

**POSITION COMMUNE
DU REGROUPEMENT
DES UNIVERSITÉS A
CHARTRE DU QUÉBEC
SUR LES
PRINCIPES GÉNÉRAUX
D'UNE LOI-CADRE
DES UNIVERSITÉS**

25 AVRIL 2013

Position commune du regroupement des universités à charte du Québec sur les principes généraux d'une loi-cadre des universités

Les universités à charte sont à l'origine de la formation universitaire au Québec. Riches de traditions souvent centenaires, elles ont, au fil des décennies, formé plusieurs générations de Québécois et contribué au rayonnement du Québec dans le monde. Ancrées dans leur milieu, elles ont, souvent avec le soutien financier d'individus ou de collectivités, contribué au développement social et économique de notre société, ainsi qu'à la transmission de nos idées et valeurs fondamentales. Plusieurs d'entre elles sont aussi à l'origine de la création du réseau d'établissements et d'hôpitaux affiliés qui, en plus d'offrir une vaste gamme de services à la population de la première ligne aux services ultraspécialisés, permet au Québec de participer aux grands réseaux internationaux de recherche et de rayonner à l'échelle mondiale. Elles sont à la base du système d'éducation supérieure au Québec, et leurs caractéristiques sont à plusieurs égards distinctes de celles des établissements formant le réseau de l'Université du Québec, créés dans un effort de complémentarité et d'ajout de ressources régionales.

L'excellence des universités à charte est d'ailleurs reconnue, notamment par la présence de plusieurs d'entre elles dans les grands classements internationaux.

Riche de ces traditions d'excellence, d'innovation et de débat d'idées dans un contexte de liberté de pensée et d'expression, les universités à charte entendent contribuer à la réflexion menée en préparation d'un projet de loi-cadre sur les universités. Ce document vise à transmettre aux deux co-présidents du chantier la position commune des universités à charte sur les grands principes généraux qui devraient guider la rédaction d'une loi-cadre des universités. Chaque université à charte pourra, à son choix, compléter cette démarche conjointe par la transmission d'un mémoire individuel faisant état des points de vue particuliers et spécifiques qu'elle souhaiterait faire entendre.

Réaffirmer le rôle clef des universités comme moteur du développement social et économique et en faire une priorité pour l'État québécois.

Depuis plus d'un an, les universités font l'objet de critiques acerbes qui ne tiennent pas compte de leur contribution à la société québécoise. Les individus et les organisations qui se sont portés à la défense de la mission et de la compétitivité des universités n'ont pas toujours bénéficié de l'attention souhaitée.

Le gouvernement du Québec doit utiliser le projet de loi-cadre sur les universités pour réaffirmer leur rôle moteur dans le développement social, culturel, scientifique, sportif et économique du Québec. Le gouvernement doit en faire une véritable priorité et se porter à la défense des institutions universitaires lorsqu'elles sont menacées.

Par son projet de loi-cadre, l'État québécois doit confirmer son engagement ferme et inébranlable à l'endroit des universités et des valeurs qu'elles représentent. Cet engagement doit se traduire par des gestes concrets qui permettront aux universités québécoises de remplir pleinement leur mission d'enseignement et de recherche au service des collectivités dans une économie d'innovation mondialisée. Le Québec a besoin d'un plan de développement reposant sur de solides connaissances et l'esprit d'innovation qui animent nos universités.

Le gouvernement québécois doit viser à renforcer les universités afin qu'elles cessent de se fragiliser face à la concurrence toujours plus vive provenant des universités canadiennes et internationales. Ce renforcement passe également par des mesures assurant le financement adéquat, prévisible et stable des établissements universitaires. Les conclusions du Sommet sur l'enseignement supérieur auront permis d'établir les fondements de ce réinvestissement, il restera à en définir les modalités d'allocation adéquates. Dans ce contexte, nous nous devons de réaffirmer que les compressions dans les budgets de fonctionnement et dans les fonds de recherche ont des effets dramatiques et mettent en péril des années d'efforts, menaçant d'autant la recherche et la qualité de nos formations, ce qui compromet la compétitivité et donc la qualité de vie – tant intellectuelle que matérielle – des Québécois.

