



Une loi d'orientation et de sens

Mémoire présenté à la co-présidente et au co-président du chantier sur une loi-cadre
des universités découlant du Sommet sur l'enseignement supérieur

Montréal

17 mai 2013

**Le générique masculin, lorsqu'il est
employé dans le présent document,
l'est sans aucune discrimination
et uniquement pour faciliter
la lecture du texte.**

S'appuyant sur les travaux de la FQPPU, ce document est le fruit du travail de rédaction, d'analyse et de synthèse des personnes suivantes :

Max Roy, professeur à l'UQAM
et président de la FQPPU

Pierre Hébert, professeur à
l'Université de Sherbrooke

Jean Bernatchez, professeur à l'UQAR

Louise Briand, professeure à l'UQO

Françoise Naudillon, professeure à
l'Université Concordia

Michel Umbriaco, professeur à la TÉLUQ
et président du Comité sur le financement
universitaire de la FQPPU

Hans-Olivier Poirier Grenier, assistant-chercheur
à la FQPPU

Depuis 1991, la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) est l'organisation qui représente la majorité des professeures et professeurs réguliers des universités francophones et anglophones du Québec.

Pour nous joindre :
4446, boul. St-Laurent, bureau 405
Montréal (Québec)
H2W 1Z5

Téléphone : 514-843-5953
Ligne sans frais : 1-888-843-5953
Télécopieur : 514-843-6928
Courriel : federation@fqppu.org

Table des matières

Introduction	4
1- Une loi-cadre distincte	6
2- Missions et valeurs de l'université québécoise	7
2.1 Préambule	8
2.2 Un <i>préalable</i> manquant depuis des décennies	8
2.3 Quelques exemples desquels s'inspirer.....	10
2.4 « Définition » de l'université.....	12
2.5 Objets visés par la loi-cadre.....	13
2.5.1 Principes généraux.....	13
2.5.2 La liberté académique.....	13
2.5.3 Partenariats, propriété intellectuelle et liberté de publication	15
3- Des éléments de réponses aux questions des co-présidents.....	18
3.1 Une loi-cadre devra-t-elle affirmer les missions et les valeurs de l'université québécoise? Si oui, de quelle façon?	18
3.2 Existe-t-il un modèle universitaire québécois distinct? Si oui, en quoi se distingue-t-il? De quelle manière la loi-cadre doit-elle en rendre compte?	19
3.3 Quels sont les principes de gouvernance que la loi-cadre devrait retenir et formellement inscrire à son texte ?.....	20
3.4 De quelle façon, dans une perspective de saine gouvernance, une loi-cadre peut-elle concilier les attentes de la collectivité à l'égard des universités avec les moyens d'y répondre ?.....	22
4- Quelques propositions spécifiques	27
4.1 Les droits des étudiants	27
4.2 La formation et le perfectionnement des membres des Conseils d'administration et des Commissions des études.....	27
4.3 Une formation continue des administrateurs.....	28
Conclusion.....	30

Introduction

Lors d'un congrès national tenu à Magog-Orford, au mois de mai 1997, la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) réclamait «l'adoption d'une Charte de la liberté académique et de l'autonomie universitaire établissant, entre autres, les conditions des partenariats entre l'université et ses bailleurs de fonds, tant pour les programmes d'études que pour la recherche fondamentale et appliquée¹.» À cette même occasion, la FQPPU recommandait formellement «la création d'une Commission nationale des Universités, permanente, publique, indépendante et multipartite chargée de promouvoir le développement du réseau universitaire dans sa totalité, de préserver l'intégrité de l'institution et le respect des principes qui la fondent, en particulier la liberté académique et l'autonomie institutionnelle, d'aviser et de conseiller le gouvernement et les composantes de la communauté universitaire sur toute question relative à l'enseignement, à la recherche, à la formation des étudiantes et des étudiants et au financement».

Ces recommandations étant plus que jamais pertinentes, la FQPPU a réclamé officiellement l'adoption d'une Charte nationale des universités et la création d'un Conseil des universités lors du Sommet sur l'enseignement supérieur et des rencontres qui l'ont précédé. Les échanges, les discussions et les débats successifs ont permis de mesurer tout l'intérêt de cette proposition et ont justifié le gouvernement du Québec de la faire sienne.

Lors de la fructueuse rencontre des représentants de la FQPPU avec la co-présidente et le co-président du Chantier sur une loi-cadre des universités découlant du Sommet sur l'enseignement supérieur, il a été convenu que la FQPPU préparerait un mémoire pour préciser ses positions et propositions ainsi que pour réagir à des hypothèses soulevées à cette occasion.

Compte tenu de l'échéance imposée pour le dépôt de ce nouveau mémoire, nous nous en tenons ici à exposer brièvement:

- La proposition de lois distinctes pour la création du Conseil national des universités et pour l'adoption d'une loi-cadre sur les universités;
- Les valeurs et les principes essentiels que doit soutenir la loi-cadre;
- Des éléments de réponses aux questions des co-présidents du Chantier;
- Quelques propositions spécifiques.

¹ Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (1997), «L'université comme service public». En ligne : <<http://www.fqppu.org/bibliotheque/publications1/universite-service-public.html>>.

Les membres de la FQPPU désirent remercier la co-présidente et le co-président du Chantier sur une loi-cadre des universités pour leur disponibilité et leur ouverture. Nous voulons également les assurer de notre collaboration la plus entière à la préparation de cette loi-cadre qui est d'une importance primordiale pour la FQPPU et qui aura valeur de référence pour l'ensemble de la population. Outre les questions de fond, notre contribution pourra aussi porter éventuellement sur la formulation des articles de la loi.

Le présent document vient s'ajouter au mémoire soumis par la FQPPU à l'occasion du Sommet sur l'enseignement supérieur intitulé «Ouvrir ensemble une voie pour l'université québécoise» (février 2013).

