 6, 7, 8 et 9 qui précèdent, ne fera pas double emploi avec des organismes existants. Le tableau 3.2 qui suit justifie l'affirmation.

Ce tableau résume sommairement les responsabilités de différents organismes en matière universitaire.

Tableau 3.2 PARTAGE DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE UNIVERSITAIRE

Organisme	Responsabilités
Assemblée nationale du Québec	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption de lois concernant les universités - Adoption de budgets, dont pour les universités - Contrôle de l'administration par les commissions parlementaires et les questions - Étude des rapports annuels des universités⁸ - Comparution triennale des établissements universitaires⁸
Gouvernement du Québec	<ul style="list-style-type: none"> - Proposition de lois et de budgets à l'Assemblée nationale - Adoption de décrets concernant les universités (ex. : lettres patentes, nominations, expropriations)

⁸ Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Organisme	Responsabilités
	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption d'orientations et/ou politique des universités - Agrément d'établissement universitaire non québécois^{8, 9}
Ministre responsable de l'Enseignement supérieur	<p>À l'égard de l'enseignement supérieur, la ministre responsable de l'Enseignement supérieur exerce les fonctions et responsabilités du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie prévues à la Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (RLRQ, c. M-15.1.0.1). Décret 108-2016 du 22 février 2016, (2016) 148 G.O. 2, 1581.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soutien du développement et promotion de la qualité de l'enseignement collégial et de l'enseignement supérieur - Élaboration et proposition au gouvernement d'orientations et de politiques - Conseils et recommandations auprès du gouvernement⁹ - Élaboration d'une formule de financement des universités - Allocation des subventions de fonctionnement
Ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation	<p>À l'égard de la recherche, de la science, de l'innovation et de la technologie, la ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation exerce les fonctions du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie prévues à la Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (RLRQ, c. M-15.1.0.1). Décret 31-2016 du 28 janvier 2016, (2016) 148 G.O. 2, 1256.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribution à l'essor de la recherche de la science, de l'innovation - Élaboration et proposition au gouvernement d'orientations et de politiques - Conseils et recommandations auprès du gouvernement⁹
Conseil supérieur de l'éducation	<ul style="list-style-type: none"> - Formulation de conseils au ministre sur toute question relative à l'éducation - Rapport aux ministres sur l'état et les besoins de l'éducation au moins tous les deux ans¹⁰

⁹ Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

¹⁰ Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Organisme	Responsabilités
Fonds de recherche du Québec	<p>Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promotion et offre d'aide financière pour la recherche/diffusion des connaissances/formation des chercheurs dans les domaines des sciences naturelles, des sciences mathématiques et du génie - Établissement de partenariats avec les universités, les collèges, l'industrie, les ministères et les organismes publics et privés concernés⁹
	<p>Fonds de recherche du Québec – Santé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promotion et offre d'aide financière pour la recherche/diffusion des connaissances/formation des chercheurs dans le domaine de la santé - Établissement de partenariats avec les universités, les collèges, les établissements du réseau de la santé, les ministères et les organismes publics et privés concernés⁹
	<p>Fonds de recherche du Québec – Société et culture :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promotion et offre d'aide financière pour la recherche/diffusion des connaissances/formation des chercheurs dans les domaines des sciences sociales et humaines, ainsi que dans ceux de l'éducation, de la gestion, des arts et des lettres - Établissement de partenariats avec les universités, les collèges, les institutions à caractère culturel, les ministères et les organismes publics et privés concernés⁹
Établissements universitaires	<p>À titre d'organisme autonome :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conception, évaluation, modification et fermeture de programmes de formation crédités menant à des grades ou à des attestations diverses de réussite d'un programme d'études - Admission, enseignement et évaluation d'étudiantes et d'étudiants - Octroi de grades, de diplômes, de certificats ou d'autres attestations d'études universitaires⁸ - Politiques de soutien à la recherche et à la création - Élaboration et mise en application de politiques, de règlements et de procédures en matière académique et administrative

Organisme	Responsabilités
	<ul style="list-style-type: none"> - Embauche, attribution de tâches, supervision de personnels et établissement de conventions collectives ou protocoles de travail - Adoption et dépense de budgets de fonctionnement et d'investissement - Conclusion d'ententes avec d'autres universités et toute personne morale ou physique susceptible de faciliter la réalisation de la mission
Conseil des universités	<ul style="list-style-type: none"> - Veille stratégique - Réflexion sur les enjeux majeurs ayant trait au système universitaire québécois - Conseil et recommandations auprès des acteurs du milieu - Évaluation de la qualité de la formation universitaire

3.4 Instances du Conseil des universités

Le Conseil des universités, selon la recommandation 7, doit avoir le pouvoir de constituer les comités et groupes de travail nécessités par les tâches qu'il assume en application de sa mission. Sur cette question, le *Document ministériel* s'en tient au pouvoir général qu'il convient d'attribuer au Conseil. Cependant, pour des raisons qui seront explicitées par la suite, il est dans l'intérêt public que la loi constituant le Conseil y établisse deux instances particulières qui, ayant été établies par décision de l'Assemblée nationale, ne pourront être abolies ou transformées sans un amendement à la loi du Conseil.

La présente section de ce rapport présente ces deux instances permanentes. Les recommandations qui suivent reposent sur une analyse attentive de la consultation et sur ce que le mandataire juge être dans l'intérêt public.

3.4.1 La Commission d'évaluation de la formation universitaire

Il y a un accord général dans la consultation à l'effet que le Conseil des universités a un rôle essentiel à jouer en matière de formation universitaire. Les projets de nouveaux programmes de grade doivent être évalués quant à leur qualité et quant à leur insertion dans le développement de l'établissement et dans celui du système universitaire et quant à leur correspondance avec des besoins de société. Par ailleurs, il faut vérifier l'application par les universités de politiques et de pratiques d'évaluation de leurs programmes d'études existants. L'énoncé de mission proposé pour le Conseil (recommandation 4) comporte l'élément suivant : « *Collaborer, selon les modalités fixées par sa loi constitutive, à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de la formation aux trois cycles, et en témoigner publiquement* ». Cela se traduit par deux tâches identifiées à la première partie de la recommandation 5 (d et e), avec la mention que ces tâches doivent être accomplies « *selon les modalités établies par la présente loi* », celle qui crée le Conseil. Le moment est venu d'explicitier ce que devraient être les « *modalités fixées par la loi* ».

En matière d'évaluation de la formation universitaire, il faut d'abord rappeler que le Conseil des universités ne part pas à zéro ni n'a à réinventer la roue. Il existe déjà, anciennement sous l'égide de la CREPUQ et, depuis 2013, du BCI, deux organismes qui assurent l'évaluation des nouveaux programmes de grade : la Commission d'évaluation des projets de programmes (CEP) et la

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Commission de vérification de l'évaluation des programmes (CVEP). À l'égard de cet état de choses, la consultation de l'automne 2016 apporte des enseignements très intéressants.

- (1) Cette consultation révèle que des organismes aussi différents que le BCI, la FQPPU, l'UEQ, la FTQ-SCFP et l'Office des professions du Québec s'accordent pour dire que le Conseil des universités doit assumer la succession du BCI et que la CEP et la CVEP doivent s'y rattacher.
- (2) La même consultation insiste très fortement sur l'**indispensable indépendance** qui doit encadrer les travaux d'évaluation de la formation universitaire. Cela doit être rappelé pour la suite des choses. Deux groupes particulièrement bien informés des choses universitaires expriment des jugements concordants sur cette indépendance :
 - Le BCI réclame que les évaluations de nouveaux programmes de grade et celle des processus universitaires d'évaluation des programmes existants soient faites par « *des experts indépendants et impartiaux* » (BCI, p. 24).
 - La FQPPU juge que, « *bien que les deux commissions actuelles œuvrent en toute confidentialité et sans conflit d'intérêts apparent, le fait qu'elles relèvent de l'autorité du BCI reste critiquable* » (FQPPU, p.17).
- (3) Les personnes ou les organismes qui connaissent bien les enjeux liés à l'évaluation de la formation universitaire affirment aussi que l'indépendance des processus est une nécessité incontournable :
 - Dans un avis de 2012 sur l'assurance qualité au niveau universitaire, le Conseil supérieur de l'éducation recommandait une instance véritablement indépendante pour assumer la succession du BCI en rapport avec la CEP et la CVEP.
 - Dans son mémoire pour la présente consultation, le CSE réitère son accord avec la création d'une instance indépendante et pleinement autonome pour assumer la responsabilité d'une assurance qualité, et ce, faut-il le préciser par respect pour la pensée du CSE, selon une « *conception particulière de l'assurance qualité en contexte universitaire québécois, de manière à éviter de possibles méprises et à se prémunir contre certains risques de dérive* » (CSE, p. 15).
 - Un spécialiste de la sociologie de l'éducation et de l'analyse des politiques éducatives, ancien gestionnaire académique, et professeur émérite de l'Université Laval, M. Claude Trottier, qui a été aussi membre de la CVEP de la CREPUQ, a contribué par des commentaires à la fois bien informés et utiles à la question de l'évaluation de la formation universitaire. Tout en signifiant son « *accord avec l'idée de confier cette responsabilité [d'évaluation] à l'instance indépendante et autonome que deviendra le futur conseil [des universités]* », le professeur Trottier apporte des précisions quant à la manière de faire :

La fonction d'évaluation des programmes confiée au Conseil rendra nécessaire la mise en place, en son sein, d'une instance plus complexe que celle que requiert la fonction conseil dévolue ordinairement à un organisme de consultation et pour laquelle on peut faire appel à divers comités ou sous-comités dont le fonctionnement est relativement simple. De plus, les modalités d'organisation de l'évaluation des programmes existants sont fort différentes de l'évaluation des nouveaux programmes non seulement à cause de leur nombre beaucoup plus élevé, mais aussi du nombre d'évaluateurs externes et d'acteurs internes qui y participent dans les différentes instances des établissements. [...] À cet égard, je me demande si on ne devrait pas définir dans le projet de loi le mandat de même que les modalités de fonctionnement de cette instance interne qui sera responsable du volet évaluation des programmes (Trottier, p. 4-5).

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- Un ancien président du Conseil des universités (1981-1988), qui a été aussi le premier président de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (1993-2005) et qui a agi à titre d'expert pour des organismes internationaux, M. Jacques L'Écuyer, insiste aussi sur l'indépendance qui est indispensable aux activités d'évaluation de la formation universitaire, notamment dans le contexte de la création d'un nouveau Conseil des universités et en relation avec celui-ci :

Il est clair que le Conseil [des universités], étant donné sa composition, ne peut assumer lui-même la responsabilité de l'évaluation proprement dite. [...] En effet, la fonction conseil traite des principaux enjeux auxquels fait face le système d'enseignement supérieur et les questions qui préoccupent l'État et les établissements et donne lieu à des avis ou à des rapports touchant le plus souvent l'ensemble du système. De son côté, l'évaluation est une action qui concerne un seul établissement à la fois, exige une procédure particulière [...] et donne lieu à des observations concernant le seul établissement évalué.

Vu cette différence, les fonctions conseil et évaluation sont habituellement exercées par des organismes distincts. Il n'est cependant pas totalement impossible de concilier ces deux fonctions, mais les considérations suivantes doivent alors être prises en compte :

- Il est essentiel que la Commission responsable de l'évaluation soit autonome dans la réalisation de ses évaluations. Il lui reviendrait de développer ses processus et référentiels et de choisir les experts. Ses rapports d'évaluation seraient rendus publics et ne pourraient être modifiés, à moins qu'il n'y ait contestation de la part de l'institution évaluée.
- Elle doit aussi avoir l'autorité requise pour engager le dialogue avec les établissements qu'elle devra évaluer. Cela implique que la Commission dispose de l'autorité morale lui permettant de s'imposer face aux établissements.

[...]

- Le rôle du Conseil [des universités] en serait un de supervision. Il lui reviendrait d'approuver le plan de travail de la Commission, d'examiner ses pratiques, de lui suggérer des améliorations et d'intervenir dans le cas de contestation (L'Écuyer, p. 5).

À la lumière des considérations qui précèdent, toute tentative visant à identifier les « *modalités définies par la loi* » selon lesquelles le Conseil des universités pourra « *collaborer à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de la formation aux trois cycles* » et à assurer l'évaluation des projets de nouveaux programmes de grade et la vérification de l'évaluation des programmes existants par les universités doit réconcilier les contraintes suivantes :

- le Conseil des universités doit s'occuper d'évaluation de la formation, dans le respect du principe de la liberté académique, de l'autonomie et de la spécificité des universités, et de leur responsabilité inaliénable à l'égard de leurs programmes d'études, par référence aux meilleures pratiques en matière de telle évaluation;
- l'évaluation des projets de nouveaux programmes de grade et la vérification des pratiques d'évaluation des programmes existants menées par les universités, dans toutes les disciplines universitaires, doivent être effectuées dans un cadre d'indépendance et d'impartialité par des personnes qualifiées pour ce faire et selon des procédures justes, appropriées et efficaces;
- une autorité légitime et compétente doit veiller à la valeur, à l'intégrité, à l'impartialité et à l'impeccabilité procédurale des évaluations de projets de nouveaux programmes de grade et de vérification des pratiques universitaires d'évaluation des programmes

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

existants et en répondre ultimement, et ce, dans le respect de l'indépendance nécessaire à ces activités d'évaluation.

Pour identifier les « modalités de la loi » précédemment évoquées en tenant pleinement compte des trois contraintes qui viennent d'être explicitées, le mandataire recommande la création, dans la Loi sur le Conseil des universités, de la Commission d'évaluation de la formation universitaire.

La recommandation se formule comme suit et fera l'objet d'explications après son énoncé :

Recommandation 10

COMMISSION D'ÉVALUATION DE LA FORMATION UNIVERSITAIRE

Considérant que la mission du Conseil des universités, qui traite des grands enjeux concernant l'institution universitaire et intéressant l'État et la société québécoise, donne lieu à des avis ou à des rapports intéressant le plus souvent l'ensemble du système universitaire;

Considérant que le Conseil doit aussi contribuer à l'orientation générale et à l'amélioration du système universitaire dans son ensemble;

Considérant que le Conseil n'est pas un intermédiaire obligé entre les universités et la ministre et le gouvernement, mais que les établissements conservent leurs liens directs avec la ministre et le gouvernement;

Considérant par contre que l'évaluation de projets de nouveaux programmes de grade dans toutes les disciplines universitaires, y compris l'examen de leur insertion dans l'établissement, dans le système universitaire et dans la société, ou la vérification des politiques et des pratiques d'évaluation des programmes existants sont des actions qui concernent normalement un seul établissement à la fois, exigent des procédures appropriées et donnent lieu à des rapports ne concernant le plus souvent qu'un seul établissement;

Considérant que ces processus d'évaluation de la formation universitaire exigent un cadre conceptuel, des règles et des procédures de fonctionnement permettant de bien mesurer ce qui est évalué, ainsi que le recours à des experts pour les évaluations;

Considérant l'existence, depuis l'abolition du premier Conseil des universités, de mécanismes traitant de l'évaluation de la formation universitaire, dont la Commission d'évaluation des projets de programmes (CEP) et la Commission de vérification de l'évaluation des programmes (CVEP);

Considérant l'existence au Ministère, depuis l'abolition du premier Conseil des universités, du Comité des programmes universitaires (CPU), conseillant la ministre dans ses décisions quant à l'opportunité de financer de nouveaux programmes de grade;

Considérant l'indépendance nécessaire à l'instance responsable de ce type d'évaluations;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la loi instituant le Conseil établisse aussi la Commission d'évaluation de la formation universitaire selon les modalités suivantes :

1. MANDAT

La Commission a pour mandat :

a) d'évaluer la qualité des projets de nouveaux programmes de grade proposés par les établissements universitaires dans tous les domaines du savoir, y compris les programmes de

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

formation de personnel enseignant, et de communiquer les résultats de l'évaluation à l'université concernée et à la ministre, et aussi d'évaluer la qualité des modifications de programmes de grade ayant pour conséquence d'accroître le nombre de crédits du programme en cause;

- b) d'examiner l'insertion de tout projet de nouveau programme de grade dans le développement de l'établissement, dans la situation existante et le développement du système universitaire, et dans la réponse aux besoins de la société, et de communiquer le résultat de cet examen à l'université concernée et à la ministre;
- c) de vérifier l'existence, les caractéristiques, la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et des pratiques par lesquelles les universités évaluent leurs programmes d'études et s'assurent de la qualité de leurs activités d'enseignement aux trois cycles et de la réussite des étudiants, et de communiquer les résultats de la vérification à l'université concernée;
- d) en cette matière de vérification des politiques et des pratiques des universités évoquée au paragraphe c) qui précède, de conseiller les établissements et de produire et de diffuser les connaissances et les informations, les documents techniques et les guides susceptibles d'aider les universités;
- e) d'identifier et de reconnaître les mécanismes d'évaluation périodique de programmes de grade existants appliqués par des organismes d'agrément ou d'accréditation québécois, canadiens ou étrangers, qui peuvent remplacer, en partie ou en totalité, les politiques et les processus d'évaluation des établissements;
- f) d'effectuer toute autre évaluation que lui demande la ministre ou le Conseil et d'effectuer toute évaluation ainsi requise selon les modalités fixées par la loi telles que décrites dans les autres dispositions de la présente recommandation;
- g) de faire connaître publiquement les pratiques d'évaluation de la formation universitaire appliquées par les universités québécoises.

2. FONCTIONNEMENT

- a) le Conseil s'assure que la Commission accomplit correctement son mandat, au regard des normes de fonctionnement qu'elle établit elle-même et des dispositions de la loi l'établissant;
- b) la Commission établit, révisé au besoin et communique au Conseil ses cadres conceptuels, ses références, ses règles et ses procédures de fonctionnement;
- c) le Conseil peut formuler des commentaires à l'intention de la Commission concernant les cadres conceptuels, les références, les règles et les procédures de fonctionnement qu'elle établit. La Commission doit informer le Conseil des suites qu'elle donne à ses commentaires;
- d) les cadres conceptuels, les références, les règles et les procédures de fonctionnement sont publics.

3. PLAN DE TRAVAIL ANNUEL

La Commission fixe son plan de travail annuel et le soumet à l'approbation du Conseil.

Le Conseil peut aussi adresser à la Commission des observations sur son plan de travail. La Commission doit informer le Conseil des suites qu'elle donne aux commentaires reçus.

4. PERSONNES MANDATÉES POUR L'ÉVALUATION

La Commission choisit et mandate les personnes devant réaliser les mandats d'évaluation. Ces personnes doivent être des experts à l'égard du projet de nouveau programme à évaluer ou à l'égard des politiques institutionnelles de programmes d'études existants et elles doivent témoigner de l'indépendance nécessaire à la validité de leur travail d'évaluation.

5. ACCÈS À L'INFORMATION

Les experts réalisant des mandats d'évaluation pour la Commission ont accès à l'information nécessaire à la réalisation de leur mandat et les établissements universitaires sont tenus de fournir cette information.

6. RAPPORTS D'ÉVALUATION

Les rapports d'évaluation suivent le cheminement suivant :

- a) pour tout mandat d'évaluation attribué par la Commission, un projet de rapport est préparé par les experts;
- b) ce projet de rapport est porté à la connaissance de l'établissement visé, qui peut formuler ses observations;
- c) les experts peuvent, s'ils le jugent opportun, modifier leur rapport. Si les experts ne modifient pas leur rapport, celui-ci est remis à la Commission avec les observations de l'établissement visé;
- d) si elle le juge opportun, la Commission peut soumettre ses propres observations aux experts, qui peuvent ou non modifier leur rapport;
- e) la Commission transmet au Conseil tout rapport d'évaluation qu'elle a commandé et qui a complété les étapes 1 à 4 qui précèdent.

7. RÔLE DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Outre les actions prévues par les paragraphes 2 et 3 qui précèdent, le Conseil des universités peut recevoir et étudier des appels émanant d'établissements universitaires se jugeant lésés par des actions de la Commission ou des experts qu'elle a mandatés pour une évaluation. Le Conseil peut requérir de la Commission qu'une évaluation soit reprise par de nouveaux experts.

8. COMPOSITION

La Commission se compose de cinq personnes, dont un président, nommées par le gouvernement, sur recommandation de la ministre, pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois. La ministre sollicite des candidatures auprès du Conseil.

Le président de la Commission agit comme directeur de celle-ci.

À la fin de leur mandat, les membres de la Commission demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient nommés de nouveau ou remplacés.

9. RESSOURCES

En établissant annuellement la subvention et le plan d'effectifs du Conseil des universités, la ministre fixe la partie qui est destinée à la Commission.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

La Commission facture aux universités les coûts de l'évaluation d'un projet de nouveau programme de grade, de même que d'un projet de modification de programme augmentant le nombre de crédits du programme.

10. SUCCESSION

La Commission succède à la Commission d'évaluation des projets de programmes et à la Commission de vérification de l'évaluation des programmes.

11. COMITÉ DES PROGRAMMES UNIVERSITAIRES DU MINISTÈRE

Nonobstant la création de la Commission, le Comité des programmes universitaires du Ministère demeure en fonction tant que le ministre n'en a pas décidé autrement, le cas échéant.

Les différentes parties de cette recommandation s'expliquent par les considérations qui suivent :

CRÉATION PAR LA LOI CRÉANT AUSSI LE CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Trois raisons justifient que la Commission d'évaluation de la formation universitaire soit créée par la loi créant aussi le Conseil des universités :

- 1) selon sa mission, le Conseil doit « *collaborer, selon les modalités fixées par sa loi constitutive, à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de la formation aux trois cycles* ». L'inclusion dans la loi créant le Conseil est justement le moyen de préciser comment l'organisme interviendra dans les processus par lesquels se réaliseront les travaux d'évaluation et d'amélioration de la qualité de la formation universitaire.