Ce renforcement passe par une simplification des mécanismes de contrôle et de la bureaucratie réglementaire. La nature même de nos activités de recherche et de formation nous commande d'être constamment à la poursuite de l'excellence et de l'innovation, et de protéger les espaces réels et virtuels où universitaires, étudiants et membres du public peuvent débattre des idées sur lesquelles nos institutions sont fondées et en assurer la transmission. Cette mission nécessite une gouvernance propre aux universités à charte dans le respect de leur autonomie et de leur identité. Là encore, l'histoire de nos établissements est riche d'enseignement et doit être prise en compte. La bonne gouvernance universitaire doit s'appuyer sur nos valeurs et nos caractéristiques propres.

Proscrire le modèle unique et l'isolationnisme

Les universités québécoises évoluent dans un environnement de plus en plus mondialisé. Malheureusement, dans le cadre du Sommet sur l'enseignement supérieur, trop d'intervenants ont fait des assertions niant cet état de fait. Toute réflexion sur la gouvernance des universités québécoises se doit de prendre en compte cette réalité, à défaut de quoi, nous risquons de fragiliser nos universités en complexifiant le recrutement des meilleurs professeurs/chercheurs et l'établissement de partenariats en recherche et en formation.

L'Amérique du Nord compte plusieurs établissements parmi les meilleurs au monde. Le Québec a la chance d'avoir des universités dans ce groupe. Nos universités, non seulement sont en concurrence avec les meilleures, mais elles établissent des partenariats de recherche d'égal à égal avec les grands réseaux de recherche internationaux et attirent des étudiants de partout dans le monde.

L'une des principales forces du réseau universitaire nord-américain est sa diversité. Les universités y varient tant par leur taille, leur mission que par leur gouvernance. Une majorité d'établissements universitaires sont des établissements à charte, mais ceux-ci côtoient des établissements relevant de l'État. Le Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST) reconnaît par ailleurs l'existence au Québec de ces deux réseaux distincts, dont celui des établissements de l'Université du Québec (UQ) est soumis à une gouvernance particulière, déterminée dans sa loi constitutive¹. Cette diversité de modèles crée un milieu propice aux innovations où saine concurrence et complémentarité des missions se côtoient pour le plus grand bénéfice de la société.

¹ Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, *L'enseignement supérieur pour tous : Cahier thématique La gouvernance et le financement des universités*, Québec, 2012, p.5.

Défendre les valeurs universitaires

L'assise commune de la mission des universités à charte est l'adhésion à un ensemble de valeurs de haut niveau qui définissent autant leur identité fondamentale que leur capacité d'adaptation aux défis contemporains. Ces valeurs orientent leur action et leur recherche d'excellence, et ancrent le caractère particulier de leur mission dans le milieu diversifié de l'enseignement supérieur à l'échelle internationale.

Ces valeurs incluent :

L'autonomie universitaire, définie par l'indépendance de l'institution universitaire dans l'exercice de ses fonctions d'enseignement et de recherche. Elle est le pilier de la liberté académique, de la liberté de pensée et d'expression, ce qui assure la valeur critique du travail intellectuel et sa fonction de vigie sociale.

Le développement de la connaissance, au sein comme au carrefour des disciplines constituées, qui est porteuse de progrès social et garante d'une société démocratique, au service des citoyens.

L'excellence, le dépassement de soi qui participe à l'idéal que nous partageons avec nos étudiants, nos professeurs et l'ensemble de notre communauté.

Le partage et la transmission du savoir, qui sont essentiels à une plus juste compréhension du monde et contribuent à assurer des institutions démocratiques fortes et résilientes.