Max Roy, président
Fédération québécoise des professeures
et professeurs d'université (FQPPU)

1- Une loi-cadre distincte

Dans la conclusion du Sommet sur l'enseignement supérieur, le gouvernement a annoncé le projet d'une loi-cadre des universités, loi qui devait également prévoir un chapitre sur la création du Conseil national des universités (CNU), laquelle fait l'objet d'un autre chantier. Le rapport sur le projet de loi-cadre qui est en voie d'élaboration au sein d'un chantier spécifique devrait être remis à la fin d'août 2013.

Par ailleurs, le rapport du président du chantier sur le Conseil national des universités serait prêt dès la fin de juin 2013, conformément à l'échéance prévue. Il pourrait constituer dès lors la matière d'un projet de loi distinct. Cela s'accorde avec le caractère structurel et la visée fonctionnelle du Conseil. Pour sa part, la loi-cadre a un caractère plus général; elle commande l'établissement de consensus sur les valeurs et les principes qui doivent présider au développement du réseau universitaire québécois.

Compte tenu de l'importance des questions qui se rapportent à l'université et de l'urgence de disposer d'une instance d'analyse et de recommandation appropriée, la FQPPU appelle de tous ses vœux la création la plus rapide possible du Conseil. C'est pourquoi nous soutenons l'idée d'une loi spécifique qui s'insérerait, dans les meilleurs délais, dans l'agenda et le calendrier législatifs, ce qui nous permettrait d'espérer une implantation effective du Conseil au tout début du printemps de 2014. Celui-ci serait notamment garant de la loi-cadre, laquelle serait adoptée ultérieurement.

L'esprit d'une loi-cadre des universités déborde la nature d'un instrument comme le Conseil des universités. Mais la loi doit lui servir d'inspiration dans l'accomplissement de ses mandats. Il nous paraît donc tout aussi logique qu'opportun de distinguer des démarches pour se doter d'un cadre législatif et d'un organisme particulier. Cette proposition n'enlève rien au caractère primordial de la loi-cadre. Au contraire, cela permettrait de «centrer» la loi-cadre sur les grands enjeux de valeurs et de gouvernance.

2- Missions et valeurs de l'université québécoise

Cette section s'appuie sur le projet d'une Charte nationale de l'université québécoise soumis par la FQPPU dans le cadre du Sommet sur l'enseignement supérieur. Elle ajoute plusieurs éléments nouveaux ou complémentaires au mémoire déposé alors.

Parmi les aspects importants à considérer dans la loi-cadre, il faut compter des implications sur le financement et la gouvernance universitaires. Disons d'emblée que la loi doit affirmer la nécessité d'un financement adéquat des universités et stipuler que celui-ci doit être assuré de manière continue et prévisible. À ce sujet, des questions spécifiques, dont les règles de financement, débordent évidemment le cadre de la loi et elles seront abordées dans un autre chantier.

Quant aux enjeux de gouvernance, ils seront traités dans des sections subséquentes (3.3 et 3.4) que nous réservons pour répondre aux questions des co-présidents du chantier sur la loi-cadre. Ce sujet est évidemment crucial et il va de pair avec une conception collégiale de l'université. En bref, les personnes qui agissent au sein de l'université, comme travailleurs ou étudiants, forment la communauté universitaire. Elles sont indispensables à l'existence de l'institution et à l'accomplissement de sa mission. Dans un contexte de création et de transmission des connaissances, de recherche et d'exercice du jugement critique, leur contribution ne se limite pas à l'exécution de tâches. Elle concerne l'ensemble des missions universitaires. Historiquement, d'ailleurs, une participation de la communauté universitaire aux orientations, au fonctionnement et à la gestion de l'université était garante de la préservation de ses valeurs et de son indépendance à l'égard des pouvoirs extérieurs. La pratique de cette collégialité, du reste, assure une cohérence entre les objectifs (pédagogiques, scientifiques, institutionnels) et les moyens pour les atteindre. Elle participe au processus continu d'apprentissage et de production de savoirs.

Associée dès le début, à l'idée même d'université, la collégialité vaut d'être protégée et renforcée dans la gouvernance des établissements.² Ce principe est d'autant plus indiqué, de nos jours, que les universités peuvent rapidement perdre leur autonomie en raison d'un manque de ressources.

² Depuis toujours, la FQPPU défend cette position qu'elle partage avec l'ensemble de ses membres et avec d'autres organisations majeures, telles que l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU) et l'Internationale de l'Éducation (IE). Cette position va à l'encontre des propositions de l'IGOPP qui avaient inspiré le défunt projet de Loi 38 sur la gouvernance universitaire, et qui instaurent une distance, sinon un clivage, entre des instances administratives et académiques, niant du coup une dynamique propre à l'institution. Plusieurs analystes et nous-mêmes avons démontré la non-validité des arguments avancés pour imposer un nouveau mode de gouvernance, inspiré de l'entreprise privée. Entre autres, l'IGOPP fondait ses propositions sur une étude défailante du point de vue méthodologique. Voir à ce sujet le mémoire de la FQPPU: «La fin de l'autonomie et de la collégialité universitaires. Analyse critique du projet de loi 38 sur la gouvernance universitaire», 2009. En ligne: <http://www.fqppu.org/assets/files/acces-reserve/pl38_memoire_fqppu.pdf>.

2.1 Préambule

L'université, ce n'est pas seulement des professeurs et des étudiants, et encore moins des bâtiments. L'université, c'est d'abord une *institution* que notre société s'est donnée afin de conserver, transmettre et créer la connaissance *d'une certaine manière*, c'est-à-dire dans des conditions d'exercice qui la définissent.