En outre, les dispositions de la loi relatives à la Commission établiront comment le Conseil pourra agir comme autorité légitime et compétente de supervision pouvant répondre ultimement de la valeur, de l'intégrité, de l'impartialité et de l'impeccabilité procédurale des évaluations de projets de nouveaux programmes de grade et de vérification des pratiques universitaires d'évaluation de programmes existants.

- 2) la meilleure manière d'assurer l'indépendance et l'impartialité nécessaires à la valeur des travaux d'évaluation de programmes universitaires, tout en prenant les moyens pour qu'une autorité puisse ultimement veiller à l'intégrité, à l'impartialité et à l'impeccabilité procédurale des évaluations et en répondre, consiste à confier à la loi le soin d'établir, de mandater, d'organiser, d'encadrer en termes de fonctionnement et de composer l'organisme qui sera responsable du processus d'évaluation.

En confiant à la loi établissant le Conseil des universités le soin de créer une Commission d'évaluation de la formation universitaire et d'en fixer les caractéristiques essentielles, on prend le meilleur moyen possible à la fois pour assurer l'indépendance de la Commission et pour assurer qu'une autorité légitime veille à l'intégrité, à l'impartialité et à l'impeccabilité procédurale de son travail et en réponde.

- 3) la Commission portera des jugements sur des projets de nouveaux programmes de grade et sur les pratiques d'évaluation des programmes existants, c'est-à-dire sur des projets ou des pratiques qui sont l'œuvre ou qui impliquent des communautés universitaires. Il est indispensable que les justiciables sachent comment fonctionne le tribunal appelé à les juger. Les dispositions de la Loi sur le Conseil des universités du Québec qui définissent et caractérisent la Commission d'évaluation de la formation universitaire fixeront les procédures et les règles selon lesquelles seront jugés les projets émanant des communautés universitaires ou leurs pratiques d'évaluation de programmes existants.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

En établissant dans la loi les dispositions essentielles concernant la Commission d'évaluation de la formation universitaire, on s'assure à la fois de son indépendance, de son imputabilité et de son intangibilité, sauf débat public et nouvelle décision de l'Assemblée nationale.

MANDAT DE LA COMMISSION

Il est recommandé que la loi assigne à la Commission un mandat comportant sept composantes. Ces composantes appellent les commentaires suivants :

Les éléments **a**, **b** et **c** reprennent, avec des ajustements, les tâches présentement assumées par les actuelles Commission d'évaluation des projets de programmes et Commission de vérification de l'évaluation de programmes, fonctionnant sous l'égide du BCI. Ces éléments de mandat font l'objet d'un consensus général dans le milieu universitaire.

À propos de l'élément **a**, deux ajouts doivent être signalés :

- tout projet de nouveau programme de grade dans le domaine de la formation du personnel enseignant doit être soumis à une évaluation de qualité. Cela se justifie par le fait qu'il s'agit d'un programme d'études universitaires conduisant à l'octroi de grades universitaires; or, dans tous les autres domaines du savoir, les projets de nouveaux programmes de grade sont assujettis à cette évaluation externe de qualité même s'ils conduisent à l'admission éventuelle dans un ordre professionnel. Le même principe doit s'appliquer aux projets de nouveaux programmes de formation de personnel enseignant.
- même si les modifications de programmes d'études de grade relèvent de la juridiction interne des établissements, les modifications entraînant une augmentation du nombre de crédits d'un programme doivent aussi faire l'objet d'une évaluation externe de qualité, et ce, pour deux raisons : (1) une telle augmentation de crédits change très significativement le programme en termes académiques, par rapport au programme initialement approuvé et/ou par rapport au nombre de crédits généralement attaché aux programmes de premier, de deuxième ou de troisième cycle, et en termes pédagogiques, puisqu'elle alourdit le fardeau imposé aux étudiants; (2) une telle augmentation du nombre de crédits entraîne un coût supplémentaire pour l'État et les étudiants; l'intérêt public justifie qu'un tel changement voulu par un établissement universitaire fasse l'objet d'une évaluation de qualité indépendante.

L'élément **d** du mandat répond à deux préoccupations. D'une part, le travail effectué par la Commission lui permettra d'acquérir une expertise en matière d'évaluation de programmes d'études; elle doit partager cette expertise avec les établissements. D'autre part, la Commission doit respecter le principe général de fonctionnement assigné au Conseil par la loi qui est de chercher à identifier et à faire connaître du milieu universitaire les meilleures pratiques québécoises, canadiennes et internationales, en l'occurrence ici celles reliées à l'évaluation de programmes existants.

L'élément **e** du mandat tient compte du fait que, dans certains domaines d'études, il existe des organismes d'agrément ou d'accréditation de programmes d'études qui effectuent des évaluations pouvant partiellement ou totalement tenir lieu de l'évaluation périodique de programmes existants relevant de la responsabilité des établissements. À cet égard, le rôle de la Commission serait d'homologuer les mécanismes d'évaluation d'organismes externes d'agrément ou d'accréditation auxquels les universités peuvent ou doivent soumettre certains de leurs programmes d'études.

L'élément **f** du mandat repose sur deux bases. D'une part, il découle de la responsabilité politique, envers l'Assemblée nationale et la population, de la ministre responsable des affaires universitaires. Cette responsabilité politique requiert, lorsque des situations particulières l'exigent, que la ministre puisse demander à la Commission un travail d'évaluation particulier. D'autre part, tant pour respecter la responsabilité du Conseil de répondre de l'intégrité, de l'impartialité et de

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

l'impeccabilité procédurale des évaluations faites par la Commission que pour permettre au Conseil d'assumer pleinement son mandat, par exemple en matière de cohérence du développement du système universitaire, il faut que le Conseil puisse demander à la Commission d'effectuer une évaluation particulière.

Cependant, comme l'énonce cet élément **f**, toute évaluation demandée à la Commission par la ministre ou le Conseil doit être réalisée selon les autres dispositions de la présente recommandation.

L'élément **g** du mandat est une application du principe général de la publicité des travaux et des documents du Conseil.

PRINCIPES ET RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

Il est recommandé que la loi fixe les principes et les principales règles de fonctionnement de la Commission, comme le précisent les éléments 2, 3, 4, 5 et 6 de la recommandation. Ce recours à la loi a deux objectifs. D'une part, il faut consacrer l'indépendance de la Commission et sa pleine responsabilité dans la réalisation de son mandat dont elle organise la mise en œuvre de manière autonome. D'autre part, il faut assurer le mieux possible l'intégrité, l'impartialité et l'impeccabilité procédurale des évaluations qu'elle réalise.

La volonté d'assurer l'indépendance et la pleine responsabilité de la Commission se réalise comme suit :

- la Commission organise son travail en se dotant d'un plan annuel de travail (élément 3);
- surtout, la Commission établit et révisé au besoin ses cadres conceptuels, ses références, ses règles et ses procédures de fonctionnement (élément 2);
- la Commission choisit et mandate, selon des critères de compétence et d'indépendance personnelles qu'elle établit, les experts qui effectuent les travaux d'évaluation (élément 4);
- la loi donne à la Commission accès à l'information des universités dont ses experts ont besoin pour réaliser leurs mandats d'évaluation.

L'élément 6 de la recommandation précise le cheminement des rapports d'évaluation. Cet élément s'emploie à la fois à protéger l'indépendance de la Commission et de ses experts, puisque les rapports ne peuvent être modifiés contre l'avis des experts, et à contribuer à l'intégrité, à l'impartialité et à l'impeccabilité procédurale des évaluations.

Toutes ces dispositions s'additionnent les unes aux autres pour mettre en place des mécanismes d'évaluation de la formation universitaire qui répondent à d'exigeantes attentes quant à l'indépendance, à l'impartialité et à l'impeccabilité procédurale des évaluations réalisées sous la responsabilité de la Commission.

COMPOSITION ET RESSOURCES DE LA COMMISSION

L'indépendance de la Commission doit être aussi consacrée par sa composition et ses ressources.

La recommandation, par son élément 8, propose ainsi que les membres de la Commission soient nommés par le gouvernement et demeurent en fonction au-delà du terme naturel de leur mandat, tant qu'ils n'ont pas été soit nommés de nouveau, soit remplacés. Cette disposition leur assure une réelle indépendance, notamment par rapport au Conseil lui-même. Par ailleurs, le gouvernement nomme sur recommandation de la ministre et celle-ci demande au Conseil de lui

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

proposer des candidatures. Cette disposition favorise le recrutement de personnes qui répondent à des attentes de qualification ou de compétence personnelle et d'autorité morale pour la tâche à accomplir.

Le nombre de cinq commissaires a été retenu pour deux raisons. D'une part, cela permet de rassembler, au sein de l'organisme, des personnes pouvant témoigner d'un ensemble diversifié de compétences utiles à la réalisation du mandat. D'autre part, cela permet de représenter une variété de milieux universitaires.

L'élément 9 de la recommandation vise aussi à confirmer l'indépendance de la Commission par rapport au Conseil en faisant en sorte que ses ressources humaines et autres soient fixées directement par la ministre, dans l'enveloppe générale attribuée au Conseil. On comprend que la Commission pourra formuler directement à l'intention de la ministre ses représentations en matière de ressources.

RÔLE DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Une fois bien établie l'indépendance indispensable de la Commission d'évaluation de la formation universitaire, il faut établir le rôle du Conseil des universités lui-même.

Outre la contribution à l'identification des personnes susceptibles d'être nommées membres de la Commission et des demandes occasionnelles d'évaluations, la substance du rôle du Conseil est résumée par une phrase de l'élément 2 de la recommandation : « *Le Conseil s'assure que la Commission accomplit correctement son mandat, au regard des normes de fonctionnement qu'elle établit elle-même et des dispositions de la loi l'établissant* ».

De cette idée générale découlent deux conséquences.

En premier lieu, le Conseil peut commenter ces « *normes de fonctionnement* » que la Commission établit en vertu de l'élément 2c de la recommandation, tout comme il peut commenter et valider le plan de travail annuel de la Commission. Dans le premier cas, la Commission doit informer le Conseil des suites qu'elle donne aux observations qui lui sont faites.

En deuxième lieu, le Conseil « *peut recevoir et étudier des appels émanant d'établissements universitaires* », en rapport avec des actions de la Commission ou de ses experts, et il peut requérir une nouvelle évaluation « *par de nouveaux experts* ».

Par ces dispositions, la loi créant le Conseil des universités et y instituant et régissant une Commission d'évaluation de la formation universitaire répondrait à l'opinion formulée par l'expert Jacques L'Écuyer, selon lequel il incombe au Conseil de jouer un rôle de « *supervision* » en vertu duquel « *il lui [le Conseil] reviendrait d'approuver le plan de travail de la Commission, d'examiner ses pratiques, de lui suggérer des améliorations et d'intervenir dans les cas de contestation* » (p. 5).

Ces dispositions permettent de réconcilier les multiples et légitimes préoccupations réclamant que le Conseil des universités soit impliqué dans une évaluation de la formation universitaire qui soit à la fois indépendante, impartiale et empreinte d'impeccabilité procédurale.

DISPOSITIONS DE TRANSITION

Les articles 10 et 11 pourvoient aux questions de transition au moment de l'entrée en fonction de la Commission. Celle-ci succède, comme la consultation le souhaite, aux deux commissions qui existent présentement sous l'égide du BCI. Par ailleurs, la création de la Commission ne remet pas en cause l'existence du Comité des programmes universitaires du Ministère. Dans ce cas, il est de la responsabilité de la ministre de décider du sort de ce comité, étant par ailleurs rappelé qu'un tel comité a été maintenu par de multiples ministres successifs, depuis sa création dans le

sillage de l'abolition du premier Conseil des universités. Cela donne à penser que c'est un utile instrument pour éclairer la ministre dans la décision qui lui incombe de financer ou non avec des fonds publics de nouveaux programmes de grade.

3.4.2 Le Comité d'analyse financière

Une deuxième instance statutaire est nécessaire au Conseil des universités et doit être établie par sa loi constitutive. Il s'agit du Comité d'analyse financière du Conseil.

Le *Document ministériel* implique le Conseil dans des dimensions financières de la vie de l'institution universitaire québécoise. Ainsi, le Conseil doit :

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

et aussi :

- recommander à la ministre les normes qui pourraient être implantées relativement à la reddition de comptes des établissements, tant sur le plan académique qu'administratif.

Cela se trouve dans les tâches que la recommandation 5 propose d'assigner au Conseil, avec d'autres responsabilités touchant les enjeux financiers, par exemple proposer des normes de standardisation des méthodes comptables des établissements ou encore « *recevoir, analyser et commenter les rapports produits par les universités en conformité avec les exigences de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* ».

La consultation menée à l'automne 2016 établit la conviction de plusieurs intervenants que le Conseil des universités doit s'intéresser aux enjeux du financement des universités. Ainsi, pour le BCI, l'un des objets du Conseil, ce sont « *les ressources humaines, matérielles et financières mises à la disposition des universités dans une perspective d'assurer l'adéquation entre ces ressources et les responsabilités dévolues aux universités* » (BCI, p. 24). La FQPPU, dont les positions en cette matière sont les plus détaillées parmi toutes celles soumises au mandataire, veut que le Conseil ait un mandat très élaboré en matière de financement des universités, allant de l'étude des « *budgets annuels de fonctionnement, d'immobilisations et d'investissements des universités* » à l'examen de la formule de financement des établissements et à la recommandation du « *montant des crédits annuels à dégager à des fins de subventions aux établissements ainsi que leur répartition* », en passant par l'obligation faite à la ministre de soumettre à l'avis du Conseil « *la répartition, entre les établissements d'enseignement supérieur, du montant global des crédits annuels dégagés aux fins d'enseignement supérieur et de recherche universitaire* » (FQPPU, p. 23).

À la lumière des éléments du *Document ministériel* relatifs au financement des universités et des opinions et propositions présentées par la consultation de l'automne 2016, il est clair que le Conseil doit être organisé pour pouvoir réfléchir sur les enjeux du financement des universités. La recommandation suivante est donc formulée :

Recommandation 11 COMITÉ D'ANALYSE FINANCIÈRE

Considérant que le Conseil des universités doit analyser périodiquement l'évolution des ressources de toutes catégories et de toutes sources attribuées à l'ensemble des établissements universitaires pour la réalisation de leur mission, et transmettre ses recommandations à la ministre;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Considérant que le Conseil doit colliger une information aussi complète que possible sur les universités, notamment en matière financière;

Considérant que le Conseil doit donner avis à la ministre sur les normes de reddition de comptes des universités de même que sur les normes qui pourraient être adoptées relativement à la standardisation des méthodes comptables des établissements, afin d'assurer la pertinence, la validité, le caractère complet et la comparabilité des données;

Considérant que les universités ont des responsabilités d'imputabilité financière, notamment les rapports financiers requis annuellement par les lois, dont la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire;

Considérant les responsabilités propres de la ministre, du Ministère et du gouvernement en matière de financement des universités;

Considérant la complexité des enjeux liés au financement des universités et la nécessité pour le Conseil de disposer d'analyses et d'études approfondies en cette matière;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la loi constitutive crée le Comité d'analyse financière du Conseil des universités.

QUE la loi assigne les tâches suivantes au Comité d'analyse financière :

- colliger une information aussi complète que possible sur les universités en matière financière;
- préparer pour le Conseil des études et des propositions sur les normes que le Conseil pourrait recommander à la ministre pour la reddition de comptes des universités et sur les normes relatives à la standardisation des méthodes comptables des établissements, afin d'assurer la pertinence, la validité, le caractère complet et la comparabilité des données;
- examiner les rapports financiers que préparent les universités en conformité avec les lois, notamment avec la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire, et communiquer ses analyses au Conseil;
- réaliser les études, les analyses et les recherches requises par le Conseil pour que celui-ci puisse analyser périodiquement l'évolution des ressources de toutes catégories et de toutes sources attribuées à l'ensemble des établissements universitaires pour la réalisation de leur mission, et transmettre ses recommandations à la ministre;

QUE, outre ces tâches, la ministre et le Conseil puissent d'un commun accord confier des tâches additionnelles permanentes ou *ad hoc* au Comité.

QUE la composition du Comité d'analyse financière soit établie et modifiée au besoin par le Conseil, et ce, selon les dispositions de la recommandation 7b du présent rapport, et que les membres éventuellement nommés témoignent des qualités personnelles de compétence et d'indépendance indispensables à leurs responsabilités.

3.5 Composition du Conseil des universités

Dans le cadre du modèle d'organisme public indépendant de conseil en matière universitaire proposé par les recommandations qui précèdent, il faut maintenant définir comment l'organisme sera composé.

3.5.1 Le *Document ministériel*, des consensus partiels et des divergences de vues

Le *Document ministériel*, de même que les témoignages révélés par la consultation, s'intéressent de très près à cet aspect de la question. Comme c'est le cas pour d'autres organismes comparables, en commençant par le Conseil supérieur de l'éducation, la loi instituant le Conseil des universités doit aussi en prescrire la composition.

Le *Document ministériel* traite de l'enjeu de la composition du Conseil en deux temps. En premier lieu, il esquisse dans ses grandes lignes la composition qualitative de l'organisme, en se gardant de fournir des chiffres précis :

- une présidente ou un président, nommé pour un mandat renouvelable de cinq ans. [...]
- un certain nombre de personnes appartenant aux communautés universitaires nommées pour un mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois :
 - professeurs, enseignants;
 - étudiants;
 - personnes provenant des personnels universitaires autres que les professeurs;
 - personnes ayant eu une expérience de direction supérieure dans un établissement universitaire;
- un nombre moindre de personnes provenant de la société civile;
- le Scientifique en chef du Québec ainsi que la sous-ministre responsable de l'enseignement;
- universitaire (ou son représentant), qui pourraient être des observateurs permanents au Conseil avec droit de parole, mais sans droit de vote;
- trois experts provenant de l'extérieur du Québec, nommés par le Conseil à titre d'observateurs (p. 11).

À la lecture de ce passage du *Document ministériel*, on constate que plusieurs de ses éléments rejoignent, dans leurs grandes lignes, des éléments de consensus ressortant des consultations, tant celle de l'automne 2016 que celle du printemps 2013, à savoir :

- que le Conseil des universités soit formé d'un nombre de membres suffisant pour assumer correctement sa mission et que ces membres soient représentatifs des communautés universitaires;
- qu'une majorité de membres du Conseil viennent des communautés universitaires, avec des membres venant de la société dans son ensemble;
- que les membres universitaires du Conseil viennent des différentes composantes de ces communautés.

Par ailleurs, on ne s'étonnera pas de savoir que les deux consultations ne témoignent pas de comparables consensus sur deux autres enjeux de la composition du Conseil des universités : le nombre précis de membres, tant le nombre total que la répartition entre les diverses catégories auxquelles ils appartiennent.

Le *Document ministériel* fournit aussi des pistes de réflexion concernant les modalités guidant la composition du Conseil :

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- [1] Le Conseil des universités du Québec pourrait être composé de membres nommés par le gouvernement sur proposition de la ministre responsable de l'Enseignement supérieur.
- [2] La compétence au regard de la mission et des tâches du Conseil, telle qu'attestée par la formation et les expériences professionnelles et personnelles, constituerait le premier critère de nomination.
- [3] Le Conseil pourrait, de temps à autre, conseiller la ministre sur les types de compétences de ses membres qui seraient nécessaires à la réalisation de son mandat.
- [4] La ministre procéderait aux consultations appropriées pour identifier les personnes susceptibles d'être nommées.
- [5] La ministre proposerait au gouvernement la nomination de personnes qui refléteraient la composition des milieux universitaires et de la société en général.
- [6] Ne pourraient être nommées membres du Conseil : une personne occupant un poste à la haute direction d'un établissement universitaire, ainsi que le définit l'article 4.4 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire; une personne membre d'un conseil d'administration, d'une commission ou d'un sénat académique d'un établissement universitaire; une personne cadre, occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un organisme universitaire; une personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un syndicat ou une association représentant des salariés ou des étudiants universitaires (p. 11).

NOTE : La numérotation des paragraphes précités est ajoutée.

Un examen sommaire de la consultation de l'automne 2016 permet de constater une grande diversité de points de vue en regard des divers éléments du *Document ministériel*. Ainsi, la nomination des membres du Conseil par le gouvernement est mise en cause par certains intervenants qui vont jusqu'à proposer leur élection. Par ailleurs, s'il y a une inclination assez marquée à impliquer les organismes les plus représentatifs dans l'identification de personnes pouvant être nommées au Conseil, les opinions divergent quant à la discrétion dont jouiraient la ministre et le gouvernement au regard des candidatures proposées par ces organismes. Enfin, la liste des exclusions établie par le paragraphe 6 est contestée par certains intervenants.

Au titre de la composition du Conseil des universités, il faut donc répondre à plusieurs questions. Combien de membres? Combien venant des communautés universitaires et combien venant de l'extérieur de ces communautés? Combien de membres de chaque composante des communautés universitaires? Qui les recommande? Qui les choisit? Qui les nomme? Qui peut ou non être nommé?

Pour répondre à ces multiples questions, le présent rapport procédera en deux temps. D'abord, le rapport formulera des principes et des modalités pour la nomination des membres; ensuite sera examinée la composition détaillée du Conseil.

3.5.2 Les principes et les modalités pour la nomination des membres du Conseil des universités

RESPONSABILITÉ DE LA NOMINATION DES MEMBRES

Le *Document ministériel* soumet que les membres du Conseil seraient « *nommés par le gouvernement sur proposition de la ministre responsable de l'Enseignement supérieur* ». Le présent rapport recommande aussi que les membres du Conseil des universités soient nommés par le gouvernement sur recommandation de la ministre responsable. Cette attribution au

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

gouvernement de la responsabilité de la nomination des membres repose sur les considérations suivantes :

- (1) La nomination par le gouvernement est une règle bien établie dans le droit public québécois pour des organismes qui exercent une fonction de conseil, comme pour des organismes qui assument, par délégation, des tâches qui pourraient aussi être assumées par un ministère. Ainsi, les membres du Conseil supérieur de l'éducation, du Conseil des arts et des lettres du Québec ou du Conseil du statut de la femme sont nommés par le gouvernement. La nomination des membres du Conseil des universités par le gouvernement était la pratique dans le cas du premier conseil de 1968 à 1993. Reconduire cette pratique aujourd'hui serait témoigner de continuité dans le temps et aussi par référence à d'autres organismes comparables existant aujourd'hui.