L'ouverture, le respect et la diversité, autant de sa communauté, de ses programmes que des travaux de ses professeurs, qui reflètent toute la complexité du monde et favorisent chez les étudiants le respect d'autrui et l'ouverture d'esprit.

L'engagement envers la société, à travers les activités de ses étudiants, de ses professeurs et de ses chercheurs.

L'intérêt public, à travers des actions menées au service du bien commun, qui est indissociable de la mission d'enseignement et de recherche des universités.

Assurer une gouvernance distincte

La gouvernance d'une université doit permettre la réalisation de sa mission. Elle est le fruit d'un savant équilibre établi au fil des décennies. C'est cet équilibre qui a permis aux universités de traverser les siècles et d'être aujourd'hui parmi les plus vieilles institutions d'Occident et parmi celles qui servent le mieux la société.

Un projet de loi-cadre sur les universités doit consacrer les principes fondateurs de la gouvernance universitaire et encadrer en souplesse la mission de chacune des universités, en respectant leurs spécificités. Il ne saurait adopter une forme coercitive et viser l'uniformisation des universités, de leurs objectifs et de la contribution spécifique que l'on attend de chacune d'elles.

Toute actualisation de la mission des universités et de la gouvernance qui en découle devra se faire dans le respect des principes fondamentaux d'autonomie et de collégialité.

Autonomie

L'autonomie des établissements universitaires est l'un des principes fondateurs de l'université. Elle est indissociable du principe de l'imputabilité du conseil d'administration relativement aux questions stratégiques et celles ayant un impact financier. Ce principe, reconnu internationalement, est essentiel puisqu'il est l'une des meilleures façons de garantir la liberté académique tant en matière d'enseignement que de recherche. Les recteurs de l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) ont adopté une déclaration commune qui affirme que « la liberté universitaire doit reposer sur l'intégrité des établissements, sur des normes rigoureuses en matière de recherche et sur l'autonomie des établissements, qui permettent aux universités de fixer elles-mêmes leurs priorités en matière de recherche et d'enseignement. »²

Le MESRST adhère pleinement à ce principe, soulignant dans le *Cahier thématique sur la gouvernance et le financement des universités* que les établissements québécois sont « hautement autonomes » et que « toute intervention de l'extérieur, gouvernementale ou autre, porte atteinte à ce principe »³ de liberté académique. Il en va de la viabilité du réseau universitaire québécois, particulièrement dans le domaine de la recherche, et de sa crédibilité vis-à-vis de ses partenaires internationaux.

Collégialité

Une université, c'est d'abord et avant tout une communauté où la collégialité entre les pairs est l'élément clef de la gouvernance académique. Ce principe prend sa source dès la création des premières universités ou académies. Il est à la base même de la reconnaissance scientifique.

Cette collégialité vient structurer la gouvernance des établissements. Elle se traduit souvent par une structure bicéphale où un conseil d'administration et un sénat cohabitent, le premier étant chargé de l'administration générale et le second des questions académiques. Le conseil est généralement formé d'une majorité de membres externes (indépendants) et le sénat regroupe, pour l'essentiel, des membres de la communauté universitaire.

Les universités décident des orientations à prendre sur la base de la collégialité et de l'autonomie, tout en conciliant l'usage des meilleures pratiques dans le domaine. À cet effet, la composition des conseils des universités à charte du Québec suit généralement les principes mis de l'avant par l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) qui recommande, comme meilleure pratique, un conseil d'administration diversifié, représentatif et composé majoritairement de membres indépendants. Pour mener à bien leurs travaux, les conseils ont mis en place plusieurs comités, parmi ceux-ci figurent, en conformité avec les meilleures pratiques recommandées par l'IGOPP, des comités de gouvernance, des ressources humaines, de vérification et ceux sur l'immobilier.