Ces *conditions d'exercice* ne sont pas toujours très précises : l'université est-elle un service public et, si c'est le cas, quelles conséquences doit-on en tirer? L'enseignement et la recherche sont-ils des activités distinctes, mais indissociables? Qui doit gouverner l'université? La collégialité lui est-elle nécessaire? Quel degré d'autonomie doit-elle préserver en regard des partenaires externes? Quelles sont les conditions pour le développement d'un savoir *critique*? Ce ne sont là que quelques-unes des questions dont les réponses, si elles sont assumées par la collectivité, permettront d'assurer à l'université des valeurs et une identité qui auront une certaine stabilité, et qui gouverneront les actions présentes et futures. Une loi-cadre de l'université québécoise est devenue nécessaire à cette fin.

2.2 Un préalable manquant depuis des décennies

Réaffirmer et consolider son identité, ses valeurs, et agir en conséquence : voilà ce qui a fait défaut aux universités québécoises depuis quelques décennies. Or, cette affirmation de valeurs est rendue d'autant nécessaire que l'université québécoise a connu, depuis deux ou trois décennies, de grands changements, voire de grandes pressions.

La présence accrue de l'État est probablement la plus manifeste, la plus forte de ces pressions. Déjà, en 1998, en guise d'ouverture à un colloque sur « La recherche et les partenariats » organisé par la FQPPU, Guy Rocher fit cette étonnante déclaration : « J'ai dit plusieurs fois que, dans l'université catholique que j'ai connue au début de ma carrière de professeur, les interventions des autorités religieuses, réelles bien sûr, étaient cependant minimales et limitées en comparaison de ce que nous connaissons aujourd'hui de la part des organismes étatiques »³. En outre, les pressions externes –milieu des affaires, de l'industrie, des corporations professionnelles– se sont amplifiées dans un contexte qui est désormais qualifié d'*économie* ou de *société du savoir*. Le savoir au Québec se trouvant en grande partie à l'université, les milieux externes souhaitent évidemment s'allier à elle pour leur propre développement. Là aussi, l'État joue un rôle majeur, comme médiateur ou adjuvant. Ainsi, dans sa « Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation »⁴, le gouvernement précédent posait cette base : « il faut maintenant mettre davantage à contribution l'ensemble des partenaires des milieux de la recherche universitaire, de l'industrie et de l'État, pour accélérer le développement d'une économie déjà fondée sur le savoir ».

³ Rocher, Guy (1999), « Allocution d'ouverture : Entre un passé qui s'estompe et un avenir aux formes incertaines », In *Université*, Vol. 8, No 2, mai 1999, p. 6.

⁴ MDEIE (2010), « Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2010-2013 », Gouvernement du Québec, 46 p.

Ces changements ne sont pas que dans le discours; ils ont aussi des effets réels. L'un de ceux-ci est assurément de questionner, dans cette nouvelle donne sociale, les valeurs qui font consensus dans notre société en ce qui concerne ce que doit être l'université, et comment nous pouvons, à travers tous ces changements, préserver son identité tout en l'adaptant au contexte présent. Pour cela, il faut une loi-cadre, qui se fonde sur des demandes récurrentes depuis les années 1970. Nous en rappelons ici la trame.

Les enjeux et les questions qui concernent les rapports entre l'État et l'université québécoise ne sont pas nouveaux, et ils ont été posés avec beaucoup de pertinence dans l'ouvrage *L'État québécois et les universités*⁵. Les auteurs relèvent à ce propos beaucoup d'imprécisions, voire d'incohérences. Pourtant, ils affirment : « il est incontesté que l'État a déjà et doit continuer à avoir au cours des prochaines années un rôle important à jouer à l'égard du système universitaire » (p. 17). Les interventions de l'État, poursuivent-ils, portent sur les cinq domaines suivants :

1. Les orientations générales ;
2. La configuration du système universitaire ;
3. Le financement et l'utilisation des fonds publics ;
4. L'évaluation du système universitaire ;
5. Les études et recherches sur le système lui-même⁶.

Cependant, avant de mettre en œuvre l'un ou l'autre de ces cinq points, les auteurs estiment qu'il faut d'abord bien établir les pouvoirs et responsabilités de l'État et, peut-on ajouter, les pouvoirs et responsabilités de l'université. Et, pour cela, « chercher à établir par voie de consensus des principes clairs et précis » (p. 18) dont le printemps 2012 a crûment montré le déficit. « Il y a là un préalable logique incontournable » (p. 18).

Ces propos, de même que l'histoire récente de l'université québécoise, montrent donc cette évidence : il faut établir ces « principes clairs et précis », il revient au gouvernement de créer les conditions pour qu'ils soient reconnus et acceptés par tous.

Depuis la fin des années 1970, plusieurs études ont réclamé une meilleure définition des rapports entre le monde universitaire et l'État (et nous ajouterions aujourd'hui : les entreprises). Par exemple, en 1979, la Commission Pagé proposait trois mesures précises⁷ :

⁵ Beaulieu, Paul et Denis Bertrand, dir. (1999), *L'État québécois et les universités : Acteurs et enjeux*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université du Québec, 270 p.

⁶ Ce dernier point est plus original. Les auteurs estiment que l'État doit favoriser l'étude de l'université pour elle-même, comme système social, et que pour bien la soutenir, il faut d'abord bien la connaître.

⁷ Ministère de l'éducation du Québec (1979), « L'école québécoise : énoncé de politique et plan d'action », Gouvernement du Québec, 167 p.