Certains demeureront malgré tout réticents à l'égard d'une nomination par le gouvernement, et ce, pour deux raisons : le risque de politisation induite et la lenteur du processus. Ce sont des risques qui existent. Cependant, la nomination d'une personne à un organisme public est une question d'intérêt public. Le gouvernement, à titre de fiduciaire du bien public, est l'instance naturellement désignée pour procéder à des nominations d'intérêt public à des organismes publics, dont par définition le Conseil des universités. Dans ses nominations, le gouvernement doit tenir compte de cet impératif politique exigeant qu'il réponde de ses actes à l'Assemblée nationale et, ultimement, à la population. En outre, entre-temps, il se trouve sous le regard vigilant des médias. Pour toutes ces raisons, la nomination des membres du Conseil des universités par le gouvernement est la formule la plus appropriée. *A contrario*, rien ne garantirait en soi que des nominations effectuées par des organismes *privés* – ce que sont les associations de toute nature, dont les syndicats et les associations étudiantes – seraient davantage dictées par le souci unique du bien collectif.

- (2) Ayant évoqué le recours à la nomination des membres par le gouvernement pour le Conseil supérieur de l'éducation, le Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ) ou le Conseil du statut de la femme (CSF), il convient de poursuivre la référence en rappelant que la nomination est précédée d'une démarche balisée de sollicitation de candidatures par la ou le ministre qui doit faire la recommandation de nomination au gouvernement. Dans le cas du CSE, on procède d'abord à une « *consultation des associations ou organisations les plus représentatives des étudiants, des parents, des enseignants, des administrateurs scolaires et des groupes socio-économiques* » (article 4). Le CSE dispose d'une liste très considérable d'associations et d'organisations devant être consultées. Dans le cas du CALQ, le gouvernement nomme « *en tenant compte des profils de compétence et d'expérience approuvés par le conseil d'administration et après consultation d'organismes que le ministre considère représentatifs des milieux des arts et des lettres* » (article 5). Dans le cas du CSF sont consultés les associations féminines, les groupes socioéconomiques « *représentatifs* », les organismes syndicaux et les milieux universitaires (article 7).

Ces précédents donnent de très bonnes indications quant à la manière dont devraient être identifiées les personnes dont la ministre pourra recommander au gouvernement la nomination à titre de membres du Conseil des universités. Le *Document ministériel* prévoit lui-même que la ministre « *procéderait aux consultations appropriées pour identifier les personnes susceptibles d'être nommées* ».

- (3) L'élection des membres du Conseil, qui a été évoquée dans la consultation en prenant exemple sur celle utilisée pour la désignation de membres de conseils d'administration d'établissements universitaires, ne doit pas être retenue. En effet, le Conseil des universités et des conseils d'administration d'établissements sont des deux réalités institutionnelles foncièrement différentes.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Un conseil d'administration d'université est un organisme qui prend des décisions s'appliquant directement aux membres de la communauté universitaire. Il est donc tout à fait normal que les personnes représentant les diverses catégories de membres de cette communauté soient élues par les personnes qui seront affectées par les décisions du conseil d'administration. Dans les sociétés démocratiques, le principe a été depuis longtemps établi que l'adoption des lois qui s'appliquent aux citoyens, tout comme la décision de les taxer et de les imposer, est la prérogative exclusive des élus de ces citoyens. Le même principe est mis en œuvre dans nombre de conseils d'administration d'universités; on ne voit pas qu'il en aille autrement.

Par contre, le Conseil des universités n'exerce et ne doit exercer aucune autorité sur les personnes composant les universités, non plus que sur les universités elles-mêmes. C'est la position largement exprimée par la consultation, au nom du principe de l'autonomie universitaire et au nom du respect de la responsabilité politique de la ministre chargée des affaires universitaires. Dans ces conditions, il n'y a pas de justification probante pour l'élection des membres du Conseil des universités, et ce, d'autant moins que les personnes considérées pour cette fonction seraient recommandées à la ministre et au gouvernement par les associations ou les organisations les plus représentatives des groupes concernés.

Une dernière remarque conclura ces propos sur la nomination des membres du Conseil par le gouvernement. Dans ce modèle de nomination, chaque personne éventuellement nommée membre du Conseil des universités aura subi une triple évaluation ou un triple examen : par l'organisme l'ayant recommandée, par la ministre et par le gouvernement. Des mauvais jugements sont toujours possibles, mais la triple évaluation ou le triple examen présente tout de même de fortes garanties que les personnes nommées au Conseil seront à la hauteur de la responsabilité qui leur est confiée.

DURÉE DES MANDATS

Le *Document ministériel* propose que les mandats des membres du Conseil soient d'une durée de quatre ans et renouvelables une seule fois, sauf pour le président, qui aurait un mandat de cinq ans. Ces durées de mandats se trouvent dans les autres conseils précités. Dans le cas du Conseil des universités, il faudra prévoir une autre durée de mandat pour les étudiants. Par ailleurs, la possibilité d'un seul renouvellement est générale dans les organismes précités. Ces règles générales paraissent tout aussi appropriées pour le Conseil des universités que pour les autres organismes évoqués dans le présent contexte.

PRINCIPES POUR LA SÉLECTION DES MEMBRES

Le *Document ministériel* soumet l'idée que « *la compétence au regard de la mission et des tâches du Conseil, telle qu'attestée par la formation et les expériences professionnelles et personnelles, constituerait le premier critère de nomination* ». La compétence est assurément le premier critère de nomination. Cependant, le soussigné soumet que le principe de compétence doit être éclairé par deux autres principes que devront respecter les nominations successives de membres du Conseil des universités si l'on veut que l'organisme réalise sa mission. Considérant que la problématique n'a pas fondamentalement changé depuis 2013, le mandataire juge pertinent de rappeler les considérations suivantes reprises et adaptées du rapport de 2013.

1. Principe de compétence

La composition d'un Conseil des universités requiert des personnes lui apportant un ensemble et une variété de compétences en matière de choses universitaires et de relations 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 appelées à constituer le Conseil doivent témoigner d'acquis personnels de formation et d'expérience et d'une qualité de jugement leur permettant à la fois de bien comprendre les enjeux dont elles devront traiter 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 du Conseil des universités doivent rassembler un spectre étendu de connaissances et de compétences complémentaires pour pouvoir traiter de la grande diversité des enjeux confrontant l'institution universitaire.

Il n'entre pas dans le cadre de ce rapport de dresser la liste des compétences requises des membres éventuels du Conseil des universités. La connaissance personnelle de la vie universitaire dans ses multiples dimensions, l'expérience personnelle des activités universitaires d'enseignement, de recherche, de transfert de connaissances, de service aux collectivités, d'accompagnement des étudiants, de gestion en milieu académique, d'administration de niveau supérieur, etc., sont autant de composantes de la compétence recherchée. Mais, il faut aussi bien connaître le monde extérieur à l'institution universitaire, ses attentes à l'endroit de l'université, ses besoins de formation et de recherche, et aussi l'évolution des pratiques professionnelles, celle des technologies, celle des réalités économiques et celle des conditions de livraison des services de santé, et les formes nouvelles des pratiques culturelles, etc.

On peut élaborer longuement 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 de conseil en matière universitaire. Cela devrait être aussi une responsabilité de l'organisme. D'ailleurs, le *Document ministériel* reconnaît à juste titre que le « *Conseil pourrait, de temps à autre, conseiller la ministre sur les types de compétences de ses membres qui seraient nécessaires à la réalisation de son mandat* ».

L'important, ici, est de poser l'incontournable nécessité du principe de compétence pour le Conseil des universités. Ce principe établit que les personnes devant le composer 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 des universités la gamme étendue de connaissances et de compétences dont il aura besoin. Assurément, le Conseil pourra compter sur une permanence qualifiée et il pourra aussi faire effectuer des recherches par des spécialistes externes. Mais il aura à commander ces recherches d'une manière rigoureuse et appropriée et il aura à en apprécier les résultats. Il aura aussi à discuter en toute 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.). Il aura encore à traiter efficacement de très complexes enjeux universitaires et aussi intervenir avec crédibilité et autorité morale dans les débats de société.

Il est donc essentiel que la composition du Conseil des universités soit guidée par le principe de compétence et que l'ensemble de ses membres lui procure une gamme aussi complète que possible de connaissances, d'expériences, d'expertises et d'habiletés nécessaires pour qu'il puisse remplir avec autorité sa mission. Cette compétence d'ensemble du Conseil doit être perçue et reconnue comme telle par le milieu universitaire et la société dans les membres qui le constituent.

2. Principe de légitimité

La composition du Conseil doit également 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 le plus pratiqué, 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 des universités requiert qu'une partie majoritaire de ses membres soit issue des communautés universitaires. Dans le présent contexte, il faut aussi 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 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 son audience, notamment auprès de l'autorité politique. Aussi la composition du Conseil 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.

Quant aux personnes venant de l'extérieur de l'université, elles ont aussi besoin d'une légitimité aux yeux des communautés universitaires. Une personne perçue comme hostile à l'institution universitaire ou encore une personne jugée sans autre qualification pour une nomination au Conseil que son apport au parti politique au pouvoir, ou une personne voulant réformer l'institution au mépris de ses principes les plus fondamentaux, ne bénéficierait pas d'une adéquate légitimité. Cela balise l'exercice du pouvoir de nomination par un gouvernement.

3. Principe d'indépendance

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

La question est capitale. La consultation a révélé une volonté très ardente, très résolue et très largement partagée par les composantes des communautés universitaires que le Conseil des universités du Québec, comme le résume la recommandation 2 qui précède et qui fait écho au *Document ministériel*, soit « *un organisme public indépendant doté de l'autonomie conceptuelle, opérationnelle et administrative nécessaire à l'exercice des responsabilités que lui assigne sa loi* ».

Or, l'indépendance du Conseil commence par l'indépendance personnelle de ses membres et ne vit et ne dure que par elle.

Le Conseil des universités n'est pas et ne doit pas être un « 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 tout à fait leur raison d'être, mais qui ne sont pas celui d'un organisme public indépendant, témoignant notamment d'autonomie conceptuelle et 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 des universités doit donc lui assurer une réelle indépendance par rapport aux établissements universitaires, aux communautés qui les composent et à leurs

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

groupes associatifs, aux groupes ou aux intérêts sociaux, économiques, professionnels et autres qu'ils servent, ainsi que par rapport au pouvoir politique. Cette indépendance doit aussi être une indépendance perçue.

Certaines conditions sont nécessaires à une indépendance objective et perçue :

- (1) 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 et que cela façonnera leur réflexion et leur contribution.
- (2) Ces personnes ne sauraient avoir d'obligation juridique de reddition de comptes envers quelque organisme, groupe ou association 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.
- (3) Ces personnes ne doivent pas être porteuses d'un autre mandat, institutionnel, professionnel ou politique, s'ajoutant à celui de membre du Conseil, et ce, afin de ne pas avoir de dualité d'obligation ou de loyauté politique, juridique ou morale.

De plus, si un Conseil des universités était composé uniquement de membres de communautés universitaires, la perception d'indépendance serait certainement compromise aux yeux de la société environnante.

En substance, donc, le principe d'indépendance requiert que les membres du Conseil des universités ne soient pas des mandataires ni des porte-parole, mais qu'ils conservent, cultivent et déploient une liberté de pensée et de positionnement aussi complète que possible 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. Cela se traduira, dans la recommandation qui suit, par l'exclusion de certaines catégories de personnes ne pouvant être nommées au Conseil lorsqu'elles occupent des fonctions particulières dans le monde universitaire ou dans la société en général.

Pour conclure en peu de mots sur l'indépendance du Conseil et de ses membres, il faut le composer de personnes qui seront *exemplairement représentatives* de leur communauté ou de leur milieu d'origine et donc *pleinement légitimes* aux yeux de cette communauté ou de ce milieu, sans être *des représentantes et des représentants* de leur groupe d'appartenance.

Les considérations qui précèdent définissent des orientations concernant la composition du Conseil des universités. En particulier, il faut prêter attention à ce qui suit :

- trop d'insistance sur l'un ou l'autre en particulier de ces trois principes de la compétence, de la légitimité et de l'indépendance aura pour conséquence de compromettre le respect dû aux deux autres et leur contribution au processus de sélection des membres du Conseil. 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 le Conseil et assurer sa légitimité par rapport aux communautés universitaires et aux diverses catégories professionnelles qui les constituent, et aussi par rapport à la société dans son ensemble, le nombre de membres du Conseil ne peut être trop restreint. Le premier Conseil des universités comptait 17 membres; le

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Conseil supérieur de l'éducation en compte 22; sa commission de l'enseignement et de la recherche universitaires, 15. Ce sont là des ordres de grandeur dont on peut tirer inspiration sans verser dans le dogme numérogique.

- pour réconcilier les valeurs de légitimité et d'indépendance, il faut rechercher un équilibre entre les membres venant des communautés universitaires et les 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 se comprend. Cependant, une trop forte majorité pourrait compromettre tant l'indépendance recherchée que l'indépendance perçue du Conseil. Inversement, une majorité de membres extérieurs aux établissements universitaires compromettrait la légitimité du Conseil dans les milieux universitaires. Ici encore, tout est affaire d'équilibre, équilibre délicat, mais équilibre nécessaire.
- pour optimiser les chances d'une composition du Conseil des universités qui respecte le mieux les trois valeurs, il faut que la ministre à la fois consulte largement, selon une procédure connue et appropriée, et qu'elle regarde et évalue avec beaucoup d'attention les candidatures qui lui parviennent, même au prix de demander de nouvelles propositions.

Les principes présentés ci-dessus sont fondamentaux. Il s'impose de les traduire correctement dans une éventuelle loi constituant le Conseil des universités. La consécration législative donnera des balises à la 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 la ministre pourra solliciter des candidatures de personnes pouvant éventuellement être nommées comme membres du Conseil. Un principe clair est requis : la ministre doit consulter largement. L'identité, la composition et la représentativité des groupes peuvent changer dans le temps; la ministre doit donc pouvoir juger des meilleures modalités de consultation de tels groupes et conserver la possibilité d'élargir ses consultations.

Une fois installé et opérationnel, le Conseil des universités doit pouvoir conseiller, de temps à autre, la ministre quant aux types plus particuliers de compétences qu'il devrait pouvoir trouver chez ses membres. La situation du milieu universitaire, les besoins sociaux auxquels il doit répondre, les pratiques d'enseignement ou de recherche, les technologies de l'information et de la communication, tout cela évolue et change dans le temps. Aussi le Conseil des universités pourra-t-il avoir besoin de nouveaux types de compétences; il doit donc pouvoir faire à la ministre des représentations susceptibles d'éclairer la sélection de candidatures possibles pour nomination au Conseil.

À la lumière des analyses qui précèdent, la recommandation suivante est formulée :

Recommandation 12

PRINCIPES ET MODALITÉS RÉGISSANT LA COMPOSITION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS ET LA NOMINATION DES MEMBRES

Considérant la nécessité d'assurer au Conseil des universités le plus grand crédit possible auprès du milieu universitaire, du gouvernement, des milieux professionnels, des groupes et associations de toute nature, des médias et de la population en général, notamment par la compétence de ses membres;

Considérant le consensus quant à la nécessité impérative d'assurer au Conseil des universités l'indépendance et l'autonomie requises par sa mission;

Considérant que l'indépendance et l'autonomie du Conseil des universités, qui sont à la base de son crédit, dépendent de l'indépendance et de la compétence de ses membres en rapport avec

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

leurs responsabilités et de l'évitement par ces derniers de tout conflit d'intérêts ou d'apparence de tel conflit;

Considérant que la composition du Conseil doit lui assurer à la fois compétence, légitimité et indépendance;

Considérant aussi qu'ensemble, les membres du Conseil doivent assurer à l'organisme une gamme de compétences aussi complète que possible au regard de sa mission et de l'ensemble des tâches qui lui incombent;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la nomination des membres du Conseil des universités se fasse selon les modalités et principes suivants :

1. CRITÈRES ET PROCÉDURES

- a) la compétence au regard de la mission et des tâches du Conseil et la capacité d'y apporter une contribution individuelle, telles qu'attestées par la formation, les expériences et les réalisations professionnelles et personnelles, constituent le premier critère de nomination;
- b) la correspondance de la personne considérée avec des éléments de la grille des compétences et des expériences que doivent ensemble posséder les membres du Conseil est un critère nécessaire pour une nomination;
- c) le Conseil peut, de temps à autre, conseiller la ministre sur les types de compétences et d'expériences de ses membres qui seraient nécessaires à la réalisation de son mandat et proposer à la ministre des amendements à la grille en vigueur;
- d) la ministre procède aux consultations appropriées pour identifier les personnes susceptibles d'être nommées au Conseil, à savoir :
 - une information largement diffusée sur les postes à pourvoir, avec des précisions sur les types de compétences et d'expériences requises pour les postes à combler;
 - des échéances tenant compte des exigences de fonctionnement des organismes appelés à proposer des candidatures;
 - l'appel de propositions auprès des organisations les plus représentatives des groupes professionnels formant les communautés universitaires, les étudiants et les milieux externe, devant être représentés au sein du Conseil;
- e) en tendant à la parité des femmes et des hommes, la ministre propose au gouvernement la nomination de personnes qui reflètent la composition et la répartition géographique des milieux universitaires et de la société en général;
- f) les nominations doivent aussi respecter la variété des disciplines et des établissements universitaires.

2. EXCLUSIONS

Afin d'assurer l'indépendance du Conseil et celle de ses membres ne peuvent être nommés membres du Conseil :

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- a) une personne occupant un poste à la haute direction d'un établissement universitaire, ainsi que le définit l'article 4.4 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire;
- b) une personne membre d'un conseil d'administration, d'une commission ou d'un sénat académique d'un établissement universitaire;
- c) une personne, occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un établissement ou un organisme universitaire;
- d) une personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un syndicat ou une association représentant des salariés ou des étudiants universitaires;
- e) une personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un organisme représentant un milieu externe à l'université et invité à proposer des candidatures;
- f) une personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un ordre professionnel;
- g) une personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un parti politique fédéral, provincial ou municipal;
- h) une députée ou un député à l'Assemblée nationale du Québec ou au Parlement du Canada, ou occupant une fonction de maire ou de conseiller municipal.

3. DURÉE DES MANDATS

Toutes les personnes composant le Conseil sont nommées pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois. Les étudiantes ou étudiants sont nommés pour un mandat de deux ans qui prend fin dès l'obtention du diplôme de leur cycle d'études ou dès la perte de la qualité de personne inscrite à un programme d'études universitaire.

À la fin de leur mandat, les membres du Conseil demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient nommés de nouveau ou remplacés.

4. DISPOSITION TRANSITOIRE CONCERNANT LES PREMIÈRES NOMINATIONS AU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

QUE les premières nominations au Conseil soient pour des mandats de durées différentes de manière que les mandats des premiers membres ne finissent pas tous au même moment.

5. DISPOSITION TRANSITOIRE CONCERNANT LA GRILLE DES COMPÉTENCES ET DES EXPÉRIENCES NÉCESSAIRES AU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

QUE la première grille des compétences et des expériences requises de l'ensemble des membres du Conseil soit proposée à la ministre par un comité de trois personnes expertes dans ce domaine, dont l'une vient de l'extérieur du Québec.

La question des exclusions de certaines catégories de personnes ne manquera pas de susciter des réserves, des critiques ou des résistances. Les considérations qui précèdent ont expliqué la raison d'être de telles exclusions. À ces considérations, on peut ajouter celles qui suivent.

En premier lieu, il est permis de rappeler que cette idée d'exclusions n'est pas une invention de l'auteur du présent rapport. En effet, une province voisine offre un très intéressant précédent en

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

cette matière. Il s'agit de la loi de l'Ontario sur le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (Lois de l'Ontario 2005, chapitre 28, annexe G), dont l'article 2(6) se lit comme suit :

- (6) Ne peut être membre du Conseil quiconque est membre du conseil d'administration ou du corps dirigeant de l'un des organismes suivants ou y occupe un poste de cadre supérieur ou de direction :
 - a) un établissement d'enseignement postsecondaire;
 - b) une association, un organisme consultatif ou un conseil créé pour favoriser les intérêts de tels établissements ou de leurs employés ou étudiants.

Certains pourraient répliquer que le Conseil des universités n'est pas la même chose que le conseil ontarien précité et que ce dernier s'apparente plutôt à la Commission d'évaluation de la formation universitaire, proposée dans la recommandation 10 qui précède. Or, ce n'est pas vraiment le cas. En fait, il faut dépasser la seule similarité des appellations et lire certaines dispositions de la loi ontarienne :

- D'une part, selon l'article 5 de la loi, la **mission** du Conseil ontarien comporte des ressemblances fortes avec celle qui serait impartie au Conseil des universités québécois :

5. La mission du Conseil est 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 postsecondaire.

- D'autre part, le Conseil ontarien assume des **tâches** qui s'apparentent à des tâches majeures du futur conseil québécois, comme le précise l'article 6 de la loi le constituant :

6. Les fonctions du Conseil sont les suivantes :

- a) formuler des recommandations sur les questions suivantes et les présenter au ministre :
 - (i) les objectifs à atteindre pour améliorer la qualité de l'enseignement postsecondaire, les moyens d'y parvenir et les délais impartis,
 - (ii) les mesures de performance à utiliser pour évaluer le secteur postsecondaire;
- b) évaluer le secteur postsecondaire, présenter le rapport de l'évaluation au ministre et mettre ce rapport à la disposition du public;
- c) effectuer des recherches sur tous les aspects de l'enseignement postsecondaire afin d'aider le Conseil à réaliser sa mission, notamment dans les domaines suivants :
 - (i) la conception et la mise au point de divers modèles d'enseignement postsecondaire,
 - (ii) les moyens de renforcer la collaboration entre divers établissements d'enseignement postsecondaire en général et en particulier en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle de cours et de programmes d'études,
 - (iii) toute autre question que précise le ministre;
- d) faire toute autre chose prescrite par les règlements.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Évidemment, on pourra toujours dire que le Québec a des spécificités qui le rendent unique et que la comparaison avec l'Ontario n'est pas justifiée. Mais, si les systèmes institutionnels comportent leurs différences, on peut aussi dire que les différents groupes composant les communautés universitaires partagent souvent des préoccupations très comparables sur des enjeux reliés au devenir de leur institution. Il s'ensuit, de l'avis du mandataire, que la référence à l'Ontario, dans le présent contexte, ne peut être balayée du revers de la main.