La réalité des universités à charte est en constante évolution et leurs activités se complexifient sans arrêt. On attend davantage de leur part, non seulement sur le plan académique mais aussi en ce qui a trait aux collaborations, partenariats et à l'offre de divers services. La gouvernance doit donc être fondée sur un conseil d'administration fort, compétent, diversifié, composé en

² AUCC, *Les universités canadiennes adoptent une nouvelle déclaration sur la liberté universitaire*, 25 octobre 2011, en ligne, <http://www.aucc.ca/fr/media-room/news-and-commentary/les-universites-canadiennes-adoptent-une-nouvelle-declaration-sur-la-liberte-universitaire/>

³ Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, *op. cit.*, p.11.

majorité de membres indépendants qui n'ont pas d'intérêt personnel dans les décisions à prendre et qui ne se sentent pas investis du devoir de protéger les intérêts spécifiques de groupes auxquels ils appartiennent. La composition du conseil d'administration doit tenir compte des besoins au plan des compétences spécifiques en finance, en systèmes de communications, en collecte de fonds, en recherche, entre autres. Les universités à charte ont besoin de conseils d'administration de la trempe des conseils des meilleures entreprises et institutions dont les activités sont, tout comme elles, globales et complexes. La hauteur des budgets que gèrent les universités et la complexité des enjeux auxquels elles font face l'exigent.

Dans ce contexte, la loi-cadre ne devrait pas chercher à définir selon un modèle unique la composition et le mode de fonctionnement des conseils.

Rendre imputable avec efficience

Une saine gouvernance des institutions universitaires prend ancrage dans leur autonomie; elle passe aussi par la responsabilisation et l'imputabilité de leur conseil d'administration, de leur recteur et de leurs gestionnaires dans l'utilisation des ressources mises à leur disposition par l'État, par les étudiants et par les donateurs. Les universités à charte ont toutes adopté ce mode de gestion qui répond aux besoins de la société québécoise. Reddition de comptes et rigueur sont la norme dans la gestion d'une entité dont les fonds publics constituent la première source de financement.

Cette obligation d'imputabilité ne s'applique pas directement aux décisions des membres de l'assemblée universitaire ou du sénat, mais elle incombe aux membres du conseil d'administration, aux officiers universitaires, en particulier aux recteur, vice-recteurs et doyens. Face au conseil, les gestionnaires universitaires sont redevables de leurs actes.

Nous convenons d'emblée de la nécessité du maintien d'une reddition de comptes et d'une totale transparence quant à la gestion universitaire. Cette indispensable reddition de comptes doit toutefois se faire dans un contexte qui respecte l'autonomie, la collégialité et la diversité des missions des établissements universitaires. Il s'agit là d'un équilibre délicat qui exige une saine gouvernance tant au sein des établissements que dans leurs interactions avec le gouvernement.

Les universités doivent pouvoir établir leurs propres objectifs, en fonction de leur mission propre, de leurs caractéristiques spécifiques et des aspirations qui les distinguent entre elles. Et c'est en fonction de ces objectifs que leur rendement devrait être apprécié. Ceci ne signifie pas une absence de concertation, au contraire. Il devrait y avoir un dialogue constant entre les universités et le gouvernement au sujet des besoins de la société québécoise et de l'adéquation entre ceux-ci et les objectifs institutionnels, mais ce dialogue devrait avoir lieu sur fond de respect des qualités, des forces et des orientations de développement propres à chacun des établissements.

Dans le contexte actuel, où les ressources financières de l'État sont limitées et à un moment où les universités ont plus que jamais besoin d'augmenter et de diversifier leurs sources de revenus, pour pouvoir maintenir leur compétitivité, il faut leur laisser une marge de manœuvre. Il est impossible pour un gouvernement de contrôler centralement les universités. L'évolution accélérée des savoirs et de leur mode de transmission commande aux universités une capacité de réaction très rapide pour bien remplir leur mission. On ne peut attendre plusieurs années avant d'être autorisé à offrir un programme ou à développer un partenariat de recherche. Les structures elles-

mêmes doivent pouvoir évoluer afin de répondre aux impératifs scientifiques. L'État doit s'appuyer sur l'expertise des responsables universitaires et s'en remettre aux mécanismes de gouvernance des universités, lesquels permettent de prendre les bonnes décisions. Au risque de nous répéter, rappelons que ces mécanismes ont traversé les siècles, ont été ajustés au fil de l'évolution des exigences de transparence et ont continuellement donné des résultats enviables.