1. La création d'un ministère des universités (ce qui est d'une certaine manière réalisé avec la création du Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie);
2. Le maintien (à l'époque) du Conseil des universités;
3. « La promulgation d'une *loi des universités*, rendant plus *transparentes* les actions de l'État, consacrant *l'autonomie* des établissements universitaires, venant confirmer la *diversité des chartes et statuts* des établissements universitaires, clarifier les *droits et responsabilités* qui découlent de leur financement par l'État ainsi que fixer les *conséquences* de leur appartenance au réseau universitaire québécois » (Dans Beaulieu et Bertrand – nous soulignons).

Cet appel date de 1979. Et, 20 ans plus tard, Beaulieu et Bertrand, déplorent que « le Québec n'a pas de ministère des affaires universitaires, n'a plus de Conseil des universités et n'a pas de loi-cadre sur les universités » (p. 31). Les travaux des chantiers annoncés par l'actuel gouvernement au récent Sommet sur l'enseignement supérieur – notamment en ce qui a trait au Conseil national des universités et à la loi-cadre des universités – sont susceptibles d'apporter des réponses aux problématiques observées depuis 20 ans par de nombreux acteurs de la communauté universitaire, et nous nous en réjouissons.

2.3 Quelques exemples desquels s'inspirer

Bien que nous considérons important que la loi-cadre des universités québécoises reflète le caractère distinct des universités d'ici, tant sur le plan institutionnel que sur les plans culturels et linguistiques, nous croyons qu'il s'avère utile de s'inspirer des chartes développées par diverses universités d'Europe et d'ailleurs. À titre d'exemple, nous mettrons ici en lumière les principes et valeurs défendus par la Magna Charta Universitatum de Bologne et par la Charte d'éthique et de déontologie de l'Université de Genève, qui nous apparaissent pertinents dans un projet de loi-cadre au Québec.

La *Magna Charta Universitatum* a été adoptée le 18 septembre 1988, alors que les recteurs de 430 universités étaient réunis à Bologne, en Italie, pour célébrer le 900^{ième} anniversaire de la première université d'Europe⁸. Si cette charte a servi d'assise aux collaborations plus accrues entre les universités et les nations européennes – qui, ensuite, ont favorisé l'adoption du critiqué « processus de Bologne » quelques années plus tard – la *Magna Charta* réaffirme toutefois certains principes fondamentaux chers aux universitaires, tels que l'autonomie universitaire et la liberté de la recherche et de l'enseignement (liberté académique). Le passage suivant en témoigne :

⁸ Au début de 2013 c'est près de 800 universités de 80 pays qui ont signé cette Charte inspirante, dont au Québec, l'UQO et l'Université Laval. En septembre 2013, au 25^e anniversaire de la première cérémonie de signature, il est prévu que plusieurs autres universités y adhéreront.

Principes fondamentaux

L'université, au cœur de sociétés diversement organisées du fait des conditions géographiques et du poids de l'histoire, est une institution autonome qui, de façon critique, produit et transmet la culture à travers la recherche et l'enseignement. Pour s'ouvrir aux nécessités du monde contemporain, elle doit être indépendante de tout pouvoir politique, économique et idéologique.

Dans les universités, l'activité didactique est indissociable de l'activité de recherche afin que l'enseignement soit à même de suivre l'évolution des besoins, les demandes de la société et l'avancée des savoirs scientifiques.

La liberté de recherche, d'enseignement et de formation est le principe fondamental de la vie des universités. Les pouvoirs publics et les universités, chacun dans leur domaine de compétence, doivent garantir et promouvoir le respect de cette exigence fondamentale. Rejetant l'intolérance, toujours ouverte au dialogue, l'université est donc le lieu idéal de rencontre entre professeurs, ayant la capacité de transmettre le savoir et les moyens de le développer par la recherche et l'innovation, et les étudiants, ayant le droit, la volonté et la capacité d'en enrichir leur esprit.⁹

Quant à elle, la Charte d'éthique et de déontologie de l'Université de Genève, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2010, comprend quatre principes fondamentaux, que sont :

- la recherche de la vérité ;
- la responsabilité envers la communauté universitaire, la société et l'environnement ;
- le respect de la personne ;
- et, enfin, la liberté de l'enseignement et de la recherche.

S'ils nous apparaissent tous valables, ce dernier principe est particulièrement pertinent en ce qui concerne la loi-cadre. Ce principe est explicité comme suit :

La liberté de l'enseignement et de la recherche

a) L'Université revendique la liberté académique dans le choix des thématiques de l'enseignement et de la recherche. Cette liberté est indispensable au développement et au partage des connaissances comme à leur transmission. L'Université en garantit le respect.

b) Les personnes engagées dans l'enseignement, la recherche ou leurs études doivent pouvoir présenter une opinion critique sans faire l'objet de censure ou de répression, dans le respect des droits d'autrui.

c) La liberté académique impose aussi des devoirs. Elle doit s'exercer dans le respect des lois, des obligations universitaires, des devoirs de la charge et des règlements d'études, ainsi que des valeurs de la présente charte et des normes déontologiques qui en découlent.

d) La liberté académique est étroitement liée dans la pratique à l'indépendance des personnes qui s'en réclament ainsi qu'à leur intégrité personnelle. Afin de préserver cette indépendance, l'acceptation de faveurs, de cadeaux, d'invitations ou d'avantages sous d'autres formes est soumise à une obligation de transparence.

⁹ « Magna Charta Universitatum » (1988). En ligne : <<http://www.magna-charta.org/cms/cmspage>>.

e) Les faits ou situations de nature à causer un conflit d'intérêts, d'ordre moral ou pécuniaire, doivent être déclarés. Il en va de même pour toutes les sources de financement liées aux activités menées au sein de l'Université.

f) En aucun cas, il ne sera fait usage de l'influence que confère une fonction à des fins personnelles ou en faveur de parents et de proches. Toute activité externe est soumise à un devoir de loyauté envers l'institution.¹⁰

À partir de ces deux exemples, nous proposons maintenant non pas une formulation de cette future loi-cadre, mais des énoncés généraux touchant la « définition » de l'université, ainsi que les objets ou thèmes sur lesquels pourront porter cette loi-cadre.