Par-delà cette référence, on peut faire un exercice de simulation de ce qui pourrait arriver en l'absence de l'exclusion de certaines catégories de personnes du Conseil. Allons-y en toute candeur, au moins pour voir où l'absence d'exclusion législative peut conduire.

On peut donc imaginer que, tôt ou tard, l'un ou l'autre des groupes de la communauté universitaire pouvant recommander des candidats à la nomination au Conseil proposera, pour toute espèce de bonne raison dont ce groupe pourra se convaincre lui-même, le nom d'une personne titulaire d'un mandat de direction ou de représentation et visée par les exclusions énumérées à la recommandation 12. Devant une telle recommandation, deux choses peuvent arriver. Ou bien la ministre décline de proposer cette candidature au gouvernement. Compte tenu du fait que le groupe aura assurément choisi une candidature ayant de la valeur à ses yeux, cela ne manquera pas de susciter des questions et, possiblement, le soupçon que la candidature a été écartée précisément parce qu'il s'agit d'une personne déjà porteuse d'un mandat professionnel, politique, syndical, associatif, etc. De tels soupçons ne se laissent pas facilement dissiper et l'on dénoncera alors une « politisation » du processus de nominations au Conseil. Ou bien la ministre propose de nommer la personne suggérée par le groupe, nonobstant qu'elle occupe des fonctions de direction élue ou nommée, et le gouvernement donne suite. Alors, on peut penser que les autres groupes, y compris les directions d'universités elles-mêmes, voudront à leur tour envoyer des candidatures « fiables » de nature comparable ou sur lesquelles une forme de « contrôle » est possible. Il s'ensuivra inévitablement la transformation du Conseil des universités en un lieu où les mandataires des différentes composantes du monde universitaire viendront négocier ou tenter de négocier l'avenir de l'institution et les conditions dans lesquelles chaque groupe y vivra. La nature du Conseil aura été fondamentalement changée.

Certains esprits, moins portés au pessimisme ou à une excessive inquiétude que le mandataire, pourront penser que les organismes et associations appelés à proposer des candidatures s'imposeront volontairement d'éviter de soumettre le nom de personnes déjà titulaires d'un mandat, comme celles qui seraient exclues d'office par la recommandation 12, et qu'il n'est donc pas nécessaire que la loi prononce si sévèrement ces exclusions. À cela le mandataire, du fond de son pessimisme, répond deux choses. Si, en effet, les organismes et les associations consultés par la ministre s'abstiennent, systématiquement, constamment et en toute connaissance de cause, en vertu d'une espèce de règle « non écrite », de soumettre les candidatures de personnes exerçant en leur sein des fonctions élues ou nommées de direction, cela prouve éloquemment la valeur et le bien-fondé du principe de l'exclusion de certaines catégories de personnes de l'admissibilité à une nomination au Conseil des universités. Mais si, par accident ou pour une raison plus délibérée, un organisme ou une association décide d'aller à l'encontre de cette façon de faire et propose la candidature d'une personne exerçant une fonction de direction élue ou nommée, alors la « règle non écrite » aura vécu, les autres organismes et associations ne voudront plus la respecter et on se retrouvera avec un conseil transformé comme on l'a évoqué plus haut.

Pour le mandataire, l'alternative est claire. Ou bien on pense que le Conseil des universités doit être un lieu d'analyse, de réflexion et de conseil indépendant et soucieux de penser de manière autonome en gardant ses distances par rapport aux intérêts particuliers qui se trouvent dans et autour de l'institution universitaire, et formé à cette fin de personnes qui ne sont pas porteuses d'un mandat préétabli et imputables à un organisme ou à une association. Dans ce cas, on accepte que la loi prononce des exclusions de personnes qui, en raison de leur situation personnelle, se trouvent porteuses d'un mandat préétabli et imputables à un organisme ou à une association. Ou bien l'on rejette en principe que la loi prononce de telles exclusions et alors on

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

consent à ce que le Conseil puisse être en partie et, le plus vraisemblablement, en majorité, sinon en totalité, composé de personnes dont, assurément, il ne faut pas questionner la compétence ni la sincérité, mais qui, en raison de leur position professionnelle objective, sont déjà porteuses d'un mandat réduisant leur indépendance et qui les positionnera, les guidera, les normera même dans leur participation aux travaux du Conseil. Pour sa part, le mandataire juge que la prudence et le réalisme militent en faveur d'exclusions inscrites dans la loi ainsi qu'il est proposé dans la recommandation 12.

3.5.3 La composition du Conseil des universités

Tant le *Document ministériel* que la très grande majorité des avis exprimés dans le cadre de la consultation s'accordent sur le fait que le Conseil des universités doit se composer de professeurs et d'enseignants, d'étudiants, de personnes appartenant aux autres personnels universitaires, de personnes « *ayant une expérience de direction supérieure dans un établissement universitaire* », de personnes en nombre moindre venant de la société civile et d'autres personnes siégeant à titre d'observatrices et d'observateurs.

Le mandataire prend cette vision partagée comme un point de départ qui ne requiert pas de justification.

Ce qui est matière à désaccords, c'est évidemment le nombre de personnes appartenant à chacun de ces différents statuts. La consultation de l'automne 2016, comme le rappelle le chapitre 2, révèle une grande variété de combinaisons possibles.

Devant cet état de choses, le mandataire ne nourrit pas l'illusion de formuler une recommandation qui serait saluée par des adhésions aussi enthousiastes qu'universelles. Il se propose plutôt de formuler une proposition qui tiendra compte de la consultation et, surtout, des principes de compétence, de légitimité et d'indépendance qui sont essentiels au succès du Conseil. Cette proposition se veut une recherche d'équilibre et se veut raisonnable en fournissant, sinon des justifications pour chaque chiffre y figurant, du moins des explications qui démontreront un effort soutenu pour éviter l'arbitraire, le caprice ou l'irrationalité de la formule.

Voici donc la recommandation :

Recommandation 13 **COMPOSITION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS**

Considérant que les établissements universitaires se composent de plusieurs catégories d'étudiantes et d'étudiants et de plusieurs groupes professionnels;

Considérant que les enjeux universitaires doivent être éclairés, analysés et compris en recourant à de multiples éclairages;

Considérant que des personnes appartenant aux différents groupes composant le système universitaire peuvent procurer aux travaux du Conseil les éclairages indispensables à la réalisation de sa mission et de ses tâches;

Considérant les attentes très diverses exprimées par le milieu universitaire quant à la composition du Conseil des universités;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE le Conseil des universités soit composé des personnes suivantes, nommées par le gouvernement sur proposition de la ministre responsable de l'Enseignement supérieur :

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- une présidente ou un président, nommé pour un mandat renouvelable de cinq ans. Cette personne :
 - a) devra témoigner d'une expérience acquise dans des fonctions diversifiées et lui donnant une compréhension approfondie des réalités universitaires;
 - b) devra témoigner de qualités appropriées à la tâche, notamment la capacité d'analyser des questions complexes, de faciliter le travail commun des membres du Conseil et de faciliter la formation de consensus parmi eux;
 - c) devra, pour assurer son indépendance professionnelle, suspendre, à la satisfaction de la ministre quant aux modalités, tout lien d'emploi avec un établissement ou un organisme universitaire, ou un organisme public ou parapublic;
 - d) devra s'occuper exclusivement du travail et des devoirs de sa fonction;
- trois professeures ou professeurs, dont un œuvrant dans le domaine des sciences de la santé, un, dans le domaine des sciences de la nature et de la technologie et un, dans le domaine des sciences sociales et des humanités;
- deux étudiantes ou étudiants, dont un inscrit à un programme de deuxième ou de troisième cycle et un inscrit à un programme de premier cycle;
- une chargée de cours ou un chargé de cours;
- une personne appartenant à un autre corps d'emploi universitaire;
- trois personnes ayant une expérience de direction supérieure dans un établissement universitaire;
- cinq personnes venant de la société civile;
- trois universitaires connaissant bien les affaires universitaires, venant de l'extérieur du Québec et nommés par le gouvernement à la suggestion du Conseil.

Sont observateurs permanents avec droit de parole, mais sans droit de vote :

- la ou le Scientifique en chef du Québec;
- les présidentes ou présidents du Conseil supérieur de l'éducation et du Conseil des collèges du Québec;
- la présidente ou le président de l'Office des professions du Québec;
- la ou le sous-ministre responsable de l'enseignement universitaire.

Précisons maintenant pourquoi une telle distribution est proposée.

Trois professeurs : Par-delà les découpages très variables (facultés, écoles, départements, etc.) utilisés par les établissements universitaires et par-delà le fait qu'une discipline peut appartenir à une faculté dans une université et, dans d'autres universités, à d'autres facultés, il est révélateur de noter que les organismes subventionnaires soutenant la recherche universitaire tendent à regrouper l'ensemble des disciplines universitaires en trois grands domaines : les sciences de la santé, les sciences de la nature et appliquées, et les sciences sociales, humaines, et humanités. Le Canada a un Conseil de recherche en sciences naturelles et génie, un Conseil de recherche en sciences humaines, et les Instituts de recherche en santé. Le Québec a institué

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

les Fonds de recherche du Québec, qui comportent en fait trois fonds : Nature et technologies, Santé, et Société et culture. À la lumière de cet état de choses, avoir au Conseil des universités trois membres du corps professoral couvrant ensemble ces trois grands domaines de recherche et de formation est une approche ayant des fondements dans la réalité. On peut aussi dire que la présence de trois professeurs ou professeuses permet de reconnaître des établissements universitaires avec faculté de médecine, des établissements sans faculté de médecine mais œuvrant aux trois cycles et activement impliqués en recherche, et des établissements plus spécialisés et différents des universités à large spectre disciplinaire. On peut encore dire que trois sièges pour le corps professoral permettent de reconnaître les universités francophones et les universités anglophones. Bien sûr, on peut aussi réclamer davantage de professeurs. Cependant, comme on l'a précédemment signalé, la composition d'un organisme comme le Conseil des universités est aussi un exercice d'équilibre.

Deux étudiantes ou étudiants : Dans le cadre de la consultation, le mandataire a été informé des exigences des associations étudiantes allant, selon les associations, de quatre à six sièges ou 25 % du nombre total des membres du Conseil. On a fait valoir qu'il y a des étudiantes et des étudiants de premier cycle, de deuxième cycle et de troisième cycle, des étudiantes et des étudiants postdoctorants, des étudiantes et des étudiants dits en « éducation permanente », des étudiantes et des étudiants en situation de handicap, des étudiantes et des étudiants parents, des étudiantes et des étudiants autochtones, des étudiantes et des étudiants étrangers.

Il n'est pas aisé de satisfaire toutes ces exigences. D'une part, le nombre des étudiantes et étudiants au Conseil ne peut être imaginé isolément, sans tenir compte du nombre de personnes venant d'autres composantes des communautés universitaires. D'autre part, il ne faut pas oublier qu'il existe déjà des organismes qui s'intéressent de très près à la condition étudiante, par exemple le Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études, dont il ne faut pas doubler le travail. En outre, le Conseil des universités ne constitue pas un organisme administratif ayant le mandat de prendre des décisions pouvant directement affecter la situation des étudiants ni un lieu où les associations étudiantes viendraient négocier des modifications aux règlements académiques des universités ou aux règlements relatifs à l'aide financière aux études ou des modalités de reconnaissance de ces associations. On peut encore débattre du découpage des catégories d'étudiantes et d'étudiants. Ainsi, les étudiants en « éducation permanente », dans certaines universités, sont intégrés à la programmation créditée régulière et, ailleurs, dans une faculté qui leur est propre. En outre, faut-il distinguer celles et ceux qui suivent des programmes crédités et celles et ceux fréquentant des activités non créditées? Quant à la distinction entre étudiantes et étudiants de deuxième cycle et de troisième cycle, on peut aussi en débattre : plus les universités favorisent le cheminement continu du baccalauréat au doctorat, plus la distinction s'amenuise. Et si la vraie distinction aux cycles supérieurs était entre étudiantes et étudiants inscrits généralement à temps complet à un programme de recherche comportant un mémoire ou une thèse et celles et ceux inscrits à temps partiel soit à des programmes courts, soit à des programmes professionnels, notamment de recyclage, faudrait-il pour autant multiplier les distinctions? Et ces derniers étudiants devraient-ils être une catégorie à part ou être associés aux étudiants dits en « éducation permanente » inscrits essentiellement aux études de premier cycle?

En formulant ces interrogations, le mandataire veut signaler une réalité fondamentale. Une représentation étudiante au Conseil des universités, destinée à enrichir les discussions et les réflexions de l'organisme par l'apport de l'expérience étudiante du temps présent (par opposition au souvenir que peuvent en avoir d'autres membres), ne doit être confondue ni avec la représentation étudiante dans les instances où se négocierait la condition étudiante (par exemple, en matière d'accessibilité financière aux études) ni dans les conseils d'administration des universités (où, en fait, il n'y a pas de distinction entre les élus étudiants ou une simple distinction entre étudiants de premier cycle et étudiants de cycles supérieurs). Ce qu'il faut au Conseil des universités, ce sont des étudiants qui connaissent suffisamment les choses universitaires à partir de leur condition pour pouvoir contribuer utilement à la réflexion de l'organisme et y apporter une vraie valeur ajoutée. De plus, considérant que les mandats étudiants au Conseil seraient de deux ans, la ministre pourrait, selon les candidatures portées à

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

sa connaissance, recommander, en alternance dans le temps, différents types d'étudiantes et d'étudiants.

Pour ces raisons, le mandataire recommande que le Conseil des universités compte deux membres qui sont des personnes étudiantes, l'une de premier cycle, l'autre des études supérieures.

Une personne chargée de cours : La recommandation de nommer une seule personne chargée de cours suscitera certainement de vives critiques, particulièrement en raison du fait que ce corps d'emploi assume une proportion importante de la tâche d'enseignement dans les universités québécoises, parfois même plus que la moitié.

Cela est vrai. Cependant, certaines précisions doivent être introduites dans le débat.

En premier lieu, si cette dernière considération concernant la proportion de cours dispensés par diverses catégories d'enseignants était seule prise en compte, alors il faudrait probablement donner aux personnes chargées de cours autant de sièges, sinon plus, que ce qui est proposé pour les corps professoraux.

En deuxième lieu, et plus fondamentalement, il est capital de rappeler qu'il n'y a pas qu'une seule catégorie de personnes chargées de cours. En fait, il y a trois catégories de chargées et de chargés de cours :

- (1) Il y a d'abord les étudiantes et étudiants de cycles supérieurs (ou encore les postdoctorants, si tant est que l'on puisse encore les décrire comme des « étudiants » compte tenu de leur syndicalisation croissante), à qui on confie une ou des charges de cours, à la fois pour les soutenir financièrement et les préparer à ce qui pourrait bien être leur futur métier, notamment pour les personnes inscrites au doctorat;
- (2) Il y a ensuite les personnes menant une carrière professionnelle à l'extérieur de l'université qui choisissent d'assumer des charges de cours particulièrement, sinon essentiellement, par volonté d'apporter leur expertise de terrain ou de pratique professionnelle à la formation d'étudiantes et d'étudiants et aussi, pour beaucoup d'entre elles, par intérêt personnel, notamment parce que ce type d'engagement les force à approfondir et à réfléchir leur expérience pour en faire une contribution utile à la formation de la relève dans leur domaine;
- (3) Il y a, enfin, les personnes qui sont des chargées et des chargés de cours de carrière. Réclamer que ces personnes puissent contribuer aux travaux du Conseil des universités est tout à fait légitime en raison de leur expérience immergée dans l'institution universitaire.

Par contre, réclamer que des étudiantes ou étudiants en formation aux cycles supérieurs et obtenant, dans les conditions décrites ci-dessus, une charge de cours soient aussi représentés au Conseil à titre de chargés de cours n'est pas convaincant. Il en va de même des personnes qui font carrière à l'extérieur de l'université, d'autant moins qu'elles pourraient être proposées comme membre extérieurs du Conseil.

Pleinement conscient que cette position sera vivement critiquée, le mandataire la maintient en rappelant que le Conseil des universités n'est pas une instance de représentation et de négociation en matière de conditions de travail pour des groupes professionnels, mais un lieu destiné à réfléchir sur l'institution universitaire et à formuler des conseils et des avis pour l'améliorer.

Une personne appartenant à un autre corps d'emploi : Un consensus assez général dans la consultation veut que le Conseil bénéficie de l'apport d'une personne qui connaît l'institution

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

universitaire à partir de son expérience dans un corps d'emploi autre que les professeurs et les chargés de cours.

Sur cette participation, deux remarques doivent être formulées. En premier lieu, il y a de nombreuses catégories d'employés non enseignants dans les universités. Il y a des cadres, des professionnels, des techniciens, des auxiliaires de recherche ou d'enseignement et aussi des maîtres spécialisés dans la conception de cours à distance et l'encadrement des étudiants y inscrits, des employés dits de bureau, des employés de métier, des étudiants employés et d'autres catégories plus particulières à certains établissements. En deuxième lieu, les unités de représentation syndicale de ces personnels sont aussi très variées : dans certains établissements, les professionnels ont une association ou un syndicat qui leur est propre ou se regroupent avec les cadres, alors que, dans d'autres établissements, des syndicats regroupent à la fois les professionnels, les techniciens, les employés de bureau et les employés de métier. En outre, il y a des personnes effectuant un stage postdoctoral qui tantôt sont plutôt des étudiants, tantôt sont syndiquées comme si elles étaient les employés de chercheurs plutôt que des chercheurs en formation. À la lumière de ce qui précède, on comprend que la volonté de représenter ces personnels peut donner lieu à beaucoup de discussions sur les modalités.

Le mandataire recommande que le Conseil compte toujours un membre votant venant des personnels non enseignants, en prévoyant que, dans le temps, ce membre puisse venir tour à tour de différents corps d'emploi non enseignants. En outre, la composition de groupes de travail du Conseil pourrait faire appel à des personnes venant de divers autres corps d'emploi que celui dont est issue la personne membre du Conseil.

Trois personnes ayant une expérience de direction supérieure dans un établissement universitaire : Cette possibilité est proposée par des groupes aussi divers que le BCI, la FQPPU et l'UEQ. Le mandataire recommande d'agrèer cette orientation, en rappelant que les personnes occupant des postes de direction supérieure ne doivent pas être admissibles à une nomination pendant leur mandat. Une telle exclusion est requise par le souci de l'indépendance – et de l'indépendance *perçue* – du Conseil, car un dirigeant de niveau supérieur en poste dans un établissement – comme, du reste, un dirigeant de syndicat ou d'association étudiante – est déjà porteur d'un mandat, parfaitement légitime par ailleurs, de défense et de protection d'un établissement ou d'un des groupes constituant les communautés universitaires, ce qui n'est pas la même chose que de siéger dans un organisme à titre personnel.

Cinq personnes venant de la société civile : Il y a aussi, dans la consultation, un acquiescement assez généralisé à la présence au sein du Conseil des universités de personnes extérieures à l'institution universitaire et venant des milieux sociaux avec lesquels l'université est en relation. La consultation révèle toutefois des préoccupations qu'il convient d'entendre au sujet de cette catégorie de membres. Une première préoccupation est que la majorité des membres votants du Conseil émanent des communautés universitaires. Dans la répartition des sièges proposée jusqu'ici, il y aurait au moins dix personnes appartenant au milieu universitaire, y compris des personnes ayant une expérience de gestion supérieure qui sont très souvent des professeurs d'origine et parfois même des personnes revenues à la carrière professorale, comme c'est souvent le cas pour les doyens ou les vice-recteurs académiques. Une autre préoccupation est que les personnes venant de la société civile ne soient pas issues de la même partie de la société civile, si l'on peut ainsi s'exprimer avec délicatesse.

L'intérêt d'avoir au Conseil cinq personnes venant de la société civile est la diversité d'origines et d'expériences professionnelles que cela permet. On peut en effet imaginer que ces personnes pourraient être tirées des cinq grandes « régions » professionnelles ou fonctionnelles suivantes :

- une personne venant du milieu de l'entreprise;
- une personne venant du milieu syndical;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- une personne venant des professions (sur 54 professions reconnues au Québec, 38 requièrent une formation universitaire);
- une personne venant des milieux social et communautaire;
- une personne venant du milieu de la culture.

Cette considération fonde la recommandation de nommer cinq personnes venant de la société civile. En outre, une telle proportion concourt à la compétence et à la légitimité du Conseil et à son autorité par rapport aux milieux extérieurs aux universités, dont les médias, l'opinion publique et le gouvernement lui-même.

Trois universitaires connaissant bien les affaires universitaires et venant de l'extérieur du Québec : Cette catégorie de membres figure dans le *Document ministériel*, qui évoque « *trois experts provenant de l'extérieur du Québec nommés par le Conseil à titre d'observateurs* » (p. 11).

Hormis quelques exceptions, cette idée a été accueillie fraîchement ou même franchement négativement par la majorité des mémoires et des témoignages reçus dans le cadre de la consultation. Il faut discuter de cette question sans fausse pudeur.

