



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté
par la
Confédération des syndicats nationaux

à Monsieur Claude Corbo

dans le cadre des travaux du chantier portant sur
un éventuel Conseil national des universités

Le 15 avril 2013

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

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction	6
S'inspirer de l'ancien Conseil des universités	7
La communauté universitaire et la collégialité au cœur de son fonctionnement	10
Une mise en garde s'impose	11
Conclusion et recommandations.....	13

Avant-propos

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

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

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

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

Introduction

La CSN reconnaît depuis longtemps la nécessité d'une meilleure coordination de l'enseignement universitaire et l'importance de définir le contrat social entre les universités et la collectivité. La grève étudiante du printemps 2012 ainsi que les divergences de vision exprimées lors des débats dans le cadre du Sommet sur l'enseignement supérieur démontrent qu'il est impératif que les membres de la communauté universitaire se dotent d'une instance de concertation. Celle-ci doit permettre de débattre des divers enjeux auxquels les universités sont confrontées.

La CSN appuie la proposition de créer un Conseil national des universités dont l'objectif serait de partager une vision commune du développement des universités et d'améliorer la coordination et la cohérence entre les établissements tout en respectant leur autonomie. Cette nouvelle instance devrait être créée dans l'esprit de l'ancien Conseil des universités, aboli en 1993. Son mode de fonctionnement devrait reposer sur la collégialité et sa composition être représentative de la communauté universitaire, incluant toutes les catégories de personnel ainsi que les étudiantes et étudiants. Toutefois, la CSN tient à s'assurer que cette nouvelle instance ne serve pas de cheval de Troie pour instaurer un nouveau mécanisme d'assurance qualité.

Nous tenons également à vous faire part de notre grande déception quant au processus de travail des chantiers, notamment ceux portant sur une loi-cadre des universités et sur un Conseil national des universités. Les chantiers se doivent d'être des forums de discussion pour *tous* les partenaires de l'enseignement universitaire et non de simples mécanismes d'appel de mémoires et de rencontres bilatérales desquels découleront des rapports au ministre d'ici quelques semaines. Rappelons que le Rapport Parent, très souvent cité à l'occasion des journées préparatoires et lors du Sommet, a nécessité cinq années de travail. Il semble qu'encore une fois, la nécessaire réflexion sur l'avenir de l'université n'aura pas lieu. Pourtant, comment convenir de la gouvernance, des droits de scolarité et de l'aide financière, du mode de financement, de l'allocation des ressources et de l'évaluation de la qualité s'il n'y a pas de vision commune? Collectivement, nous ne pouvons faire l'économie d'un débat, même houleux, sur la mission de l'université, ses valeurs et son avenir, d'autant plus que tous les membres de la communauté universitaire ainsi que plusieurs composantes de la société le réclament.

S'inspirer de l'ancien Conseil des universités

En 1968, le Québec s'est doté d'un Conseil des universités qui avait pour fonction principale de «donner des avis au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science sur les besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire et de lui faire des recommandations sur les mesures à prendre pour combler ces besoins»¹. Après son abolition en 1993, les rôles que le Conseil assumait ont été répartis entre la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ), le Conseil supérieur de l'éducation et le Ministère.

Or, le vide créé à la suite de la disparition de cet organisme de coordination s'est rapidement fait sentir. Ainsi, à peine quelques années plus tard, lors des états généraux sur l'éducation de 1995, la CSN réclamait «la mise en place d'un véritable réseau universitaire québécois qui assurerait la coordination, la cohérence et la complémentarité entre les établissements et une accessibilité accrue de services de qualité à la population». Nous recommandions également que «les mécanismes de collaboration et de concertation entre les établissements ne soient pas un cercle fermé réservé aux rectrices et recteurs et aux directrices et directeurs d'établissement, mais qu'ils deviennent des mécanismes où toutes les constituantes de la communauté universitaire puissent participer et apporter leur expertise».²

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

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

- a) étudier les besoins de l'enseignement supérieur en tenant compte des besoins culturels, scientifiques, sociaux et économiques du Québec, ainsi que des ressources humaines et matérielles et des effectifs étudiants;*
- b) proposer les objectifs qui doivent être poursuivis, à court et à long terme, pour que soit assuré le développement de l'enseignement supérieur et réviser périodiquement ces objectifs;*

¹ Loi sur le Conseil des universités, article 2. (Abrogée en 1993)

² CSN. Positions et commentaires sur le document «L'Université devant l'avenir», Perspectives pour une politique gouvernementale à l'égard des universités québécoises. Juin 1998, pp. 32 et 34.