Les propositions qui suivent ont pour but premier de donner un aperçu de ce que pourra couvrir la loi-cadre.

2.4 « Définition » de l'université

Au départ, la loi-cadre devra aborder les aspects suivants :

- L'université est une institution qui peut être qualifiée de « service public »¹¹ ;
- L'université est une institution autonome ;
- L'université a pour but premier de conserver, produire et transmettre la connaissance par la recherche et l'enseignement ;
- La recherche de la vérité dans la quête de la connaissance s'appuie sur un esprit de rigueur qui répond à des exigences d'intégrité et d'équité ;
- L'enseignement et la recherche, missions principales de l'université, se fondent sur le respect des valeurs inscrites dans cette loi-cadre, dont découlent les règles de fonctionnement et les activités de la communauté universitaire dans son ensemble ;
- « Toute forme de discrimination doit être proscrite, qu'elle soit de nature sociale, religieuse, ethnique, sexuelle ou autre, aussi bien dans l'accomplissement des tâches d'enseignement et de recherche que dans les relations au sein même de la communauté universitaire. »¹² ;
- « La présente charte engage [l'État, de même que] l'ensemble de la communauté universitaire : le corps professoral, les collaboratrices et collaborateurs de l'enseignement et de la recherche, les étudiantes et étudiants, le personnel administratif et technique, ainsi que les personnes dont le statut relève d'une activité partielle ou accessoire. » (Genève)¹³.

¹⁰ Université de Genève (2010), « Charte d'éthique et de déontologie », in *Université de Genève : Comité d'éthique et de déontologie*. En ligne : <<http://www.unige.ch/ethique/charte.html>>.

¹¹ Voir à ce sujet : Fédération des professeures et professeurs d'université (1997), « L'Université comme service public ». En ligne : <<http://www.fqppu.org/bibliotheque/publications1/universite-service-public.html>>.

¹² Université de Genève (2010), *Ibid.*

¹³ *Idem.*

2.5 Objets visés par la loi-cadre

2.5.1 Principes généraux

Nous énumérons ci-après quelques principes généraux qui devraient être inclus dans la loi-cadre. Les questions de gouvernance seront traitées dans les sections 3.3. et 3.4.

- La collégialité est le mode de gouvernance propre à l'université, à toutes les instances ;
- La recherche et l'enseignement sont des composantes indissociables ;
- L'indépendance morale et intellectuelle de l'enseignement et de la recherche/création est essentielle, en regard des pouvoirs politiques et économiques ;
- L'université favorise la mise en œuvre d'un esprit critique et la mise en discussion des savoirs qu'elle génère et transmet ;
- « Toute personne engagée dans la recherche répond à une exigence d'intégrité dans sa quête de la connaissance et dans l'interprétation des résultats. » (Genève) ;
- L'université favorise la mobilité des personnes et l'échange des connaissances ;
- L'université doit assurer aux professeurs les conditions et la liberté nécessaires pour atteindre les objectifs de recherche et d'enseignement ;
- « La recherche scientifique se voit reconnaître un droit à l'innovation, mais il est attendu d'elle qu'elle considère le principe de précaution, qu'elle s'interroge sur sa propre finalité et sur les conséquences potentielles de ses résultats sur la société et l'environnement. L'université et ses membres devraient dès lors être capables de remettre en question des applications potentiellement dangereuses. »¹⁴

2.5.2 La liberté académique

S'il existe des principes non négociables, permettant d'assurer la crédibilité des institutions universitaires et une compétence rigoureuse en ce qui a trait aux pratiques d'enseignement et de recherche des professeurs-chercheurs, la liberté académique (ou liberté universitaire) apparaît, à notre avis, comme le plus fondamental. C'est sans doute pourquoi ce principe est déjà inscrit dans la grande majorité des politiques de recherche des universités québécoises, quand ce n'est pas à même leurs chartes et/ou statuts ou au sein de la Loi sur l'Université du Québec (L.R.Q., c. U-1) :

3. L'Université a pour objet, dans le respect de la liberté de conscience et des libertés académiques inhérentes à une institution universitaire, l'enseignement

¹⁴ Université de Genève (2010), *Op cit.*

supérieur et la recherche ; elle doit notamment, dans le cadre de cet objet, contribuer à la formation des maîtres.¹⁵

En l'occurrence, dès 1995, la FQPPU adoptait une résolution sur la liberté académique et l'intégrité intellectuelle et scientifique en milieu universitaire :

La liberté académique est le droit qui garantit l'accomplissement des fonctions professorales.

Elle comprend :

- Le droit d'enseigner, de faire de la recherche ou de la création sans être obligé d'adhérer à une doctrine prescrite ;
- Le droit de diffuser les résultats de la recherche ou de la création ;
- Le droit d'expression, incluant la critique de la société, des institutions, des doctrines, dogmes et opinions, et notamment des règles et politiques universitaires, scientifiques ou gouvernementales.

La liberté académique est donc un droit fondamental des professeures et professeurs d'université, parce qu'elle est nécessaire à la réalisation des finalités de l'institution universitaire.

La liberté académique doit s'appliquer pleinement aux professeures et professeurs qui ont pour tâche l'enseignement, la recherche, la création, ainsi que la participation aux différentes instances universitaires et les services à la collectivité. Elle leur permet d'accomplir ces tâches sans être assujettis à des pressions ou censures et ce, quels que soient l'orientation de leur pensée, leur style de vie, leur origine ethnique, leur langue, leur sexe, leur orientation sexuelle, leur handicap physique, leurs opinions et actions politiques ou religieuses, leur âge, leur état civil.