On s'est dit ouvert à des experts étrangers, mais de manière ponctuelle et pour certains dossiers particuliers. Dans plusieurs cas, le refus de tels experts s'inscrit dans l'inquiétude que les effets jugés uniformisateurs et homogénéisateurs de la mondialisation provoqueraient sur les systèmes d'éducation nationaux. On ne veut pas voir « débarquer » au Québec des « experts » ayant comme « commande », ou s'assignant la mission, d'« aligner » le système d'éducation supérieure du Québec sur des modèles qui peuvent être être bons ailleurs, mais dont l'utilité ou l'intérêt pour le Québec ne sont pas démontrés.

Nonobstant ces réticences, le mandataire reprend la proposition du *Document ministériel* et, avec certaines divergences par rapport à ce document, recommande en effet que le Conseil compte trois membres votants non québécois. Pourquoi?

- (1) En premier lieu, la recommandation du présent rapport est de nommer non pas des « experts » (expression que l'on trouve, non sans raison, bien vague et inquiétante), mais des « universitaires connaissant bien les choses universitaires »;
- (2) En deuxième lieu, ces universitaires seraient choisis par le Conseil des universités lui-même et par personne d'autre. Cela balise significativement les choses. Par la suite, ils seraient nommés par le gouvernement pour leur donner un statut de membres de plein droit au sein du Conseil. La formulation de la loi sur ce point devra préciser clairement que le gouvernement ne peut nommer que des personnes que lui propose le Conseil. Si des propositions du Conseil sont refusées par la ministre ou le gouvernement, le Conseil doit en formuler de nouvelles;
- (3) En troisième lieu, ces personnes sont des universitaires émanant de communautés universitaires et dont on peut raisonnablement penser qu'ils valorisent l'institution universitaire dans ce qu'elle a de plus essentiel. En outre, c'est le Conseil qui les choisit. On peut légitimement penser que le Conseil sera prudent dans ce choix et qu'il pourra vérifier amplement le dossier antérieur des personnes et s'assurer qu'elles seront un enrichissement pour le Conseil et la cause universitaire québécoise;
- (4) En quatrième lieu, la nomination d'universitaires étrangers experts en choses universitaires contribuera à accroître la compétence du Conseil et, de ce fait, son autorité morale dans la société québécoise.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Mais, pourquoi des membres étrangers *votants*? Il y a à cela deux raisons. D'une part, cela motivera assurément les personnes en cause à consacrer temps et énergie au service du système universitaire d'un pays étranger. D'autre part, cela donnera une force additionnelle aux avis du Conseil qui auront pris forme dans un processus auquel auront participé des universitaires qui n'ont rien à gagner personnellement dans le système universitaire québécois.

Malgré tout ce qui précède, certains intéressés demeureront réticents, sinon franchement opposés, à la présence de ces universitaires étrangers. Cela étonne. En effet, les professeurs qui, les premiers, portent la mission universitaire d'enseignement et de recherche aiment pourtant se définir comme appartenant à des communautés scientifiques qui ne se laissent pas emprisonner par les frontières nationales. Tout universitaire québécois qui se respecte se sent immédiatement solidaire de collègues qui, dans un autre pays, souffriraient de brimades ou de la persécution de pouvoirs politiques, économiques ou idéologiques ne reconnaissant pas la liberté académique ou la liberté tout court. En outre, les professeurs en particulier font du jugement de leurs pairs le seul tribunal dont ils reconnaissent l'autorité, la compétence et la légitimité pour les matières académiques, récusant du coup toutes les « autorités » non académiques qui prétendraient juger de matières académiques. Dans ces conditions, on s'étonne vraiment que la FQPPU, pour la citer, s'oppose à la présence, parmi les membres du Conseil, de « trois universitaires connaissant bien les affaires universitaires » qui, en plus, seraient choisis par le Conseil lui-même et uniquement par lui, sans que le gouvernement puisse nommer d'autres universitaires étrangers que parmi ceux que choisit le Conseil.

À cela, on peut ajouter que le Québec, le Québec universitaire en particulier, n'est pas une île située dans un coin perdu d'un immense océan, mais qu'il subit les mêmes évolutions de civilisations que toutes les autres universités du monde, en commençant par les universités des autres provinces canadiennes. Dans ces conditions, le monde universitaire québécois a tout intérêt, dans son Conseil des universités, à écouter ce que peuvent lui dire des universitaires étrangers spécialistes des affaires universitaires (et, encore une fois, choisis par le Conseil lui-même) et attachés à servir, de toute leur compétence, de toute leur expérience et, en quelque sorte, *pro bono publico* et même *pro bono universitatis*, le système universitaire québécois.

Ces universitaires pourront apporter du neuf dans les discussions du Conseil. S'ils disent que les pratiques universitaires québécoises sont exemplaires, cela sera bénéfique. S'ils disent que l'institution universitaire québécoise aurait intérêt à prendre connaissance d'expériences d'autres systèmes universitaires, cela aussi sera bénéfique.

Et on peut penser que les citoyennes et citoyens du Québec, qui ne sont pas du monde universitaire mais qui lui veulent le plus grand bien, seraient réconfortés et sécurisés de savoir que des universitaires étrangers, connaissant bien les choses universitaires, peuvent, selon les dossiers, soit confirmer la justesse et la valeur des pratiques universitaires québécoises, soit suggérer des pistes à explorer pour les bonifier.

Voilà pour les membres votants du Conseil des universités.

Il y a aussi lieu d'y accueillir des membres observateurs.

La ou 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 à approfondir la gamme des compétences dont le Conseil a besoin, ce Scientifique en chef doit être l'un des observateurs permanents au Conseil.

La présidente ou le président du Conseil supérieur de l'éducation et la présidente ou le président d'un éventuel conseil des collègues : Il est très important que le Conseil des universités, le Conseil supérieur de l'éducation et le Conseil des collèges 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, au premier chef le collégial. L'appartenance de la présidente ou du président du Conseil supérieur de l'éducation et du Conseil des collèges comme observateurs permanents au Conseil des universités facilitera la concertation des organismes et enrichira la réflexion de chacun d'eux.

La présidente ou le président de l'Office des professions du Québec : On a rappelé plus haut que 38 des 54 professions reconnues par le Code des professions du Québec comportent comme l'une des conditions d'accès à la reconnaissance et à la pratique professionnelles une formation universitaire. Selon le Code des professions, l'Office doit notamment « *donner au gouvernement son avis sur tout diplôme qui donne ouverture à un permis ou à un certificat de spécialiste délivré par un ordre* » (article 12, 7°). Il y a lieu que le Conseil puisse recevoir des éclairages de l'Office des professions et aussi que le monde des professions et l'Office qui le régit soient attentifs aux enjeux qui occuperont le Conseil.

Il y a aussi lieu que **la ou le sous-ministre responsable de l'enseignement supérieur** soit un observateur permanent au Conseil, pour assurer à la fois une bonne circulation de l'information au sein du Conseil sur les politiques gouvernementales et, au sein de l'administration publique, une meilleure connaissance et une plus profonde compréhension des enjeux universitaires, de même qu'un meilleur suivi des avis du Conseil.

3.5.4 L'indépendance des membres du Conseil des universités

Le *Document ministériel* évoque l'idée que « *le Conseil pourrait se doter d'un règlement, approprié à sa mission et à ses tâches, sur l'indépendance et les conflits d'intérêts de ses membres* » (p. 11).

Cette idée apparaît fort raisonnable, compte tenu de la pratique des organismes publics québécois, pour gérer les enjeux d'indépendance et aussi de potentiels conflits d'intérêts pouvant toucher des membres du Conseil. Aussi la recommandation suivante est-elle formulée :

Recommandation 14

INDÉPENDANCE DES MEMBRES DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Considérant le consensus quant à la nécessité impérieuse d'assurer au Conseil des universités l'indépendance et l'autonomie requises par sa mission;

Considérant que l'indépendance et l'autonomie du Conseil des universités dépendent de l'indépendance de ses membres et de l'évitement par ces derniers de tout conflit d'intérêts ou d'apparence de tel conflit;

Considérant les pratiques en vigueur dans les organismes publics au Québec et ailleurs;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE, dans les meilleurs délais après son entrée en fonction, le Conseil se dote d'un règlement, approprié à sa mission et à ses tâches, sur l'indépendance et les conflits d'intérêts de ses membres.

QUE ce règlement soit établi en tirant inspiration, *mutatis mutandis*, des dispositions de 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 la ministre.

3.6 Ressources du Conseil des universités

Le Conseil des universités aura besoin de ressources pour réaliser sa mission et les tâches qui s'y rattachent. Cela a été souligné dans la consultation. On ne bouleversera personne en disant que la création d'un tel conseil ne se fera pas à coût nul.

Pour voir clair dans cette question de ressources, on peut d'abord rappeler les analyses de la question développées dans le rapport du chantier de 2013 sur un Conseil national des universités. On y lit des propos qui, avec des adaptations, paraissent généralement encore pertinents.

Le Conseil aura besoin de trois catégories de personnel.

En premier lieu, le Conseil aura besoin d'un personnel d'encadrement. Deux postes sont à créer. Le Conseil requiert évidemment un poste de président à temps plein qui assumera la direction générale de l'organisme, son animation intellectuelle et sa représentation politique. Il faut aussi un poste de secrétaire général à temps plein qui secondera le président, qui dirigera l'administration et qui fournira le soutien et la logistique requis pour le bon fonctionnement du Conseil comme organisme délibératif et de ses instances permanentes et temporaires.

Il faudra ensuite au Conseil un personnel administratif assurant son autonomie opérationnelle et administrative et son bon fonctionnement. Ici, une précision très importante est nécessaire. Dans le processus de mise en place du Conseil et aussi d'un Conseil des collèges, il y aura lieu d'examiner comment ces nouveaux organismes pourront recourir aux services administratifs d'organismes comparables existants, par exemple pour la gestion financière ou celles du personnel, des ressources matérielles, des communications, afin de réduire les besoins de ressources humaines propres à chaque conseil. En effet, on peut penser que ces fonctions administratives, qui ne sont pas foncièrement différentes parce qu'on s'occupe d'affaires collégiales ou d'affaires universitaires, pourraient très bien être communes aux deux conseils et même avec le Conseil supérieur de l'éducation.

En troisième lieu, pour assurer son autonomie conceptuelle, le Conseil aura besoin d'un personnel de professionnels de recherche institutionnelle et d'analystes de bases 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.

Dans le cas de la Commission d'évaluation de la formation universitaire, il faut concevoir les ressources en tenant compte de sa nécessaire indépendance par rapport au Conseil. Cela commande un président à temps plein. Le secrétaire général du Conseil pourra agir comme secrétaire de la Commission. Celle-ci pourra partager les ressources administratives générales du Conseil (gestion des finances, du personnel, des ressources matérielles, etc.). Par ailleurs, dans l'actuelle CEEC, il y avait, au 31 mars 2015, plus de vingt postes à temps plein. Pour une éventuelle Commission d'évaluation de la formation universitaire, il faudra évaluer la possibilité de partager ces ressources.

Une dernière remarque s'impose pour rappeler que, dans le processus de détermination des ressources qui devront être attribuées au Conseil et à la Commission, la ministre doit être aussi attentive à conserver, dans son ministère, les ressources nécessaires à l'exercice de ses responsabilités politiques à l'égard du système universitaire et, spécifiquement, pour l'aider et la

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

conseiller dans son action de gérer les suites pouvant ou non être données aux avis que lui adressera le Conseil.

À la lumière des observations qui précèdent, la recommandation suivante est formulée :

Recommandation 15 **RESSOURCES DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS**

Considérant la mission et les tâches du Conseil des universités;

Considérant l'indépendance et l'autonomie dont le Conseil doit être assuré;

Considérant la spécificité et le haut degré de spécialisation des dossiers dont il aura à traiter;

Considérant les expertises professionnelles dont aura besoin le Conseil;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE le Conseil des universités soit doté des ressources humaines, financières et matérielles nécessaires à sa mission et à ses tâches, ainsi qu'à celles de la Commission d'évaluation de la formation universitaire, et lui procurant l'autonomie conceptuelle, opérationnelle et administrative.

QUE cette dotation soit réalisée en s'inspirant des modalités et des orientations suivantes :

- secrétaire général : Que le gouvernement, agissant sur proposition de la ministre et avec recommandation du Conseil, nomme le secrétaire général du Conseil, lequel agira aussi comme secrétaire général de la Commission d'évaluation de la formation universitaire;
- employés : Que les employés du Conseil et de la Commission soient nommés et rémunérés selon les dispositions de la Loi sur la fonction publique;
- ressources partagées : Que certains employés puissent être partagés avec des organismes comparables au Conseil, particulièrement les personnes affectées à des tâches de soutien générales, non spécifiques de la mission et des tâches du Conseil;
- révision globale : Que, pour assurer à la fois une optimisation des ressources existantes et une dotation appropriée du Conseil des universités, la ministre révise de manière globale les ressources humaines accordées au Conseil supérieur de l'éducation, à la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial, à son ministère et à des contrats externes, notamment avec le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI);
- impartition : Que le Conseil dispose aussi d'un budget lui permettant de confier à des spécialistes externes, et prioritairement à des chercheurs universitaires spécialistes de questions relevant de la compétence ou du champ d'intérêt du Conseil, la réalisation des analyses et des recherches nécessaires à la préparation de ses avis et rapports;
- capacité d'action du Ministère : Que la ministre s'assure de conserver dans son ministère le niveau de ressources nécessaire à l'exercice éclairé de ses responsabilités politiques à l'égard du système universitaire.

Considérant que la création du Conseil des universités ne peut se réaliser à coût nul et à la lumière des éléments précédents de la présente recommandation, que la ministre établisse un budget *pro forma* du Conseil des universités à partir des analyses effectuées dans le rapport du chantier de 2013 sur un Conseil national des universités.

3.7 Recommandations complémentaires

Par-delà les questions abordées et les hypothèses formulées dans le *Document ministériel*, et aussi par-delà les réponses de la consultation aux idées et aux questions de ce document, certaines questions liées à la création d'un éventuel conseil des universités appellent des recommandations complémentaires.

3.7.1 Un mandat prioritaire pour le Conseil des universités

On se souvient que l'une des tâches assignées au Conseil des universités par la recommandation 5 du présent rapport est « *d'établir, tous les cinq ans, un état de situation du système universitaire et de son évolution depuis l'état précédent, de le présenter à l'Assemblée nationale et de le rendre public* ».

Pour que le Conseil des universités puisse, en temps utile, s'acquitter correctement de cette tâche, notamment en mesurant l'évolution de ce système depuis un moment précis dans le temps, il est indispensable qu'il parte d'un premier état de situation qui n'est pas présentement disponible. En outre, les grandes réflexions méthodiques sur la situation du système universitaire québécois font défaut. En effet, la dernière commission d'étude spécifiquement consacrée à l'institution universitaire québécoise date des années 1977-1979. Le premier Conseil des universités a été aboli en 1993. S'il y a eu des États généraux sur l'éducation au Québec en 1994-1996, ce n'est pas déprécier leur apport que de dire qu'ils ont été saisis par de multiples questionnements sur les différentes composantes du système d'éducation dans son ensemble et n'ont pas eu pour objet essentiel le système universitaire. On peut ajouter que la dernière politique gouvernementale québécoise des universités date de 2000 et que la dernière commission parlementaire consacrée à un examen général des enjeux universitaires s'est tenue en 2004. Or, même depuis 2004, il y a eu de multiples changements dans le monde et au Québec, dans le milieu universitaire d'ici et d'ailleurs. Il serait donc très avisé que le Conseil des universités, pour informer et éclairer le gouvernement, les médias, l'opinion publique tout comme les communautés universitaires elles-mêmes, et également pour la suite de ses propres travaux, dresse en priorité un état de la situation actuelle du système universitaire québécois, comme le propose la recommandation qui suit :

Recommandation 16

MANDAT PRIORITAIRE POUR LE CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Considérant que la dernière commission d'étude spécifiquement consacrée à l'institution universitaire québécoise date des années 1977-1979;

Considérant que le premier Conseil des universités a été aboli en 1993;

Considérant que les derniers États généraux sur l'éducation au Québec datent des années 1994-1996;

Considérant que la dernière politique gouvernementale québécoise des universités date de 2000;

Considérant que la dernière commission parlementaire consacrée à un examen général des enjeux universitaires s'est tenue en 2004;

Considérant les changements considérables survenus dans l'environnement des universités depuis un quart de siècle;

Considérant que, pour assumer correctement et efficacement sa mission et ses tâches, notamment l'établissement d'un état de situation quinquennal du système universitaire, le Conseil

des universités a besoin d'un état de situation à jour du monde universitaire québécois au moment où il commence ses travaux;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la ministre donne mandat au Conseil des universités de dresser, dans les deux années suivant son entrée en opération et selon la méthodologie jugée la plus appropriée, un état de situation du monde universitaire québécois.

3.7.2 Le Conseil supérieur de l'éducation

La perspective de la création d'un Conseil des universités soulève nécessairement la question de l'avenir du Conseil supérieur de l'éducation et de l'articulation entre les deux organismes. Le *Document ministériel* aborde cet enjeu dans les termes suivants :

Le Conseil supérieur de l'éducation a coexisté avec le Conseil des universités du Québec de 1969 à 1993. Pendant cette période, il a préservé son mandat large et systémique, démontrant qu'il peut être pleinement compatible avec l'existence de conseils à vocation sectorielle et spécialisée. Dans cette optique, comment concevez-vous la complémentarité du mandat du Conseil supérieur de l'éducation avec les mandats respectifs du Conseil des collèges du Québec et du Conseil des universités ?

La consultation a apporté beaucoup d'attention à la question. Deux grandes idées ressortent de cette consultation. D'une part, il faut certainement préserver le Conseil supérieur de l'éducation. D'autre part, il faut éviter les dédoublements et les chevauchements entre ce conseil et un nouveau Conseil des universités et aussi un nouveau Conseil des collèges. Si ce dernier point fait consensus sur le plan des principes, les modalités de la mise en œuvre d'une complémentarité harmonieuse entre les différents organismes consultatifs prennent des formes différentes.

Pour le BCI :

Si le Conseil des universités du Québec priorisait dans son mandat l'assurance qualité des universités québécoises [...] aucune confusion ne serait possible entre les deux organismes qui pourraient agir en complémentarité dans le système de l'enseignement supérieur (BCI, p. 11).

Pour l'Union étudiante du Québec :

Toutes ces commissions et ce comité [du CSE] ont des missions de recherche qu'il y a lieu de préserver. Un réaménagement de certaines tâches sera peut-être à opérer, mais une abolition totale conduirait à une perte d'expertise et de vision. En effet, les mandats du CUQ (reddition de comptes, développement du réseau et des programmes) et ceux du CSE (vision holistique du réseau éducatif comme un tout, intégration de la formation de la maternelle au post doctorat) sont complémentaires (UEQ, p. 29).

Pour l'Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux cycles supérieurs, le CSE devrait conserver la responsabilité du Comité du rapport sur l'état et les besoins de l'éducation et ses commissions consacrées à l'enseignement obligatoire, alors que la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires et la Commission de l'éducation des adultes et de la formation continue passeraient sous la responsabilité du Conseil des universités (AELIES, p. 3). La Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente tient « *mordicus au maintien de la Commission de l'éducation des adultes du CSE, qui produit depuis des années des avis étoffés [...] sur l'éducation des adultes* » et elle affirme que le CSE « *doit à notre sens conserver son mandat de transversalité touchant tous les ordres d'enseignement* », y compris l'enseignement universitaire (FAEUQEP, p. 8).

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Pour la CSN-FNEEQ, « *la nature et la portée du mandat du CSE sont systémiques* » et cela « *démontre bien la nécessité de maintenir le Conseil supérieur de l'éducation* », en conservant aussi ses commissions (CSN, p. 27). De plus, en conférant au président du CSE le statut d'observateur au Conseil des universités, on assurerait la « *complémentarité entre les deux organismes* » (p. 20). Pour la FTQ-SCFP, il y a risque de chevauchements de mandats entre le CSE et le Conseil des universités; aussi faut-il impérativement clarifier les choses (FTQ, p. 6).

Sur la question de la coexistence du CSE et du Conseil des universités, il est intéressant de citer le témoignage d'un ancien président du Conseil des universités, M. Jacques L'Écuyer :

Le Conseil supérieur de l'éducation existait pendant la période où j'ai présidé le Conseil des universités. Il n'y a que rarement eu, à ma connaissance, des conflits ou une duplication des mandats entre les deux conseils. Mais, en même temps, il faut reconnaître que la présence d'un conseil spécialisé comme le Conseil des universités limite la possibilité d'intervention du Conseil supérieur. C'est qu'un conseil spécialisé possède une connaissance intime du réseau d'établissements qui lui permet de formuler des avis plus précis que ne peut le faire le Conseil supérieur. C'est bien ce qui s'est passé alors que je présidais le Conseil des universités. [...] Bref, mises à part les grandes études sur l'évolution du système d'éducation, je ne crois pas que la présence du Conseil supérieur soit très utile dans le domaine de l'enseignement supérieur. Par contre, sa présence est essentielle dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire où n'existe pas de conseil spécialisé (L'Écuyer, p. 8).

Donc, le milieu universitaire veut un Conseil des universités. Il veut aussi que soit préservé le Conseil supérieur de l'éducation. Il veut encore que les chevauchements et les duplications entre les deux conseils soient évités.

Le mandataire juge qu'il est possible de répondre à cette triple volonté du milieu universitaire sans qu'il soit nécessaire de modifier la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, mais en utilisant les pouvoirs du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport pour l'application de la loi du CSE et en considérant que les actuelles commissions du CSE relèvent de la seule régie interne de l'organisme. Il s'agit pour l'essentiel de réviser les commissions du CSE et d'établir, sur la base d'instructions ministérielles aux deux organismes, entre celui-ci et le Conseil des universités (et aussi un Conseil des collègues) des modes de fonctionnement qui favorisent la collaboration et évitent les doublons ou les chevauchements.