À cet égard, une loi-cadre gagnerait à éviter les modèles uniques et d'application uniforme de mesures législatives et réglementaires de contrôle externe, en particulier dans un contexte où existe un besoin grandissant de souplesse et de flexibilité des universités pour relever le défi de l'adaptation.

L'État doit aussi reconnaître que les méthodes actuellement utilisées aux fins de reddition de comptes ne mènent pas à une meilleure gestion des fonds publics. De multiples rapports, dont le contenu n'est pas révélateur de l'atteinte des objectifs ou du bon d'usage des fonds publics, sont trop souvent requis. Ces méthodes sont si lourdes et requièrent de tels investissements de ressources, y compris de ressources financières, qu'elles sont en elles-mêmes une atteinte à l'autonomie institutionnelle.

Au-delà des mécanismes de contrôle, le gouvernement doit également revoir ses propres pratiques qui sont elles-mêmes génératrices d'inefficiences et de complexité. À titre d'exemple, l'émission par le Ministère des règles budgétaires plusieurs mois après le début de l'année financière est devenu la norme, le délai pouvant parfois être de six mois. Il devient alors extrêmement hasardeux pour les établissements de faire une planification budgétaire précise.

On dénombre, au cours d'une année, plus de vingt rapports à transmettre au Ministère à divers titres, sans compter les nombreux autres rapports et demandes d'autorisations requises d'autres ministères concernant des activités administratives qui relèvent en principe des droits et obligations des universités. Cette reddition de comptes est lourde, coûteuse et exigeante en temps, elle fait appel à de multiples ressources et s'ajoute aux redditions de comptes faites au niveau fédéral et pour les organismes d'agrément. De surcroît, le parti que tire le Ministère de cette reddition de comptes est remis en doute. En effet, le Ministère ne fournit pas de rétroaction et ne formule pas de recommandations aux universités, pas plus qu'il ne diffuse les données universitaires à des fins d'information publique.

Cet état de fait donne lieu à un paradoxe, car en dépit d'une reddition de comptes de plus en plus précise et exigeante pour les universités, l'opinion publique perçoit la gestion des établissements universitaires comme manquant de transparence. Cette perception négative n'est-elle pas liée à la multiplication des rapports détaillés sans but stratégique, ainsi qu'à l'incapacité du Ministère ou tout autre intervenant à utiliser à bon escient cette reddition de comptes ? Ne résulte-t-elle pas aussi de l'incapacité des commentateurs à procéder à une analyse raisonnée d'une réalité qui reste complexe pour qui n'a jamais touché à la gestion universitaire ? Dans les faits, il n'y a pas manque de transparence, car la reddition de comptes existe, mais plutôt manque d'expertise et manque de capacité d'analyse.

Les universités à charte sont favorables à ce que la reddition de comptes soit améliorée, que d'une part les requêtes ministérielles soient regroupées et s'en tiennent à l'essentiel et que d'autre part, l'information soit harmonisée pour la rendre accessible et utile, tant pour dans la rétroaction souhaitée que pour la diffusion de données auprès du grand public.

La meilleure façon d’y arriver est de reconnaître dans la loi-cadre que cette reddition de comptes doit s’effectuer dans une démarche de partenariat entre le gouvernement et les universités pour en définir les modalités ainsi que les mécanismes de diffusion, une façon efficace de reconnaître que ces entités autonomes que constituent les universités à charte et le gouvernement ont mutuellement avantage à travailler en partenariat pour la promotion des missions universitaires.