La liberté académique constitue aujourd'hui une forme particulière du droit à la liberté d'opinion et d'expression reconnu dans les chartes des droits et libertés. De par leurs fonctions, les professeures et professeurs doivent pouvoir fournir à la société des jugements et des opinions indépendants qui risquent autrement d'être gardés sous silence.

La permanence est une importante garantie de l'exercice de la liberté académique. En protégeant les professeures et professeurs contre toutes représailles, la permanence leur permet d'accomplir leur mission universitaire.¹⁶

Ce dernier point incite à inclure dans la loi-cadre des articles contre la censure, l'intimidation et les abus de pouvoir. Il mérite aussi d'être souligné pour une autre raison. En effet, la permanence d'emploi des professeurs, des chercheurs et des autres personnels académiques est une nécessité pour l'institution elle-même, puisqu'elle assure la régularité et la continuité des activités d'enseignement et de recherche. C'est une évidence que les établissements ne peuvent pas se développer ni même maintenir la qualité de la formation universitaire et des projets scientifiques sans un personnel stable,

¹⁵ À cet effet, l'arrêt McKinney de la Cour suprême permet de comprendre que la liberté académique doit être en quelque sorte considérée comme un sous-ensemble de la liberté d'expression, qui permet de passer outre à ses différentes restrictions en milieu de travail, notamment l'obligation de loyauté envers son employeur.

¹⁶ FQPPU (1995), « Troisième congrès statutaire : Résolution sur la liberté académique et l'intégrité intellectuelle et scientifique en milieu universitaire adoptées par le Congrès », Montréal, mai 1995. En ligne: <<http://www.fqppu.org/assets/files/themes/autres/Liberte-academique-mai-1995.pdf>>.

expérimenté et en nombre suffisant. Pour assurer la pérennité de l'institution, la loi-cadre des universités doit notamment protéger le corps professoral contre la précarisation et affirmer que les universités doivent pouvoir compter sur toutes les ressources nécessaires à leur bon fonctionnement.

Par ailleurs, l'université doit aussi assurer aux étudiants les conditions et la liberté requises pour atteindre les objectifs de formation. L'université doit, en outre, s'assurer que les étudiants-chercheurs bénéficient des avantages professionnels d'usage dans leur discipline, pour que leur liberté académique et la propriété intellectuelle de leurs travaux soient respectées. On trouvera une proposition spécifique à ce sujet dans la section 4 de ce mémoire.

2.5.3 Partenariats, propriété intellectuelle et liberté de publication

S'il existe plusieurs conceptions de l'Université (libérale, scientifique, etc.), la FQPPU promeut l'idée d'une université comme service public (nous y reviendrons). Par conséquent, elle admet qu'il est opportun que les institutions universitaires et, par le fait même, les professeurs-chercheurs, entretiennent des liens avec la société et puissent répondre à certaines problématiques qui émanent, par exemple, de groupes civils et communautaires, de décideurs publics ou d'entreprises. Toutefois, la recherche étant financée en grande partie par des deniers publics, d'une part, et la liberté académique devant être préservée, d'autre part, il apparaît souhaitable que la future loi-cadre définisse des balises permettant de circonscrire les pratiques de recherche partenariale, notamment en ce qui a trait à la propriété intellectuelle et la liberté de publication.

À l'heure actuelle, au Québec, de nombreuses universités se sont dotées de politiques internes pour encadrer les différents types de projets de recherche. Certaines se sont aussi dotées de services intermédiaires entre les professeurs, les étudiants et les milieux utilisateurs de la recherche, qu'il s'agisse d'organismes publics, communautaires ou privés. Or, s'il est de la prérogative de chaque établissement d'établir la marche à suivre pour favoriser le rayonnement de la recherche des professeurs, il est aussi important de définir des règles claires, pouvant convenir à toutes les institutions, afin de s'assurer que les pratiques de recherche partenariale ne puissent pas empêcher les professeurs-chercheurs et les étudiants de publier leurs résultats de recherche, de les soumettre à leurs pairs et de contribuer à l'avancement du savoir.

Aux fins de cette réflexion autour de la définition d'une loi-cadre, des éléments tirés des politiques de recherche de l'Université de Montréal, notamment, semblent inspirants. Nous les reproduisons ici.

D'abord, la Politique de l'Université de Montréal sur la propriété intellectuelle ¹⁷ définit les « principes des rapports avec des tiers » :

¹⁷ Université de Montréal (2013), « Politique de l'Université de Montréal sur la propriété intellectuelle ». In *Portail de la recherche: Les politiques de la recherche*, Université de Montréal. En ligne:

Lorsqu'un organisme des secteurs publics, parapublic, privé ou communautaire, autre qu'un conseil subventionnaire ou une entité assimilable, contribue financièrement ou participe conjointement avec un chercheur de l'Université à la réalisation d'activités de recherche, de création, de développement ou d'enseignement, ces activités font l'objet, en règle générale, d'une entente écrite entre l'Université et l'organisme. Cette entente désigne notamment le ou les titulaires des droits de propriété intellectuelle et prévoit, s'il y a lieu, ce qu'il adviendra de tout produit universitaire pouvant découler des activités prévues par l'entente. En cas de silence, la détermination des droits se fait par l'Université et le chercheur, en conformité de la présence politique. En plus de devoir respecter les politiques institutionnelles (signature des contrats, frais indirects, etc.), toute négociation d'entente avec des tiers doit se faire en conformité des principes suivants :

2.3.1 Titulaire des droits de propriété intellectuelle

Lorsqu'une entente intervient avec un tiers, l'Université doit faire valoir ses droits de propriété intellectuelle sur tout produit universitaire qui découle des activités réalisées dans le cadre de cette entente. Exceptionnellement, il peut être justifié qu'il en soit autrement. Dans un tel cas, le tiers doit reconnaître la liberté des professeurs de publier les résultats des travaux au moment jugé propice par ceux-ci [...].