La recommandation suivante est donc formulée :

Recommandation 17 CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

Considérant l'existence depuis 1964 du Conseil supérieur de l'éducation et les responsabilités que lui assigne sa loi constitutive;

Considérant que, de 1968 à 1993, le Conseil supérieur de l'éducation a coexisté harmonieusement avec le premier Conseil des universités;

Considérant que le Conseil supérieur de l'éducation s'est doté de la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires;

Considérant l'expérience acquise par le Conseil supérieur de l'éducation;

Considérant les tâches qui seraient assignées au Conseil des universités et spécifiquement le devoir de fournir au Conseil supérieur de l'éducation les informations et les avis relatifs aux universités qui pourraient être nécessaires soit pour la préparation d'un rapport de ce conseil sur l'état et les besoins de l'éducation où il serait aussi traité de matières universitaires, et d'approuver le texte en résultant pour les aspects universitaires, soit pour la préparation d'avis

requis par l'article 10 (1°) de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, ainsi que le propose la recommandation 5 (2^e) du présent rapport;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation soit préservée sans modifications dans le contexte de la création par voie législative du Conseil des universités.

QUE, pour faciliter et rendre harmonieuse la collaboration entre le Conseil supérieur de l'éducation et le Conseil des universités, les dispositions suivantes soient arrêtées par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport en sa qualité de ministre chargé de l'application de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et communiquées à ce dernier :

- QUE, dans le cas où le rapport sur l'état et les besoins de l'éducation requis par l'article 9 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation doit traiter de matières universitaires, le Conseil demande au Conseil des universités de préparer un texte sujet à l'approbation conjointe des deux conseils.
- QUE le Conseil supérieur de l'éducation sollicite l'avis du Conseil des universités avant de « *donner aux ministres des avis ou leur faire des recommandations sur toute question relative à l'éducation* », ainsi que le prévoit l'article 10 (1°) de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, lorsque cet avis touche l'éducation de niveau universitaire.
- QUE le Conseil supérieur de l'éducation s'abstienne de « *solliciter ou recevoir les requêtes, l'opinion et les suggestions d'organismes ou de groupes intéressés ainsi que du public en général, sur toute question relative à l'éducation* », ainsi que le prévoit l'article 10 (2°) de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, lorsque ces requêtes, opinion ou suggestions touchent l'éducation de niveau universitaire, et qu'il réfère en ce cas les organismes ou groupes intéressés, de même que les membres du public, au Conseil des universités.
- QUE le Conseil supérieur de l'éducation s'abstienne lui-même d'« *effectuer ou faire effectuer les études et les recherches qu'il juge utiles ou nécessaires à l'exercice de sa fonction* », ainsi que le prévoit l'article 10 (3°) de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, lorsque ces études ou recherches touchent l'éducation de niveau universitaire, ou qu'il commande ces études et recherches au Conseil des universités ou convienne avec ce dernier des modalités de réalisation de telles études et recherches.
- QUE le Conseil supérieur de l'éducation abolisse la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires.

3.7.3 Le Bureau de coopération interuniversitaire

En raison du fait que le Bureau de coopération interuniversitaire supervise la Commission d'évaluation des projets de programmes et la Commission de vérification de l'évaluation des programmes et que ces organismes – ou, à tout le moins, leurs fonctions – seront absorbés par le Conseil des universités, il y a lieu de prévoir des dispositions de transition. La recommandation qui suit propose ces dispositions :

Recommandation 18 **BUREAU DE COOPÉRATION INTERUNIVERSITAIRE**

Considérant l'existence sous la juridiction du Bureau de coopération interuniversitaire de la Commission d'évaluation des projets de programmes et de la Commission de vérification de l'évaluation des programmes;

Considérant le rôle du Conseil des universités en matière d'évaluation de la formation universitaire;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la Commission d'évaluation des projets de programmes et la Commission de vérification de l'évaluation des programmes poursuivent et concluent l'étude des dossiers qu'elles ont déjà commencée.

QUE le Bureau de coopération interuniversitaire convienne avec la ministre des modalités de la poursuite des travaux des deux commissions en attendant que le Conseil des universités puisse prendre la relève du Bureau en cette matière.

QUE le Conseil des universités convienne avec le Bureau de coopération interuniversitaire, au cours de l'année suivant son entrée en fonction, des modalités de cession définitive des activités et des ressources de la Commission d'évaluation des projets de programmes et de la Commission de vérification de l'évaluation des programmes.

3.7.4 Les bases de données ministérielles

Le Conseil des universités aura, entre autres tâches, celle de constituer, de tenir à jour et de rendre accessibles les informations les plus complètes sur l'institution universitaire québécoise et ses activités et réalisations. Dans ce contexte, il apparaît approprié de réitérer ici une recommandation du chantier de 2013 sur un Conseil national des universités relative aux bases de données ministérielles :

Recommandation 19 **BASES DE DONNÉES MINISTÉRIELLES**

Considérant les changements importants dans l'environnement des établissements universitaires et de l'organisation gouvernementale;

Considérant l'expression d'insatisfaction formulée en cours de consultation par plusieurs intervenants à l'égard des bases de données, notamment ministérielles;

Considérant la très grande importance des informations et des données sur les universités;

Considérant le rôle que le Conseil des universités sera appelé à jouer en matière d'informations et de données concernant les universités;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE la ministre crée dans les meilleurs délais un groupe de travail sur la situation des bases de données existantes, sur leur prise en charge, sur les ressources nécessaires à leur maintien et à leur développement, compte tenu des besoins de son ministère et de la création éventuelle du Conseil des universités.

3.8 Commission mixte de l'enseignement supérieur

La double consultation menée dans le milieu universitaire et dans le milieu collégial au sujet de conseils qui pourraient être institués pour chaque ordre institutionnel comporte aussi l'hypothèse de créer une « Commission mixte de l'enseignement supérieur ».

Le *Document ministériel*, partant de la constatation que, « au cours des dernières années, les formes de collaboration entre les collèges et les universités se sont multipliées », définit comme suit l'enjeu qui inspire l'idée de la Commission mixte :

Le courant de changement actuel, qui s'accélère sans cesse, fait en sorte qu'il faut maintenant ouvrir la voie à d'autres innovations pour répondre aux besoins de la société, des personnes et du marché du travail ainsi qu'au défi lancé aux établissements de trouver des solutions adéquates, tout en considérant les développements dans d'autres établissements d'enseignement supérieur au Canada.

Ainsi pour respecter la complémentarité du réseau collégial et du système universitaire ainsi que l'autonomie institutionnelle caractérisant les établissements d'enseignement supérieur, il est essentiel que la collaboration entre les deux ordres d'enseignement se poursuive en vue de favoriser l'accessibilité aux études supérieures, la fluidité des parcours de formation, l'innovation des modes de formation et d'encadrement des étudiants et le partage des meilleures pratiques en matière d'assurance qualité. Ce mandat serait confié à la Commission mixte de l'enseignement supérieur (p. 13).

Le *Document ministériel* propose un statut et un mandat pour la Commission mixte :

STATUT : À cette fin, le gouvernement pourrait instituer une commission mixte permanente, relevant du Conseil des collèges du Québec et du Conseil des universités du Québec : la Commission mixte de l'enseignement supérieur.

MISSION : La mission de la Commission mixte de l'enseignement supérieur pourrait être d'assurer la cohésion, la complémentarité et la collaboration à l'enseignement supérieur de même que la qualité et l'actualisation de la formation (p. 13).

Cette idée générale de Commission mixte suscite des réactions partagées dans le milieu universitaire. Le soussigné a d'abord constaté que ce que l'on peut appeler la « situation organisationnelle » de l'entité a causé des interprétations contrastées. Nonobstant que le *Document ministériel* utilise le verbe « relevant » pour les deux conseils, certains témoignages ont compris que la Commission était en fait *supérieure* aux deux conseils. D'autres ont pensé qu'elle leur était en quelque sorte *parallèle*. Ce qui a pu nourrir une interprétation de la Commission comme supérieure est peut-être un passage de l'énoncé de mission selon lequel la Commission mixte doit « assurer » la cohésion, la complémentarité et la collaboration des deux ordres institutionnels de l'enseignement supérieur.

Le *Document ministériel* identifie enfin des responsabilités qui pourraient incomber à la Commission mixte (les lettres précédant les paragraphes sont ajoutées) :

- a) trouver de nouvelles avenues pour favoriser l'arrimage des formations collégiales et universitaires;
- b) identifier les meilleures pratiques observables à travers le monde qui favorisent la qualité de la formation et de la pédagogie ainsi que la réussite des études;
- c) établir les normes et les conditions assurant l'efficacité et l'efficience des politiques et des pratiques des établissements en matière d'évaluation des programmes d'études;

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- d) identifier les meilleures pratiques observables à travers le monde en ce qui a trait à la formation à distance et à l'internationalisation des formations;
- e) préparer, tous les cinq ans, un rapport sur l'état général des arrimages à l'enseignement supérieur et sur les besoins en la matière, et le rendre public;
- f) traiter de tout autre élément commun aux missions des deux conseils et convenu entre eux;
- g) une obligation de résultats serait prévue dans les lois constitutives du Conseil des collèges du Québec et du Conseil des universités du Québec. Ceux-ci devraient faire état, dans leur rapport annuel, des réalisations et du plan de travail de la Commission mixte de l'enseignement supérieur (p. 13-14).

Cette idée de Commission mixte de l'enseignement supérieur provoque des réactions partagées dans la consultation.

Le BCI recommande à la ministre « *de ne pas mettre sur pied une Commission mixte de l'enseignement supérieur* », mais de laisser le CSE, le Conseil des universités et le Conseil des collèges créer de façon ponctuelle les comités mixtes dont ils pourraient avoir besoin (BCI, p. 26). L'Union étudiante du Québec est plutôt favorable, si certaines conditions de composition et de mandat sont respectées, à la création de la Commission mixte, en spécifiant toutefois qu'elle devrait être un « *organisme autonome et indépendant des autres instances du milieu collégial et universitaire* » (UEQ, p. 7). La FQPPU accueille très favorablement l'idée en formulant des suggestions sur la composition de la Commission, où il devrait aussi se trouver « *des experts des questions qu'elle sera appelée à traiter* ». En outre, la FQPPU souhaite un large mandat couvrant des matières allant de l'« *adoption d'une charte québécoise de l'enseignement supérieur* » à l'accroissement des continuums DEC-BAC et au partage des immobilisations et des installations physiques. Pour la FQPPU, il apparaît que la Commission serait subordonnée aux deux conseils puisque ceux-ci en assumeraient simultanément ou consécutivement la présidence (FQPPU, p. 20). La CSN-FNEEQ rejette toute commission mixte « *agissant à titre d'organisme d'assurance qualité indépendant et ayant pour mandat l'actualisation de la formation* » (CSN, p. 21), mais juge nécessaire de créer « *une commission permanente de liaison en enseignement supérieur dont la mission serait d'assurer la cohésion, la complémentarité et la collaboration à l'enseignement supérieur, tout en respectant* » les missions des ordres et l'autonomie des établissements (CSN, p. 27).

Face à cette diversité de points de vue, il faut rechercher une formule pouvant répondre à deux impératifs : (1) mettre en place un lieu visible et efficace d'échanges entre l'ordre universitaire et l'ordre collégial qui soit clairement subordonné aux deux conseils et à leur service, et (2) faire en sorte de cibler soigneusement ses tâches de manière à respecter la mission et les tâches des deux conseils et les différences structurelles entre ces deux ordres.

Pour ce faire, il y a lieu de changer l'approche mise en avant par le *Document ministériel* de deux manières. D'une part, le vocabulaire doit désigner correctement la nature de l'instance, en établir le caractère fonctionnel et l'assujettir clairement aux conseils comme un instrument de travail à leur service. Ainsi, l'utilisation de l'appellation « Commission mixte de l'enseignement supérieur » a donné lieu à des interprétations fort divergentes de la position de l'entité par rapport aux deux conseils. De plus, dans la langue administrative ou politique, le mot « commission » désigne souvent une entité, permanente ou temporaire, qui a une autorité et un poids pouvant être considérables et certainement plus importants que dans le cas d'un comité ou d'un groupe de travail. D'autre part, il faut fixer les tâches de l'entité vraiment à l'interface des deux conseils et des deux ordres en éliminant les tâches qui devraient demeurer celles des conseils eux-mêmes.

Pour tenir compte de ce qui a été entendu dans le cadre de la consultation et bien situer le mécanisme devant être plus un lieu de rencontre et d'échange entre les deux ordres

institutionnels de l'enseignement supérieur qu'un organisme à l'allure régulatrice ou normative devant, comme le dit le *Document ministériel*, « assurer la cohésion, la complémentarité et la collaboration à l'enseignement supérieur de même que la qualité et l'actualité de la formation », qui ne sont pas de minces responsabilités, l'idée a pris forme de commencer prudemment par ce type de mécanisme souple et convivial que peut être une « table de concertation ».

À cette fin, la recommandation suivante est formulée :

Recommandation 20

TABLE DE CONCERTATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Considérant le choix historique de la société québécoise de confier à deux ordres institutionnels distincts la formation postsecondaire et le choix du législateur et des gouvernements successifs depuis la fin des années 1960 de maintenir ces deux ordres institutionnels;

Considérant que la formation préuniversitaire de deux ans offerte par les collèges d'enseignement général et professionnel conduit aux études de premier cycle universitaire, selon les préalables de formation requis par les divers domaines de savoir universitaires, et que ces préalables sont susceptibles de révision;

Considérant que nombre d'étudiants détenteurs d'un diplôme d'études collégiales techniques s'engagent ultérieurement dans des études universitaires, notamment grâce à l'élaboration de nombreuses passerelles permettant le passage du DEC technique aux programmes universitaires de premier cycle, et qu'il convient de soutenir cette volonté de formation accrue;

Considérant le développement possible de nouveaux modèles de formation reposant sur une étroite collaboration entre des collèges et des universités;

Considérant la collaboration et le partage d'expertises entre les collèges et les universités pour l'accueil et l'intégration d'étudiantes et d'étudiants ayant des besoins particuliers ou devant s'intégrer à la société québécoise;

Considérant la collaboration d'enseignants de collèges et de professeurs d'universités à des activités et à des programmes de recherche, et la collaboration entre les chercheurs des centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT) et ceux des centres de recherche universitaires;

Considérant le partage d'équipements et d'infrastructures pour offrir l'enseignement supérieur dans plusieurs régions du Québec;

Considérant l'intérêt pour la société québécoise de faciliter l'accessibilité aux études supérieures, l'amélioration des pratiques pédagogiques ainsi que la réussite des étudiantes et des étudiants;

Considérant la spécificité et l'autonomie des deux ordres institutionnels;

Considérant les avis entendus et les mémoires reçus dans le cadre de la consultation tenue à l'automne 2016;

IL EST RECOMMANDÉ :

QUE les actes législatifs instituant le Conseil des universités du Québec et le Conseil des collèges du Québec prévoient aussi la création de la Table de concertation de l'enseignement supérieur.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

STATUT

La Table de concertation de l'enseignement supérieur est une entité permanente relevant de la juridiction conjointe du Conseil des universités du Québec et du Conseil des collèges du Québec.

MISSION

La mission de la Table est de contribuer à une cohésion, à une complémentarité et à une collaboration accrues dans l'enseignement supérieur québécois en remplissant les mandats d'étude et de recherche que lui confie le Conseil des universités du Québec et le Conseil des collèges du Québec.

TÂCHES

Dans le cadre des mandats que lui confie le Conseil des universités du Québec et le Conseil des collèges du Québec, la Table assume les tâches suivantes :

- a) déterminer des moyens susceptibles de faciliter la collaboration entre universités et collèges en matière d'articulation et d'arrimage des programmes d'études offerts par les deux ordres d'enseignement, et ce, dans un souci d'accessibilité des études et de fluidité des parcours étudiants;
- b) déterminer les moyens susceptibles de favoriser la collaboration entre universités et collèges en matière de transfert de connaissances et de recherche;
- c) déterminer les moyens susceptibles de faciliter la mise en commun ou le partage d'équipement et d'infrastructures entre universités et collèges pour favoriser une offre étendue de formation dans les diverses régions du Québec;
- d) déterminer, apprécier et faire connaître les meilleures pratiques québécoises, canadiennes et internationales en matière d'articulation et d'arrimage entre ordres d'enseignement distincts assumant la formation postsecondaire;
- e) préparer un état de situation quinquennal de la collaboration entre universités et collèges en matière d'arrimage, d'enseignement, de recherche, de transfert de connaissances et de partage de ressources;
- f) effectuer toute autre tâche que lui confie le Conseil des universités du Québec ou le Conseil des collèges du Québec.

COMPOSITION

La Table se compose des personnes suivantes, choisies en fonction de leurs compétences au regard des tâches qui leur sont assignées :

- a) quatre personnes appartenant au milieu universitaire et nommées pour un mandat de trois ans par le Conseil des universités du Québec;
- b) quatre personnes appartenant au milieu collégial et nommées pour un mandat de trois ans par le Conseil des collèges du Québec;
- c) un membre du Conseil des universités du Québec et un membre du Conseil des collèges du Québec, désignés par leur conseil respectif pour un mandat de trois ans et agissant comme coprésidents de la Table. Ces coprésidents remettent des rapports conjoints aux conseils.

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

La Table peut s'adjoindre toute personne susceptible de l'aider dans l'accomplissement d'un mandat donné.

RÈGLES DE FONCTIONNEMENT

Le Conseil des universités du Québec et le Conseil des collèges du Québec fixent d'un commun accord les règles de fonctionnement de la Table et les modifient également d'un commun accord. La Table se réunit au moins quatre fois par année.

RESSOURCES

Annuellement, les deux conseils conviennent des ressources requises pour le fonctionnement de la Table et en font la demande à la ministre. Cette dernière détermine les ressources qui seront attribuées aux deux conseils à cette fin. Cette attribution de ressources ne peut être modifiée que d'un commun accord des deux conseils et cet accord ne prend effet qu'après l'approbation de la ministre.

ÉTUDES, AVIS, RECOMMANDATIONS ET AUTRES DOCUMENTS PRODUITS PAR LA TABLE

La Table remet au Conseil des universités du Québec et au Conseil des collèges du Québec les études, avis, recommandations et autres documents qu'elle produit dans le cadre des mandats qui lui sont confiés. Les deux conseils décident de la publication de ces documents.

RAPPORT ANNUEL

La Table rédige le rapport annuel de ses activités et le transmet simultanément au Conseil des universités du Québec et au Conseil des collèges du Québec. Ce rapport est intégré au rapport annuel de chaque conseil.

DISPOSITION TEMPORAIRE

Les premières nominations des membres de la Table seront pour des mandats de durées différentes de manière que ceux-ci ne finissent pas tous au même moment.

Quelques précisions sont de mise pour bien situer cette entité qui doit jouer un rôle bien spécifique sans empiéter sur les rôles des deux conseils.

Ainsi, la Table de concertation de l'enseignement supérieur devrait être inscrite dans les actes législatifs instituant les conseils. Cette mesure montre l'importance de cette table et la met à l'abri d'une décision de l'un des conseils de l'abolir ou de la plonger dans un coma administratif durable. La loi devrait aussi fixer le statut de la Table comme relevant clairement de la juridiction des deux conseils. Le mandat de celle-ci devrait viser une meilleure articulation des deux ordres de l'enseignement supérieur, en même temps qu'il devrait préciser qu'elle répond aux mandats qui lui sont confiés par les conseils.

Les tâches sont définies de manière plus serrée que dans le document de consultation de manière à bien situer la Table et à la centrer sur une collaboration élargie de divers ordres entre collèges et universités.

La composition de la Table, ses règles de fonctionnement et le cheminement de ses dossiers la définissent comme un organisme relevant des deux conseils et répondant à leurs besoins. De la

sorte, il n'existe plus d'incertitudes ou d'ambiguïtés sur le statut de la Table ni de risque de dédoublement ou de chevauchement.

Quelques précisions sont de mise pour bien situer cette entité qui doit jouer un rôle bien spécifique qui ne dédouble pas les rôles des deux conseils.

La Table de concertation serait inscrite dans les actes législatifs instituant les conseils. Cette mesure indique l'importance de cette table et la met à l'abri d'une décision des conseils de l'abolir ou de la plonger dans un durable coma administratif. La loi fixerait aussi le statut de la Table comme relevant clairement de la juridiction des deux conseils. Le mandat de la Table vise la meilleure articulation des deux ordres de l'enseignement supérieur, en même temps qu'il précise qu'elle répond aux mandats qui lui viennent des conseils.

Les tâches sont définies de manière plus resserrée que dans le *Document ministériel* de manière à bien localiser la Table et à bien la centrer sur la collaboration élargie et de divers ordres entre collèges et universités.

La composition de la Table, ses règles de fonctionnement et le cheminement de ses dossiers la définissent comme un organisme relevant des deux conseils et répondant à leurs besoins. De la sorte, il n'y a plus d'incertitudes ou d'ambiguïtés sur le statut de la Table et il n'y a plus de risque de dédoublement ou de chevauchement.

ANNEXES

ANNEXE I : COMMUNIQUÉ MINISTÉRIEL DU 11 JUILLET 2016

Formation d'un Conseil des collèges du Québec et d'un Conseil des universités du Québec – La ministre David mandate des experts pour consulter les réseaux collégial et universitaire

Montréal, le 11 juillet 2016. – La ministre de l'Enseignement supérieur, M^{me} Hélène David, a annoncé aujourd'hui avoir mandaté MM. Claude Corbo et Guy Demers afin de consulter les réseaux collégial et universitaire sur la manière et l'environnement nécessaire à l'implantation d'un Conseil des collèges du Québec ainsi qu'un Conseil des Universités du Québec. MM. Corbo et Demers présenteront leurs propositions dès l'automne prochain. Celles-ci permettront aussi d'établir les paramètres d'une Commission mixte de l'enseignement collégial et universitaire qui serait placée sous l'autorité des deux Conseils. M. Demers devra aussi poursuivre sa réflexion au sujet de la révision du Régime des études collégiales. La formation générale ainsi que l'épreuve uniforme de français seront toutefois maintenues.