- c) donner au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science des avis sur le développement des institutions universitaires et sur la création de nouveaux établissements d'enseignement supérieur;
- d) suggérer au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science les normes qui pourraient être adoptées relativement à la standardisation des méthodes comptables des établissements d'enseignement supérieur;
- e) étudier les budgets annuels de fonctionnement et d'investissements des établissements d'enseignement supérieur;
- f) recommander le montant des crédits annuels à dégager aux fins de subventions aux établissements d'enseignement supérieur ainsi que leur répartition;
- g) recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements d'enseignement supérieur et entre l'enseignement supérieur et les autres niveaux d'enseignement;
- h) maintenir des liens étroits avec les organismes responsables de la recherche et faire des recommandations au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science relativement au développement de la recherche universitaire;
- i) collaborer à la préparation des lois et des règlements relatifs à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire.

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

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

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

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

- d) *les mesures qu'il entend adopter pour assurer la coordination entre les établissements d'enseignement supérieur;*
- e) *des règles relatives à la standardisation des méthodes comptables des établissements d'enseignement supérieur.*

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

De plus, nous croyons qu'il devrait être du ressort du Conseil national des universités de coordonner les travaux afin d'établir une Charte de l'université québécoise ou une loi-cadre. La façon dont sera mené cet exercice aura un effet déterminant sur l'adhésion de la communauté universitaire et de la société québécoise aux valeurs et aux principes qui y seront énoncés. Il est clair que le processus entamé par le chantier sur une loi-cadre ainsi que les délais prévus ne permettront pas une délibération collective sur les valeurs de l'université et sur son cadre de référence.

La communauté universitaire et la collégialité au cœur de son fonctionnement

Au fil des ans, les établissements universitaires ont développé des pratiques de gestion qui relèvent de leur histoire, de leurs règles et de leur culture particulières. La gouvernance universitaire est caractérisée par une gestion en collégialité qui favorise l'expression et la prise en compte d'une diversité de points de vue. Mais depuis quelques années, ce modèle est remis en question, de même que la présence d'une forte majorité de représentantes et représentants de la communauté universitaire au sein des instances décisionnelles et de coordination.

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

Le modèle universitaire de gestion en collégialité a fait ses preuves. Il constitue un atout à préserver et surtout à bonifier. Il importe que le fonctionnement d'un éventuel Conseil national des universités repose sur la collégialité et que sa composition s'appuie sur une forte majorité de représentants de la communauté universitaire. Sa composition doit assurer une participation représentative de chaque groupe de personnels et d'étudiants. Trop souvent, certains groupes, tel celui des chargés de cours, sont sous-représentés, alors que d'autres, comme celui du personnel de soutien, sont parfois absents. Une composition collégiale est essentielle à la crédibilité d'un futur conseil auprès de l'ensemble de la communauté universitaire. Il faut également assurer une diversité de profils des représentants externes et viser la parité hommes-femmes comme c'est déjà le cas pour les sociétés d'État.

Une mise en garde s'impose

La CSN reconnaît que les universités sont autonomes, par leur mission et leurs fonctions, mais elles ne sont pas pour autant exemptées de l'obligation de rendre des comptes à la population et à l'État qui sont leurs principaux bailleurs de fonds, bien au contraire. D'ailleurs, il existe déjà plusieurs mécanismes d'évaluation au sein du système universitaire: le processus d'évaluation des programmes, les rapports annuels des établissements remis au ministre et examinés par la Commission de la culture et de l'éducation, la convocation aux trois ans des dirigeantes et dirigeants des établissements par cette même Commission pour une reddition de comptes et les politiques institutionnelles d'évaluation des enseignements de chaque université. Bien qu'ils soient perfectibles, la CSN croit que ces processus sont suffisants³.

La qualité de l'enseignement universitaire au Québec n'est pas remise en cause, cela a été reconnu par tous lors du Sommet. Pourtant, plusieurs voudraient imposer des mécanismes d'assurance qualité dont les objectifs ne peuvent la garantir. En effet, l'assurance qualité est issue du concept économique de l'*International Organization for Standardization* qui a développé une myriade de standards ISO afin d'unifier les standards industriels et de faciliter les échanges internationaux. La terminologie de l'assurance qualité a fait son apparition dans l'enseignement supérieur dans les années 1990. À l'échelle internationale, les prétextes pour adhérer à des mécanismes d'assurance qualité sont multiples, notamment: l'adoption de pratiques issues de la *nouvelle gestion publique*, l'optimisation des ressources publiques, la volonté d'accroître l'imputabilité des institutions, la diversification de l'offre de l'enseignement supérieur, la croissance des prestataires privés, l'internationalisation de l'enseignement supérieur et l'émergence de processus d'intégration.⁴ Il convient de noter que de nombreux représentants de la communauté universitaire s'opposent à plusieurs de ces objectifs qui découlent d'une vision marchande de l'éducation.