2.3.2 Droit de rendre public et d'utiliser tout produit universitaire

L'Université doit promouvoir et préserver le droit des chercheurs de rendre public et d'utiliser, à des fins d'enseignement et de recherche, tout produit universitaire issu d'une entente avec un tiers, tout en respectant ses engagements en matière de confidentialité et de publication [...].

Dans le même ordre d'idées, le point 2.2.1 de la même politique est encore plus explicite en ce qui a trait à la liberté de publication :

2.2.1 Liberté de rendre publics les résultats d'activités universitaires

L'Université reconnaît la liberté aux chercheurs de rendre publics les résultats de leurs recherches. Le moment de publiciser ou de publier, de même que la forme et le contenu de la communication, relèvent de la discrétion du chercheur, sous réserve des droits reconnus aux autres chercheurs, dont les étudiants [...]. Cette reconnaissance est inhérente aux traditions universitaires.

Enfin, dans son Règlement sur les conflits d'intérêts, l'Université de Montréal stipule que ceux-ci concernent particulièrement les « conditions et les facteurs pouvant mettre en péril l'indépendance, la neutralité et le jugement scientifique éclairé des chercheurs et des autres personnes associées aux travaux de recherche [...] et peuvent aussi prendre la forme de conflits d'engagements et de conflits de responsabilités »¹⁸. La loi-cadre pourra assurément être plus explicite sur lesdits facteurs susceptibles de mettre en péril l'indépendance et le jugement scientifique. Il ne s'agit pas seulement, en effet, de conflits d'engagement, mais des risques que la recherche puisse être orientée en fonction des

<<http://www.recherche.umontreal.ca/bureau-de-la-recherche-brdv/les-regles-et-politiques-institutionnelles/les-politiques-de-la-recherche>>.

¹⁸ Université de Montréal (2013), « Règlement sur les conflits d'intérêts ». In *Portail de la recherche : Conflits d'intérêts en recherche*. En ligne : <<http://www.recherche.umontreal.ca/la-recherche-a-ludem/le-vice-rectorat-a-la-recherche-et-aux-relations-internationales/integrite-et-normes/conflits-dinterets-en-recherche>>.

intérêts du partenaire (et bailleur de fonds), ou que ses conclusions soient l'objet d'un interdit de publication si elles ne sont pas favorables au partenaire, par exemple. Cette question sort sans doute du cadre des « conflits d'intérêts » ; il sera donc utile de réfléchir à la meilleure façon de l'aborder.¹⁹

¹⁹Par ailleurs, au sujet des conflits d'intérêts, la charte de l'Université de Genève stipule que « les faits ou situations de nature à causer un conflit d'intérêts, d'ordre moral ou pécuniaire, doivent être déclarés. Il en va de même pour toutes les sources de financement liées aux activités menées au sein de l'Université. »

3- Des éléments de réponses aux questions des co-présidents

3.1 Une loi-cadre devra-t-elle affirmer les missions et les valeurs de l'université québécoise? Si oui, de quelle façon?

La première fonction d'une loi-cadre est justement d'affirmer les missions et les valeurs de l'université québécoise. Cette affirmation publique et officielle sera un engagement de l'État à l'égard d'une institution au service de la collectivité. Elle liera aussi toutes les parties concernées, qu'il s'agisse de la communauté universitaire (enseignants, chercheurs, administrateurs, autres personnels, étudiants...) ou des autres personnes et organisations associées à l'université.

En demandant la création d'une Charte de l'université québécoise, lors du Sommet sur l'enseignement supérieur, la FQPPU voulait que celle-ci soit le résultat d'une délibération collective, qu'elle constitue un cadre de référence qui lie les universités et l'État québécois et qu'elle possède une efficience réelle en regard du présent et de l'avenir des universités québécoises. «L'université québécoise, écrivions-nous, est en déficit d'une vision visant à assurer la pérennité de sa tradition intellectuelle et humaniste, ainsi que de ses valeurs de liberté académique, d'autonomie et de service public.» Une charte ou une loi-cadre, dirons-nous maintenant, servirait de «pierre angulaire pour l'orientation future de nos universités et affirmerait le sens de ces institutions». Plus spécifiquement, nous souhaitons que cette loi vise, entre autres, des objets tels que la gouvernance collégiale, l'indépendance morale et intellectuelle de l'enseignement et de la recherche-crédation, ainsi que l'encadrement des partenariats externes.

Une loi impose des droits et des devoirs. Dans le cas présent, elle précise le rôle de l'État. Elle engage non seulement les universités mais aussi l'État à respecter les principes et les objectifs qui y sont affirmés. Ainsi,

- l'État doit assurer aux universités les conditions et la liberté nécessaires pour qu'elles exercent correctement leurs missions (éducative, scientifique, citoyenne, critique...);
- un financement adéquat, prévisible et continu de la part de l'État est une condition nécessaire pour le maintien des établissements universitaires et pour le plein accomplissement de leurs missions.

Ces principes, entre autres, devraient faire l'objet d'articles spécifiques de la loi-cadre.

Il est trop tôt pour dire comment la loi-cadre devrait se présenter et s'imposer. Quelles seraient ses contraintes? Devrait-elle être précédée d'un énoncé général? Concrètement, l'affirmation des «missions et des valeurs de l'université québécoise» dans des articles de la loi-cadre pourra être inspirée, sur le plan formel, des chartes citées en exemple ici-même et d'autres lois constitutives. Plusieurs énoncés dans ce mémoire en ont déjà la forme ou presque. Si les contenus importent davantage, nous restons soucieux de leur

traduction législative et nous offrons notre collaboration à cette autre étape du processus, le cas échéant, avec l'aide de nos conseillers juridiques.