« Je souhaite rapidement passer à l'action à la lumière des recommandations qui me seront présentées par MM. Corbo et Demers. Ces Conseils permettront d'avoir une évaluation indépendante et autonome de la qualité des programmes, à la hauteur des meilleures pratiques existantes. L'enseignement supérieur au Québec est une très grande réussite, qui doit être connue et reconnue, mais nous devons envisager de nouvelles instances pour assurer la réflexion, la collaboration et la complémentarité entre les réseaux collégial et universitaire. Nous devons poursuivre le développement de nos deux réseaux et ainsi maintenir nos collèges et nos universités comme chefs de file sur l'échiquier mondial, et ce, au bénéfice de nos étudiants, de nos institutions et de leur personnel », a déclaré la ministre David.

À propos des mandats

Les travaux de M. Corbo permettront à celui-ci de mener à terme sa réflexion quant à l'implantation d'un Conseil des universités du Québec. Rappelons que M. Corbo est l'auteur du *Rapport du chantier sur un Conseil national des universités* (2013).

Dans le cadre de son mandat, M. Demers procédera à une consultation du milieu concernant la création d'un Conseil des collèges du Québec et poursuivra sa réflexion déjà amorcée sur l'assouplissement du Régime des études collégiales. M^{me} Rachel Aubé, ex-directrice des études au Cégep Beauce-Appalaches, et M. Louis Lefebvre, ex-directeur général du Cégep de Saint-Félicien, appuieront M. Demers dans ses travaux. Rappelons que ce dernier est l'auteur du *Rapport du chantier sur l'offre de formation collégiale* (2013).

ANNEXE II : LETTRE DE LA MINISTRE PUBLIÉE LE 12 JUILLET 2016

L'enseignement supérieur a besoin de nouvelles institutions

Le Devoir, Montréal, le 12 juillet 2016. – Le Québec peut être fier de son système d'enseignement supérieur. Certaines de ses institutions sont plus que centenaires, et le modèle mis en place, il y aura bientôt un demi-siècle, par la création en 1967 du réseau des collèges et par l'expansion en 1968 du système universitaire avec le réseau de l'Université du Québec contribue au développement de la société et permet aujourd'hui l'accès aux études supérieures dans toutes les régions du Québec.

Le monde a cependant beaucoup changé depuis, et les modifications en profondeur de la société ont des effets dans nos vies personnelles ainsi que sur nos institutions d'enseignement supérieur. Les 48 cégeps, 51 collèges privés et 18 établissements universitaires représentent des leviers essentiels qui permettent au Québec de rester à l'avant-garde, mais il est important de maintenir et développer ceux-ci.

Depuis ma nomination, le 22 février, j'ai tenu de multiples rencontres avec le milieu de l'enseignement supérieur. Ces rencontres ont confirmé ce que je constate depuis 30 ans, à savoir que l'enseignement supérieur au Québec est une très grande réussite, qui doit être connue et reconnue, mais qu'afin de poursuivre et de maintenir l'excellence, de nouvelles instances doivent être envisagées pour assurer la réflexion, la collaboration, l'évaluation de la qualité des programmes et la complémentarité entre les réseaux.

J'ai donc décidé de mandater M. Claude Corbo, dans la foulée des travaux qu'il a déjà entrepris comme auteur du Rapport du chantier sur un Conseil national des universités (2013), pour mener à terme sa réflexion quant à l'implantation d'un Conseil des universités du Québec, en menant des consultations auprès des principaux partenaires de l'enseignement supérieur.

De façon tout aussi importante, les collèges doivent être parties prenantes de cet exercice. À cet égard, M. Guy Demers, auteur du Rapport du chantier sur l'offre de formation collégiale (2013), nous a déjà formulé plusieurs pistes pour développer ce réseau. M. Demers a pour mandat, quant à lui, de poursuivre cette réflexion déjà amorcée sur l'assouplissement du Régime des études collégiales. La formation générale ainsi que l'épreuve uniforme de français seront toutefois maintenues. M. Demers aura aussi le mandat de procéder à une consultation du milieu concernant la création d'un Conseil des collèges du Québec. Il sera appuyé dans la réalisation de ses mandats par M^{me} Rachel Aubé, ex-directrice des études au Cégep Beauce-Appalaches, et par M. Louis Lefebvre, ex-directeur général du Cégep de Saint-Félicien.

Le Québec mérite les meilleures instances pour contribuer à la vitalité et à la qualité des nécessaires débats de société, grâce à une activité méthodique d'analyse et de réflexion sur les enjeux propres aux universités et aux collèges. Ce modèle existe dans d'autres provinces et ailleurs dans le monde. Ces instances permettront aussi d'avoir une évaluation indépendante et autonome de la qualité des programmes, à la hauteur des meilleures pratiques existantes, et ce, au bénéfice de l'enseignement, de la recherche ainsi que des besoins des étudiants et de la société.

Développement harmonieux, cohérent et pertinent

Les collaborations entre les collèges et les universités se sont multipliées au cours des dernières années. Les occasions d'innover, pour nous ajuster aux besoins changeants de la société,

CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

demeurent cependant nombreuses. Nous devons favoriser davantage la fluidité des parcours de formation entre les réseaux et nous adapter pour répondre au nombre grandissant de domaines disciplinaires partagés et au besoin d'une meilleure articulation entre la formation collégiale et la formation universitaire. Pour approfondir ces questions, nous procéderons à des consultations permettant d'établir les paramètres d'une Commission mixte de l'enseignement collégial et universitaire qui serait placée sous l'autorité des deux Conseils.

Pourquoi maintenant?

Plusieurs travaux importants sur le développement de l'enseignement supérieur ayant déjà été réalisés, nous en sommes à cette dernière étape de consultation du milieu avant de consolider nos actions. Les experts mandatés pourront ainsi présenter, dès l'automne, des propositions sur la manière et l'environnement nécessaires à l'implantation d'un Conseil des universités du Québec ainsi que d'un Conseil des collèges du Québec. Je souhaite rapidement passer à l'action à la lumière des recommandations qui me seront présentées. Le Québec doit continuer à tout mettre en œuvre afin de maintenir ses collèges et ses universités comme chefs de file sur l'échiquier mondial.

Par les mandats confiés aujourd'hui à MM. Corbo et Demers, notre gouvernement s'engage résolument dans un processus visant à doter le Québec de lieux appropriés pour mener les débats de société sur les universités et les collèges québécois. Ces Conseils ouvriraient la porte à la participation citoyenne et aux membres des communautés collégiales et universitaires au sein des conseils d'administration. Reconnaissons avec fierté nos compétences en enseignement supérieur et agissons au bénéfice de nos étudiants, de nos institutions et de leur personnel.

ANNEXE III : COMMUNIQUÉ MINISTÉRIEL DU 2 SEPTEMBRE 2016

Création du Conseil des collèges et du Conseil des universités du Québec – La ministre David lance des consultations sur l'enseignement supérieur

Montréal, le 2 septembre 2016. – La ministre de l'Enseignement supérieur, M^{me} Hélène David, invite les partenaires des réseaux collégial et universitaire à faire connaître leur point de vue sur la création du Conseil des collèges du Québec et du Conseil des universités du Québec à l'occasion des consultations qu'elle lance aujourd'hui sur le sujet.

« L'enseignement supérieur au Québec est une grande réussite. Les réseaux collégial et universitaire offrent une belle diversité de programmes et une formation de très bonne qualité. Le Québec doit continuer à tout mettre en œuvre pour que ses collèges et ses universités demeurent parmi les meilleurs établissements au monde. Considérant que les façons d'acquérir le savoir et de le communiquer se multiplient et se métamorphosent à une vitesse accélérée, nous devons développer les meilleures pratiques pour garder nos établissements novateurs. Les consultations lancées aujourd'hui permettront de rassembler les idées prometteuses des milieux collégial et universitaire, au plus grand bénéfice de nos étudiantes et étudiants », a déclaré la ministre David.

Les partenaires concernés ont jusqu'au 3 octobre prochain pour soumettre un mémoire. Ils pourront ensuite présenter le fruit de leur réflexion lors des consultations, qui se tiendront du 6 au 14 octobre en présence des experts, soit MM. Claude Corbo et Guy Demers. Ces derniers, qui ont été mandatés en juillet dernier par la ministre, soumettront leurs propositions à cette dernière dès cet automne. Rappelons que M. Demers bénéficiera de l'aide de M^{me} Rachel Aubé, ex-directrice des études au Cégep Beauce-Appalaches, et de M. Louis Lefebvre, ex-directeur général du Cégep de Saint-Félicien, dans le cadre de son mandat.

« Notre gouvernement s'engage résolument dans un processus visant à doter le Québec de lieux appropriés pour mener les débats de société sur les universités et les collèges québécois et mettre sur pied des mécanismes indépendants d'assurance qualité, et ce, au bénéfice des étudiants. Ces conseils ouvriront la porte à la participation citoyenne, étudiante, enseignante et professionnelle », a conclu la ministre.

Les documents et les modalités des consultations sont disponibles sur le site du Ministère au www.education.gouv.qc.ca

ANNEXE IV : DOCUMENT DE CONSULTATION



Projet de création du

CONSEIL

DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

et de la Commission mixte de l'enseignement supérieur

Révision linguistique

Direction des communications

Pour obtenir plus d'information :

Renseignements généraux

Direction des communications

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

1035, rue De La Chevrotière, 29^e étage

Québec (Québec) G1R 5A5

Téléphone : 418 643-7095

Ligne sans frais : 1 866 747-6626

Ce document est accessible sur le site Web
du Ministère au www.education.gouv.qc.ca.

© Gouvernement du Québec

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2016

ISBN 978-2-550-76554-7 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
PORTRAIT DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE	5
CONTEXTE ET ENJEUX	7
LE CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC	9
Statut.....	10
Mission.....	10
Responsabilités.....	10
Composition.....	11
Éléments d'organisation.....	12
Questions destinées aux partenaires relativement au Conseil des universités du Québec.....	12
LA COMMISSION MIXTE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	13
Statut.....	13
Mission.....	13
Responsabilités.....	13
Questions destinées aux partenaires relativement à la Commission mixte de l'enseignement supérieur.....	14

INTRODUCTION

Depuis leur implantation sur le territoire québécois, les universités jouent un rôle de premier plan dans l'évolution que le Québec a connue en matière d'éducation ainsi que dans son développement social, économique et culturel.

Aujourd'hui, les universités sont des établissements d'enseignement et de recherche qui participent non seulement à l'essor culturel, social et économique des communautés au sein desquelles elles sont implantées, mais également au développement des connaissances à l'échelle mondiale. Ainsi, elles ont démontré leur capacité à s'adapter, à évoluer et à engendrer le progrès dans la société québécoise. Cependant, plusieurs enjeux concernant l'institution universitaire amènent à poursuivre la réflexion sur sa transformation.

Dans le but de soutenir la réflexion du gouvernement et de la société québécoise pour faire progresser le système d'enseignement universitaire, dans le contexte de la multiplication des formes et des expressions de la culture et du savoir, il est projeté de :

- créer le Conseil des universités du Québec;
- créer la Commission mixte de l'enseignement supérieur, sous l'autorité du Conseil des collèges du Québec et du Conseil des universités du Québec.

Dans une perspective de consultation des acteurs intéressés, ce document présente des propositions qui visent à permettre l'évolution du système d'enseignement universitaire. Le résultat de la consultation permettra de formuler des recommandations qui seront soumises à la ministre responsable de l'Enseignement supérieur à l'automne 2016.

Par ailleurs, un autre document de consultation, lancé simultanément, propose la création du Conseil des collèges du Québec ainsi que des modifications au Règlement sur le régime des études collégiales (RLRQ, c. C-29, r. 4).

Rappelons que la ministre responsable de l'Enseignement supérieur a annoncé, le 12 juillet 2016, qu'elle mandatait MM. Claude Corbo, Guy Demers et Louis Lefebvre ainsi que Mme Rachel Aubé pour qu'ils consultent les partenaires du système universitaire et du réseau collégial quant à ces différentes propositions.



PORTRAIT DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE

ÉTABLISSEMENTS ET ÉTUDIANTS

Avant de s'engager sur le terrain des transformations à venir, il est important de présenter un portrait sommaire du système universitaire pour montrer son importance par rapport au développement social, culturel et économique du Québec moderne.

Le système universitaire québécois est composé de 18 établissements de différents types : des grandes écoles, des universités à vocation générale, des établissements spécialisés ainsi qu'un établissement qui offre l'enseignement à distance.

Selon les indicateurs de l'enseignement supérieur, l'effectif étudiant fréquentant les universités s'élevait à 301 996 en 2013-2014.

TABLEAU 1

EFFECTIF ÉTUDIANT UNIVERSITAIRE, SELON LE CYCLE, 2013-2014			
1 ^{er} CYCLE	2 ^e CYCLE	3 ^e CYCLE	TOTAL
231 517	54 485	16 004	301 996

Source : MEESS

L'effectif étudiant fréquentant les universités francophones s'élevait à 226 881, alors qu'il est de 75 115 pour les universités anglophones. Le système universitaire québécois en entier compte par ailleurs 32 798 étudiants étrangers.

Les universités québécoises délivrent des diplômes aux trois cycles de l'enseignement universitaire. Toujours selon les indicateurs de l'enseignement supérieur, ces établissements ont délivré 79 547 diplômes en 2013-2014.

TABLEAU 2

NOMBRE DE DIPLÔMES UNIVERSITAIRES DÉLIVRÉS, SELON LE TYPE DE DIPLÔME, 2013-2014						
BACCALAUFRÉATS	MAÎTRISES	DOCTORATS	CERTIFICATS ET AUTRES DIPLÔMES 1 ^{er} CYCLE	CERTIFICATS ET AUTRES DIPLÔMES 2 ^e CYCLE	CERTIFICATS ET AUTRES DIPLÔMES 3 ^e CYCLE	TOTAL
39 055	12 207	1 890	17 005	5 000	4 402	79 547

Source : MEESS

DIPLOMATION ET RÉUSSITE

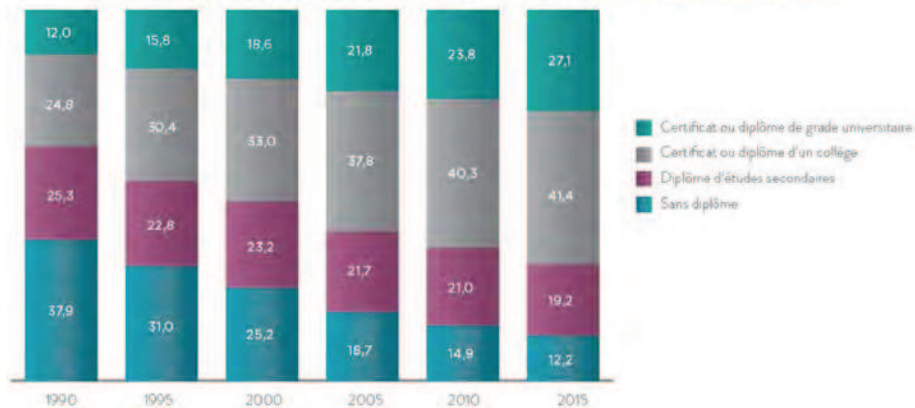
Des progrès significatifs ont été enregistrés de 1990 à 2015 en matière de scolarisation de la population en général. Cette hausse de la scolarisation de la population à l'enseignement supérieur est due en grande partie à l'amélioration importante du taux de diplomation aux études secondaires.

Sur le plan de l'obtention de diplômes universitaires, les gains sont considérables depuis 1990, avec une hausse de 15 points de pourcentage.

Au collégial, l'amélioration est, elle aussi, notable. Une progression de 17 points de pourcentage chez les 25 à 64 ans titulaires d'un certificat ou d'un diplôme collégial est remarquée.

GRAPHIQUE 1

PROPORTION DE LA POPULATION QUÉBÉCOISE ÂGÉE DE 25 À 64 ANS
SELON LE PLUS HAUT NIVEAU DE SCOLARITÉ ATTEINT – 1990-2015 (EN POURCENTAGE)



Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.
Sources : Statistique Canada; Enquête sur la population active, 2016, et ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

On remarque aussi une amélioration de la diplomation aux études universitaires dans les dix dernières années. Pour le baccalauréat, il s'agit d'une progression de 4 points de pourcentage et pour la maîtrise, de 9 points.

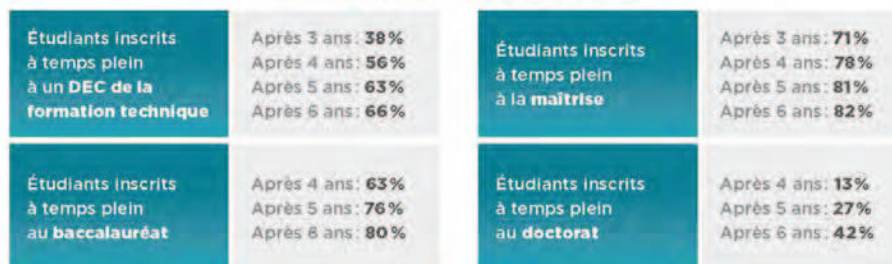
Ainsi, la proportion de la population âgée de 25 à 64 ans qui avait un diplôme universitaire était de 27,1% au Québec en 2015, comparable à la moyenne canadienne, qui s'élève à 29,5%. L'Ontario demeure

la province canadienne avec le niveau de scolarisation universitaire le plus élevé, soit 32,5%.

La réussite varie selon le cycle et est plus faible pour les programmes d'études techniques que pour les programmes menant au baccalauréat ou à la maîtrise. Le niveau de réussite des étudiants inscrits à temps plein au baccalauréat est de 63% après quatre ans. Il augmente à 80% après six ans.

GRAPHIQUE 2

TAUX DE RÉUSSITE D'UNE COHORTE DE NOUVEAUX INSCRITS
SELON LE CYCLE D'ÉTUDES ET LA DURÉE



Note : La cohorte utilisée pour la formation technique au collégial est celle de 2007; pour le baccalauréat et la maîtrise, celle de 2008; et pour le doctorat, celle de 2006.
Source : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

CONTEXTE ET ENJEUX

Depuis 20 ans, l'État québécois gère et développe son système universitaire sans l'appui d'un organisme-conseil qui agit comme 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 deux dernières décennies ont été celles des rapports directs entre les établissements et le gouvernement¹.

Plusieurs changements sociétaux majeurs survenus au cours des vingt dernières années se sont répercutés sur le monde universitaire : changements démographiques; changements dans les attentes des étudiants qui ont influencé l'évolution des modes d'enseignement; augmentation de l'offre de la formation continue et de la formation à distance pour répondre aux besoins d'étudiants aux parcours atypiques; croissance continue des sciences et des technologies et accroissement de leur rôle moteur dans l'évolution économique, sociale et culturelle; mondialisation des activités humaines et internationalisation des établissements universitaires; accroissement des besoins financiers des universités dans un contexte de restrictions des finances publiques; attentes accrues d'imputabilité à l'endroit des universités; débats sur la nature et le rôle de l'institution universitaire; croissance constante des technologies de l'information qui ont révolutionné la façon d'offrir l'enseignement universitaire; et autres changements sociaux, culturels, économiques et politiques affectant la vie des sociétés et de leurs institutions.

La réalité universitaire a grandement évolué depuis la disparition du Conseil des universités, tout comme les besoins des universités, du système universitaire dans son ensemble et de la société québécoise à l'égard des universités.

Compte tenu de l'évolution du système d'enseignement universitaire et, de façon générale, du système d'enseignement supérieur dans sa globalité (collèges et universités), trois grands thèmes peuvent justifier les ajustements qui doivent être

apportés à l'architecture d'ensemble du système d'enseignement supérieur

- 1 la création d'un lieu d'analyse et de réflexion qui permet de développer l'expertise nécessaire à l'actualisation, à la pertinence et au progrès continu de l'enseignement supérieur et du système universitaire québécois dans son ensemble;
- 2 l'accroissement de la cohésion, de la complémentarité et de la collaboration dans l'enseignement supérieur québécois;
- 3 le maintien de la qualité, l'actualisation de la formation en enseignement supérieur et un partage des meilleures pratiques.

1. La création d'un lieu d'analyse et de réflexion permettant de développer l'expertise nécessaire à l'actualisation, à la pertinence et au progrès continu de l'enseignement supérieur et du système universitaire québécois dans son ensemble

Ces transformations de toute nature constituent un défi pour les systèmes d'éducation, particulièrement pour l'enseignement supérieur, qui doit former les personnes hautement qualifiées dont ont besoin les sociétés développées pour exploiter les connaissances nouvelles et innover, de manière à tenir compte des enjeux sociaux actuels et prévisibles.

La nécessité de mettre sur pied un lieu renouvelé d'expertise de pointe, indépendant et autonome, qui permet une réflexion sur les enjeux précédemment mentionnés et sur l'avancement de l'enseignement supérieur au Québec, est donc plus grande que jamais. Le Conseil des universités du Québec pourrait contribuer à une évolution rapide, souple et adaptée du système d'enseignement universitaire et pourrait veiller à ce qu'il demeure conforme à nos aspirations collectives.

¹Claude Corbo, O. Q., Ph. D., MScRC, Rapport du chantier sur un Conseil national des universités - Pour mieux servir la cause universitaire au Québec: Le Conseil national des universités, juin 2013, p. 27

2. L'accroissement de la cohésion, de la complémentarité et de la collaboration dans l'enseignement supérieur québécois

L'enseignement supérieur au Québec se caractérise notamment par l'existence de deux ordres d'enseignement distincts, le collégial et l'université. Il apparaît de plus en plus comme un système cohérent qui allie différentes formes de complémentarité et de collaboration pour répondre avec plus de justesse aux besoins de la société.