³De façon générale, les pratiques institutionnelles d'évaluation des programmes fonctionnent bien. Toutefois, la participation de l'ensemble des enseignants impliqués dans un programme pourrait être améliorée, notamment celle des chargés de cours. De plus, il y a peu d'information fournie au sujet des évaluations de programmes et des améliorations mises en œuvre à la suite de celles-ci. La reddition de comptes auprès de la Commission de la culture et de l'éducation est un processus démocratique qui respecte la responsabilité de chacun. Toutefois, alors que la structure est en place pour un examen rigoureux des pratiques des universités, les députés manquent souvent de ressources et de connaissances pour pleinement participer à cet exercice. De plus, il est difficile de faire le suivi des recommandations de la Commission. Enfin, des études supplémentaires du Vérificateur général du Québec s'avèrent nécessaires. Il faut s'assurer d'une cohérence ou uniformité des états financiers et exiger que les universités les produisent dans les délais prévus.

⁴ Conseil supérieur de l'éducation. *L'assurance qualité à l'enseignement universitaire: une conception à promouvoir et à mettre en œuvre*. Février 2012, pp. 11-12.

Les expériences de mécanismes d'assurance qualité en Europe et aux États-Unis ont permis d'observer plusieurs dérives : les principales étant la surcharge de travail à laquelle doivent faire face les établissements pour répondre aux questionnaires d'évaluation; le caractère limitatif des critères de qualité du fait qu'ils peuvent difficilement prendre en compte l'accessibilité des études et les conditions de travail; la baisse des standards dans un contexte où, par exemple, on s'intéresse davantage au nombre de diplômés qu'à la qualité de la formation; la promotion d'une culture de commercialisation de l'enseignement supérieur et l'uniformisation des pratiques générées par l'utilisation de listes de critères.⁵ On constate ainsi que l'objet évalué tend à se transformer pour mieux répondre à l'évaluation, s'éloignant conséquemment de sa raison d'être. Ainsi, il semble y avoir un glissement vers une logique de réputation des établissements plutôt qu'une logique de véritable amélioration de la qualité. Tout cela engendre une uniformisation des pratiques et freine la créativité qui est pourtant au cœur même de la mission des universités.⁶

L'évaluation de l'enseignement doit se faire avec le concours de tous les membres de la communauté universitaire. Elle doit reposer sur les principes d'autogestion et de collégialité, s'établir à partir d'objectifs et de critères identifiés au départ. Ce qui existe déjà. Elle doit être menée dans la plus grande transparence et permettre un suivi des recommandations. La CSN s'oppose aux modes d'évaluation et de reddition de comptes qui ne servent qu'à attiser la rivalité entre des établissements désormais obsédés par les palmarès. L'évaluation peut servir à déterminer les points à améliorer, non dans une perspective de classement, mais dans une optique de redressement et de bonification des services à la population. On doit favoriser l'élaboration et l'application de standards qualitatifs propres à l'établissement. Ces normes devraient tenir compte de tous les aspects du rayonnement universitaire, incluant la qualité de l'enseignement dispensé, les garanties d'accessibilité aux études et la diffusion dans toute la collectivité du savoir créé.

Considérant les expériences négatives dans les autres pays, le fait que l'enseignement universitaire au Québec se porte bien et qu'il existe des mécanismes d'évaluation, la CSN s'oppose à ce que le nouveau Conseil national des universités agisse à titre d'organisme d'assurance qualité.

⁵ FNEEQ. Avis de la FNEEQ sur l'assurance qualité. Document déposé au Conseil supérieur de l'éducation. Décembre 2011.

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

Conclusion et recommandations

Les chantiers mis en place à la suite du Sommet sur l'enseignement supérieur devaient permettre aux partenaires de poursuivre les échanges et les débats sur des sujets plus spécifiques. Cependant, force est de constater que les processus ainsi que les délais adoptés par le ministre vont à l'encontre de la volonté de la communauté universitaire. Nous sommes particulièrement inquiets de l'absence de mécanismes de délibération collective portant sur le contrat social entre les universités et la société québécoise ainsi que sur un cadre de référence liant les universités à l'État.

La CSN recommande :

- La création d'un Conseil national des universités dont l'objectif serait de partager une vision commune du développement des universités québécoises et d'améliorer la coordination et la cohérence entre les établissements tout en respectant leur autonomie. Son mode de fonctionnement doit reposer sur la collégialité et sa composition doit inclure une majorité forte de la communauté universitaire, elle doit assurer une participation représentative de chaque catégorie de personnel et d'étudiants;
- L'élaboration d'une loi portant exclusivement sur la création d'un Conseil national des universités dont la mission et les pouvoirs seraient inspirés de l'ancienne Loi sur le Conseil des universités. Ce nouveau conseil ne doit pas agir comme un organisme d'assurance qualité;
- La mise en place d'un processus basé sur la collégialité et l'adoption de délais raisonnables pour les travaux des chantiers permettant une réflexion en profondeur ainsi que des débats collectifs.