Créer le Conseil national des universités

Bien que la proposition d’une structure et d’un mandat du futur Conseil national des universités fasse l’objet d’un chantier spécifique, la loi-cadre devrait permettre de définir les grands paramètres de ce conseil. Ainsi, sa principale fonction devrait être de donner des avis au gouvernement sur les besoins de l’enseignement et de la recherche universitaires, de lui faire des recommandations sur les mesures à prendre pour combler ces besoins et d’offrir divers services nécessaires à l’ensemble des établissements universitaires. Il permettra également de regrouper l’expertise nécessaire pour l’évaluation des programmes en y préservant le principe de l’évaluation par les pairs. Le Conseil ne devrait cependant pas devenir un palier administratif supplémentaire entre les universités et le Ministère. S’il peut contribuer à favoriser la collaboration entre les établissements universitaires, il ne doit pas devenir un lieu de contrôle visant à réduire l’autonomie et l’imputabilité des universités.

Définir le financement universitaire

Bien que le financement universitaire soit également l’objet d’un chantier, la loi-cadre devrait aussi en définir le cadre général. La loi-cadre devrait notamment faire référence aux grands principes devant guider ce financement : l’équité; la prévisibilité; le respect de l’autonomie, de la diversité et des missions des établissements; le soutien adéquat des missions d’enseignement et de recherche.

Encadrer la gouvernance étudiante

Si la gouvernance universitaire est importante, la gouvernance étudiante l’est tout autant et il convient d’en baliser l’exercice pour établir un *modus vivendi* acceptable pour tous.

Les événements du printemps 2012 ont amené des épisodes de tension vive et certains campus ont été le lieu d’actes disgracieux. Cette situation a été causée en partie parce que certains considèrent comme une absence de balises juridiques entourant le droit de grève des étudiants. Dans ce contexte, il importe que la gouvernance étudiante soit convenablement encadrée législativement par des dispositions précises, notamment :

- Un quorum devrait être établi pour la tenue d’une assemblée générale d’une association accréditée lors de la tenue d’un vote de grève;
- Le scrutin secret devrait être de rigueur, ainsi que les modalités d’accréditation d’une association étudiante.
- Le mode de scrutin devrait s’inspirer du cadre législatif régissant les élections provinciales afin d’assurer les conditions pour une meilleure participation de la population étudiante.

- Les associations étudiantes devraient se soumettre à une véritable reddition de comptes.

La société québécoise ne peut pas se payer le luxe d'une répétition de la confusion, des débordements et des affrontements que les campus ont connus durant le printemps 2012. Il convient donc que la gouvernance étudiante soit balisée convenablement afin de mieux refléter la volonté de l'ensemble du corps étudiant et de clarifier les rôles, droits et devoirs des différents acteurs.

Conclusion

Les universités à charte s'accordent sur les principes énoncés précédemment touchant les valeurs fondamentales partagées, la gouvernance universitaire et la reddition de comptes, le rôle du Conseil national des universités, le financement universitaire, de même que la gouvernance étudiante. Au Sommet sur l'enseignement supérieur, le gouvernement a exprimé l'intention d'enchâsser les orientations sur l'avenir des universités dans une loi-cadre. Les universités à charte soulignent que cette loi-cadre doit être un véhicule cohérent des principes et des politiques qui régiront le réseau des universités québécoises et en particulier des conclusions qui résulteront de tous les chantiers créés lors du Sommet sur l'enseignement supérieur. Les universités à charte demeurent à la disposition des deux co-présidents du chantier sur la loi-cadre pour discussion.

Christophe Guy
École Polytechnique Montréal

Michel Patry
HEC Montréal

Michael Goldbloom
Université Bishop's

Alan Shepard
Université Concordia

Denis Brière
Université Laval

Heather Munroe-Blum
Université McGill

Guy Breton
Université de Montréal

Luce Samoisette
Université de Sherbrooke