À cet effet, l'apparition et l'accroissement de formes de collaboration entre les collèges et les universités se sont multipliés depuis une quinzaine d'années.

Le contexte présenté précédemment impose néanmoins la poursuite d'efforts pour accroître la cohésion, la complémentarité et la collaboration dans l'enseignement supérieur. Une synergie renouvelée entre le système universitaire et le réseau collégial semble incontournable.

3. Le maintien de la qualité, l'actualisation de la formation dans l'enseignement supérieur québécois et un partage des meilleures pratiques

Les établissements d'enseignement supérieur forment des citoyens critiques, responsables et informés, tout en les préparant aux attentes du marché du travail. À cet égard, l'enjeu qui peut être considéré comme le plus fondamental, le plus critique et le plus lourd de conséquences par rapport à l'enseignement supérieur partout dans le monde est indéniablement celui de la qualité et de l'actualisation des formations données aux étudiantes et aux étudiants. Cet enjeu intéresse inévitablement tous les acteurs de la société : la population étudiante, les gouvernements qui financent les établissements d'enseignement supérieur, les ordres professionnels, les organisations de toute nature qui engagent des diplômés, et les nations elles-mêmes, qui ont un besoin crucial de personnes très bien formées et qualifiées pour assurer leurs services d'éducation et de santé, leur productivité, leur compétitivité économique, le maintien et le bon fonctionnement de leurs institutions politiques ainsi que leur vitalité culturelle. C'est tout l'enjeu de l'assurance qualité et de l'évaluation des programmes d'études, de leur prestation et de leur efficacité.

À la suite de l'abolition du Conseil des universités, en 1993, les responsabilités de l'évaluation des projets de nouveaux programmes, d'une part, et du contrôle des mécanismes d'évaluation des programmes d'études existants, d'autre part, ont été confiées aux établissements. Cette responsabilité a été exercée par la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) jusqu'à l'abolition de cette dernière en 2013 et, depuis, par le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI). Le travail est effectué par des comités spécialisés.

Le BCI, comme avant lui la CREPUQ, est un organisme constitué et animé par les directions des universités et qui les représente. Cette caractéristique suscite dans certains milieux l'opinion selon laquelle les universités sont juges et parties dans l'évaluation des projets de programmes et dans l'application générale des mécanismes d'assurance qualité.

Dans un avis publié en février 2012, le Conseil supérieur de l'éducation recommandait de «mettre en place une instance d'assurance qualité indépendante et autonome dont les modes de nomination et de fonctionnement seraient convenus entre la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et les acteurs universitaires» (CSE, communiqué du 23 février 2012).

Par ailleurs, dans le cadre du Sommet sur l'enseignement supérieur en 2013, certains observateurs ont exprimé leur volonté de confier l'évaluation des programmes d'études, nouveaux et existants, et des pratiques de formation, à un organisme totalement indépendant des universités et du gouvernement.



LE CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Parmi les raisons qui peuvent justifier la création du Conseil des universités du Québec, deux sont particulièrement importantes.

La raison la plus fondamentale est la contribution essentielle qu'un conseil des universités pourrait apporter à la vitalité et à la qualité des nécessaires débats sociaux sur l'institution universitaire, et ce, grâce à une activité méthodique d'analyse et de réflexion sur les enjeux universitaires en lien avec les besoins de la société.

Une raison additionnelle est que les travaux relatifs à l'assurance de la qualité de la formation universitaire devraient être confiés à une instance incontestablement indépendante et autonome par rapport aux universités et au gouvernement.

Au chapitre de l'évaluation des programmes universitaires, nouveaux et existants, et de l'assurance qualité, il est opportun de se référer à l'expérience canadienne. Dans les provinces maritimes, en Ontario, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique, il existe des organismes indépendants à la fois des universités et de l'autorité politique qui sont responsables de l'évaluation

des projets de nouveaux programmes d'études et des programmes existants (directement ou indirectement), donc de tout ce qui relève de l'assurance qualité. Dans d'autres pays où le système universitaire est comparable à celui du Québec, il y a aussi des mécanismes d'assurance qualité complètement indépendants des universités.

Ce type de pratiques, largement répandu au Canada, aux États-Unis et en Australie, permet notamment de s'interroger sur le fait que les pratiques québécoises d'assurance qualité et d'évaluation des programmes d'études relèvent des universités elles-mêmes plutôt que d'un organisme indépendant. Dans un contexte d'internationalisation et de transparence, il est nécessaire de consolider les pratiques d'assurance qualité du système d'enseignement supérieur dans le respect des caractéristiques définissant chaque ordre d'enseignement et ciblant la mission essentielle des institutions, soit les programmes, nouveaux et existants, et la vie académique des établissements.

CHANTIER SUR UN CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS ET RAPPORT CORBO²

En 2013, le Sommet sur l'enseignement supérieur a conduit à la mise sur pied de plusieurs chantiers de travail, dont un portant sur la création d'un conseil national des universités. M. Claude Corbo, président de ce chantier, a présenté un rapport dans lequel il propose la création du Conseil et formule de nombreuses recommandations concernant sa composition, son mandat, ses responsabilités et son fonctionnement.

La présente démarche constitue la dernière étape de mise en œuvre de ce rapport. La consultation à venir permettra d'actualiser le contenu et la portée des recommandations et de les adapter, le cas échéant.

²Claude Corbo (O. Q., Ph. D., M&R). Rapport du chantier sur un Conseil national des universités - Pour mieux servir la cause universitaire au Québec. Le Conseil national des universités, juin 2013, 121 p.

STATUT

L'organisme serait institué par une loi de l'Assemblée nationale. Par sa loi constitutive, le Conseil des universités du Québec aurait le statut général d'un organisme public indépendant doté de l'autonomie nécessaire à l'exercice des responsabilités que lui conférerait cette loi. À titre d'organisme autonome, le Conseil des universités du Québec disposerait de son propre personnel et de son propre budget.

MISSION

Dans le respect de l'autonomie et de la spécificité des établissements ainsi que du principe de la liberté académique d'enseignement et de recherche universitaires, et en se référant aux meilleures pratiques observables à travers le monde, le Conseil des universités du Québec aurait pour mission 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;
- conseiller stratégiquement le ministre ainsi que les établissements en s'appuyant sur la recherche portant sur les grands enjeux concernant l'institution universitaire comme service public œuvrant au bénéfice de la société québécoise;
- concourir à l'évaluation de la qualité des activités universitaires, notamment la formation aux trois cycles et la recherche, et d'en témoigner publiquement.

Le Conseil réaliserait cette mission au moyen d'études, d'analyses, de recherches, de consultations, d'avis et de recommandations à l'intention de la ministre, des établissements, des organismes publics et privés concernés, et de la société dans son ensemble.

RESPONSABILITÉS

Pour remplir adéquatement sa mission, le Conseil des universités du Québec aurait, des responsabilités de veille stratégique, de réflexion sur les enjeux majeurs ayant trait au système universitaire québécois, de conseil et de recommandations auprès des acteurs du milieu puis d'évaluation de la qualité des programmes universitaires. Par exemple, et de

manière plus détaillée, il pourrait avoir les responsabilités suivantes :

- déterminer, de façon continue, les grands enjeux auxquels fait face l'institution universitaire dans ses fonctions formation, recherche et services aux collectivités ainsi que les conditions générales favorisant la qualité et l'efficacité de ses activités, et les faire connaître;
- identifier, apprécier et faire connaître les meilleures pratiques internationales, canadiennes et québécoises en matière de pédagogie, d'organisation, de fonctionnement, de gouvernance et d'imputabilité des établissements pour favoriser la qualité de la formation et de la pédagogie, la réussite des études ainsi qu'une saine gouvernance, et en faire rapport à la ministre et aux établissements universitaires;
- analyser périodiquement, dans une démarche comparative avec d'autres systèmes universitaires, l'évolution des ressources de toutes catégories et de toutes sources attribuées à l'ensemble des établissements universitaires pour la réalisation de leur mission, et transmettre ses recommandations à la ministre;
- recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements universitaires;
- proposer à la ministre et aux établissements, à la lumière des besoins de la société et de l'identification des tendances lourdes de son évolution, des objectifs à poursuivre pour la réalisation de la mission universitaire en vue d'assurer l'accessibilité et la qualité de l'enseignement universitaire ainsi que le progrès de la pédagogie et l'amélioration du taux de diplomation;
- assurer, par un mécanisme autonome recourant à des experts indépendants et impartiaux, l'évaluation de la qualité des projets de nouveaux programmes de formation proposés par des établissements et communiquer les résultats de cette évaluation à l'établissement concerné ainsi qu'à la ministre;
- recommander à la ministre les normes qui pourraient être implantées relativement à la reddition de comptes des établissements, tant sur le plan académique qu'administratif.

- recommander à la ministre des règles concernant la délocalisation des campus universitaires;
- donner à la 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 diplômes universitaires;
- recommander des conditions relatives à la circulation des étudiants d'une université à l'autre, de façon à faciliter la mobilité étudiante à l'intérieur du système universitaire;
- examiner l'évolution de la condition étudiante universitaire.

COMPOSITION

MEMBRES DU CONSEIL

Le Conseil des universités du Québec pourrait être composé de membres nommés par le gouvernement sur proposition de la ministre responsable de l'Enseignement supérieur, à savoir :

- une présidente ou un président, nommé pour un mandat renouvelable de cinq ans. Cette personne devra suspendre tout lien d'emploi avec un établissement ou un organisme universitaire ou organisme public ou parapublic et devra s'occuper exclusivement du travail et des devoirs de la fonction;
- un certain nombre de personnes appartenant aux communautés universitaires nommées pour un mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois:
 - professeurs, enseignants,
 - étudiants,
 - personnes provenant des personnels universitaires autres que les professeurs,
 - personnes ayant eu une expérience de direction supérieure dans un établissement universitaire.
- un nombre moindre de personnes provenant de la société civile;
- le scientifique en chef du Québec ainsi que le sous-ministre responsable de l'enseignement universitaire (ou son représentant), qui pourraient être des observateurs permanents au Conseil avec droit de parole, mais sans droit de vote;
- trois experts provenant de l'extérieur du Québec, nommés par le Conseil à titre d'observateurs.

Le Conseil pourrait se doter d'un règlement, approprié à sa mission et à ses tâches, sur l'indépendance et les conflits d'intérêts de ses membres.

MODALITÉS GUIDANT LA COMPOSITION DU CONSEIL

La nomination des membres du Conseil des universités du Québec pourrait se faire selon les modalités suivantes :

- La compétence au regard de la mission et des tâches du Conseil, telle qu'attestée par la formation et les expériences professionnelles et personnelles, constituerait le premier critère de nomination.
- Le Conseil pourrait, de temps à autre, conseiller la ministre sur les types de compétences de ses membres qui seraient nécessaires à la réalisation de son mandat.
- La ministre procéderait aux consultations appropriées pour identifier les personnes susceptibles d'être nommées.
- La ministre proposerait au gouvernement la nomination de personnes qui refléteraient la composition des milieux universitaires et de la société en général.
- Ne pourraient être nommées membres du Conseil une personne occupant un poste à la haute direction d'un établissement universitaire, tel que le définit l'article 4.4 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire; une personne membre d'un conseil d'administration, d'une commission ou d'un sénat académique d'un établissement universitaire; une personne cadre, occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un organisme universitaire; une personne occupant des fonctions de direction élue ou nommée dans un syndicat ou une association représentant des salariés ou des étudiants universitaires.



ÉLÉMENTS D'ORGANISATION

La loi constitutive du Conseil des universités du Québec pourrait notamment attribuer à l'organisme les pouvoirs suivants :

- adopter les règlements nécessaires à sa régie;
- créer, mandater, composer, modifier et abolir les groupes de travail et les comités permanents ou temporaires nécessaires à la réalisation de sa mission;
- en collaboration avec le Conseil des collèges du Québec, créer, mandater, composer, modifier ou abolir les groupes de travail et les comités mixtes, permanents ou temporaires, nécessaires à la réalisation de leur mission;
- effectuer ou faire effectuer les recherches nécessaires à la réalisation de sa mission.

QUESTIONS DESTINÉES AUX PARTENAIRES RELATIVEMENT AU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

- De façon générale, êtes-vous favorable à la création du Conseil des universités du Québec?
- Êtes-vous d'accord avec le statut d'organisme autonome et indépendant qu'aurait le Conseil?
- Êtes-vous d'accord avec la mission et avec les responsabilités du Conseil décrites dans ce document?
- Le Conseil devrait-il avoir d'autres responsabilités?
- Y a-t-il d'autres éléments que vous voudriez ajouter à la mission du Conseil?
- Êtes-vous d'accord avec la composition proposée du Conseil?
- Êtes-vous d'accord avec les modalités devant guider la composition du Conseil?
- Le Conseil supérieur de l'éducation a coexisté avec le Conseil des universités du Québec de 1969 à 1993. Pendant cette période, il a préservé son mandat large et systémique, démontrant qu'il peut être pleinement compatible avec l'existence de conseils à vocation sectorielle et spécialisée. Dans cette optique, comment concevez-vous la

complémentarité du mandat du Conseil supérieur de l'éducation avec les mandats respectifs du Conseil des collèges du Québec et du Conseil des universités?

- Quel rôle devrait jouer le Conseil des universités du Québec, le cas échéant, quant à l'attraction d'étudiants internationaux dans le réseau universitaire québécois?

RAPPEL DE LA MISSION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

Le Conseil a pour fonction de conseiller le ministre de l'Éducation et la ministre responsable de l'Enseignement supérieur sur toute question relative à l'éducation et à l'enseignement supérieur. À cette fin, il doit, au moins tous les deux ans, leur faire rapport sur l'état et les besoins de l'éducation. Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale.

Dans l'exercice de cette fonction, le Conseil peut :

- donner au ministre de l'Éducation et à la ministre responsable de l'Enseignement supérieur des avis ou leur faire des recommandations sur toute question relative à l'éducation;
- solliciter ou recevoir les requêtes, l'opinion et les suggestions d'organismes ou de groupes intéressés ainsi que du public en général, sur toute question relative à l'éducation;
- effectuer ou faire effectuer les études et les recherches qu'il juge utiles ou nécessaires à l'exercice de sa fonction.

LA COMMISSION MIXTE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Au cours des dernières années, les formes de collaboration entre les collèges et les universités se sont multipliées, dont :

- le partage d'équipements et d'infrastructures pour offrir l'enseignement supérieur dans plusieurs régions du Québec;
- le développement de modèles inédits de formation impliquant une étroite collaboration entre les collèges et les universités, celui de la formation des infirmières en étant le précurseur;
- l'élaboration de nombreuses passerelles permettant le passage du DEC technique au baccalauréat pour un nombre croissant d'étudiants désirant accéder à la formation universitaire de premier cycle;
- la participation d'enseignants de collèges à des équipes universitaires de recherche;
- la collaboration entre les chercheurs des centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT) et ceux des centres de recherche universitaires;
- la réalisation de projets conjoints d'innovation et de partage d'expertise, notamment pour l'accueil et l'intégration d'étudiants ayant des besoins particuliers;
- la collaboration active pour le recrutement et l'accueil d'étudiants étrangers.

Le courant de changement actuel, qui s'accélère sans cesse, fait en sorte qu'il faut maintenant ouvrir la voie à d'autres innovations pour répondre aux besoins de la société, des personnes et du marché du travail ainsi qu'au défi lancé aux établissements de trouver des solutions adéquates, tout en considérant les développements dans d'autres établissements d'enseignement supérieur au Canada.

Ainsi, pour respecter la complémentarité du réseau collégial et du système universitaire ainsi que l'autonomie institutionnelle caractérisant les établissements d'enseignement supérieur, il est essentiel que la collaboration entre les deux ordres d'enseignement se poursuive en vue de favoriser l'accessibilité aux études supérieures, la fluidité des parcours de formation, l'innovation des modes de formation et d'encadrement des étudiants et le partage des meilleures pratiques en matière d'assurance qualité. Ce mandat serait confié à la Commission mixte de l'enseignement supérieur.

STATUT

À cette fin, le gouvernement pourrait instituer une commission mixte permanente, relevant du Conseil des collèges du Québec et du Conseil des universités du Québec : la Commission mixte de l'enseignement supérieur.

MISSION

La mission de la Commission mixte de l'enseignement supérieur pourrait être d'assurer la cohésion, la complémentarité et la collaboration à l'enseignement supérieur de même que la qualité et l'actualisation de la formation.

RESPONSABILITÉS

Pour réaliser cette mission, la Commission mixte de l'enseignement supérieur pourrait exercer les responsabilités suivantes :

- trouver de nouvelles avenues pour favoriser l'arrimage des formations collégiales et universitaires;
- identifier les meilleures pratiques observables à travers le monde qui favorisent la qualité de la

formation et de la pédagogie ainsi que la réussite des études;

- établir les normes et les conditions assurant l'efficacité et l'efficience des politiques et des pratiques des établissements en matière d'évaluation des programmes d'études;
- identifier les meilleures pratiques observables à travers le monde en ce qui a trait à la formation à distance et à l'internationalisation des formations;
- préparer, tous les cinq ans, un rapport sur l'état général des amirages à l'enseignement supérieur et sur les besoins en la matière, et le rendre public;
- traiter de tout autre élément commun aux missions des deux conseils et convenu entre eux.

Une obligation de résultats serait prévue dans les lois constitutives du Conseil des collèges du Québec et du Conseil des universités du Québec. Ceux-ci devraient faire état, dans leur rapport annuel, des réalisations et du plan de travail de la Commission mixte de l'enseignement supérieur.

QUESTIONS DESTINÉES AUX PARTENAIRES RELATIVEMENT À LA COMMISSION MIXTE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

- La proposition d'une commission mixte vous apparaît-elle une avenue susceptible d'accroître la collaboration entre les deux ordres d'enseignement supérieur?
- Le mandat suggéré vous semble-t-il répondre aux défis d'amirage et de partage de l'expertise entre les deux ordres d'enseignement?



CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC



education.gouv.qc.ca

ANNEXE V : LISTE DES PERSONNES ET DES GROUPES QUI ONT DÉPOSÉ UN MÉMOIRE

Organisme	Audience	Lieu RV	Date RV
Association canadienne des professeurs et professeurs d'université (ACPPU)			
Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures (AELIES)	X	Montréal	2016-11-01
Association pour la voix étudiante au Québec (AVEQ)	X	Montréal	2016-10-31
Association pour le développement technologique en éducation (ADTE)	X	Montréal	2016-11-04
Boivin, Guy	X	RV téléphone	2016-11-02
Bureau de coopération interuniversitaire (BCI)	X	Montréal	2016-11-03
Centrale des syndicats du Québec (CSQ)	X	Montréal	2016-10-31
Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE)			
Comité sectoriel de main-d'œuvre en aérospatiale du Québec (CAMAQ)	X	Montréal	2016-11-10
Commission des partenaires du marché du travail (CPMT)			
Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC)	X	Montréal	2016-11-09
Confédération des associations d'étudiants et étudiantes de l'Université Laval (CADEUL)			
Confédération des syndicats nationaux (CSN)	X	Montréal	2016-11-08
Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ)	X	Montréal	2016-11-08
Conseil supérieur de l'éducation (CSE)	X	Montréal	2016-11-07
Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente (FAEUQEP)	X	Montréal	2016-11-02
Fédération du personnel professionnel des universités et de la recherche (FPPU)	X	Montréal	2016-11-08
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)	X	Montréal	2016-11-09
Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ)	X	Montréal	2016-11-08
Fédération québécoise des professeurs et professeurs d'université (FQPPU)	X	Montréal	2016-11-09
Fonds de recherche du Québec (FRQ)			
Force jeunesse			
Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICEA)	X	Montréal	2016-11-09
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (ITHQ)	X	Montréal	2016-11-07
L'Écuyer, Jacques	X	Montréal	2016-11-02
Office des professions du Québec (OPQ)			
PERFORMA	X	Montréal	2016-11-01
Syndicat général des professeurs et professeurs de l'Université de Montréal (SGPUM)	X	Montréal	2016-11-04
Table intersyndicale de l'Université Laval			
Trottier, Claude	X	Montréal	2016-11-08
Union étudiante du Québec	X	Montréal	2016-11-04
Ville de Montréal			

ANNEXE VI : FICHE UTILISÉE POUR L'ANALYSE DES MÉMOIRES

PROJET DE CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC ET DE LA COMMISSION MIXTE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

GRILLE D'ANALYSE DE MÉMOIRE

Résumé du mémoire

PROJET DE CRÉATION DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC GRILLE D'ANALYSE DES RÉPONSES AUX SECTIONS DU DOCUMENT DE CONSULTATION

Synthèse Pour chaque section, écrire en points de forme la ou les positions du partenaire. Indiquer le numéro de page du mémoire pour chacune.

Contexte et enjeux

- ...
- ...

Statut

- ...
- ...

Mission

- ...
- ...

Responsabilités

- ...
- ...

Composition et éléments d'organisation

- ...
- ...

Éléments d'information supplémentaires sur la position du partenaire à l'égard du statut, de la mission, des responsabilités et de la composition du Conseil :

- ...
- ...

**PROJET DE CRÉATION DE LA COMMISSION MIXTE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR**

GRILLE D'ANALYSE DES RÉPONSES AUX SECTIONS DU DOCUMENT DE CONSULTATION

Synthèse Pour chaque section, écrire en points de forme la ou les positions du partenaire. Indiquer le numéro de page du mémoire pour chacune.

Statut

- ...
- ...

Mission

- ...
- ...

Responsabilités

- ...
- ...

Éléments d'information supplémentaires sur la position du partenaire à l'égard du statut, de la mission, des responsabilités et de la composition de la Commission :

- ...
- ...

AUTRES SUJETS OU PRISES DE POSITION

Synthèse S'il y a lieu, insérer tout autre sujet ou toute autre prise de position notable ou importante dans le cadre des consultations des partenaires