3.2 Existe-t-il un modèle universitaire québécois distinct? Si oui, en quoi se distingue-t-il? De quelle manière la loi-cadre doit-elle en rendre compte?

Le modèle universitaire québécois est singulier. L'une de ses caractéristiques tient au fait que l'enseignement supérieur est partagé en deux ordres: le niveau collégial et le niveau universitaire. Ce système est unique et il représente un avantage, puisque l'ordre collégial assure une formation générale préalable. Les études universitaires ont, d'emblée, un caractère spécialisé. À cette particularité structurelle s'ajoute une identité plurielle, puisque l'université québécoise se compose à la fois: 1) d'établissements du réseau de l'Université du Québec et d'établissements qui lui préexistaient; 2) d'institutions francophones et anglophones.

Plus fondamentalement, les 18 établissements universitaires du Québec partagent un modèle commun, ce en quoi le réseau se distingue fortement des autres :

- Dans le modèle universitaire québécois, toutes les universités, les instituts et les écoles supérieures ont une triple mission et tous les professeurs, une triple fonction. Cela se traduit notamment par une large implication culturelle, scientifique et citoyenne des milieux universitaires dans toutes les régions du Québec.
- Au Québec les universités ont été et sont —quoique plus modestement ces dernières années— le vecteur de développement dans tous les domaines ainsi que le principal lieu de la recherche.
- Au Québec, l'accessibilité est la valeur cardinale du financement et du développement des universités. C'est d'ailleurs, depuis sa création, la raison d'être de l'Université du Québec.

La façon d'en rendre compte est d'abord de réaffirmer ces caractéristiques et les valeurs qu'elles sous-entendent. En particulier, au moment où la recherche théorique, fondamentale et désintéressée cesse d'être soutenue par les principaux organismes fédéraux, il s'impose de consacrer les liens entre les fonctions de recherche, d'enseignement et de critique qui sont propres au monde universitaire.

Il importe aussi de récuser toute hiérarchie entre les établissements —ce qui dévaluerait les programmes et les diplômes—, même si l'on peut distinguer des missions particulières et conséquemment le financement qui s'ensuit. (Le cas échéant, ces distinctions seraient prises en charge lors de la révision annoncée de la formule de financement des universités.)

3.3 Quels sont les principes de gouvernance que la loi-cadre devrait retenir et formellement inscrire à son texte ?

La gouvernance universitaire est de nature collégiale: elle repose sur la contribution permanente des membres de la communauté universitaire à toutes les instances de l'institution, y compris les conseils d'administration où ils doivent occuper une majorité de sièges.

Cela étant entendu, la loi-cadre devrait retenir quatre grands principes : (1) l'université est une institution; (2) elle a pour missions la formation, la recherche et le service à la collectivité; (3) elle est un service public; (4) elle se fonde sur la liberté universitaire et son corollaire, l'autonomie universitaire.²⁰

(1) L'université est une institution. L'institution universitaire, autonome et stable en ce sens qu'elle préexiste à ses membres et qu'elle subsiste après eux, demeure soumise à des règles explicites, les instructions, et à des règles implicites, les traditions, qui limitent la contrainte tout en la légitimant.²¹ Deux de ces règles résistent à l'épreuve du temps. D'abord, l'université a toujours été liée à l'idée d'association. À l'origine, des étudiants se regroupent. Ensuite, maîtres et élèves font de même, parfois ensemble, parfois en parallèle. Ils se donnent des règles d'entraide mutuelle qui garantissent leur protection face aux menaces extérieures (le savoir présente un aspect hérétique) et réglementent l'exercice autonome de l'activité qui est leur raison d'être : l'étude.²² Les fonctions de l'étude varient et se confondent : savoir utile en lui-même, savoir utile à une pratique spécialisée ou consacrant une position sociale. Ces deux règles ont cependant toujours coexisté : l'idée d'association renvoie à une logique organisationnelle et la finalité éducative s'inscrit dans une logique institutionnelle.

(2) L'université a pour missions la formation, la recherche et le service à la collectivité. Une rupture apparaît au XIX^e siècle avec une actualisation de la mission d'origine de l'université : c'est la première révolution universitaire. Jusque-là, le savoir universitaire se présente comme un corpus fermé, une masse de vérités révélées et marquées souvent du sceau religieux. Il n'est pas possible de questionner ce savoir, il faut l'intégrer. La recherche n'est pas alors une réalité signifiante. L'activité de recherche intègre graduellement l'université sous l'impulsion du modèle humboldtien. Une seconde révolution universitaire survient au XX^e siècle, aux États-Unis d'abord. Vannevar Bush, avec *Science : the Endless Frontier*, un rapport au président Truman, consacre le modèle.²³ Il s'agit d'une conception linéaire des relations entre science et société, une

²⁰ Des parties de cette section sont reprises de l'ouvrage suivant : Jean Bernatchez (2009), *Référentiels et dynamiques des politiques publiques de la recherche universitaire au Québec*, Québec, Université Laval (thèse de doctorat), 331 p.

²¹ Olivier Reboul (2010), *La philosophie de l'éducation*, Paris, PUF, 128 p.

²² Christophe Charles et Jacques Verger (2012), *Histoire des universités*, Paris, PUF, 352 p.

²³ Vannevar Bush (1945), *Science : the Endless Frontier*. En ligne :

<http://www.nsf.gov/od/lpa/nsf50/vbush1945.htm> (plus récente consultation le 16 mai 2013).

conception marquée par ces caractéristiques : la recherche fondamentale, libre et financée par l'État, doit se faire à l'université; elle permet en outre des réalisations utiles.²⁴ Certes, les universités ont toujours entretenu d'étroites relations avec l'Église et l'État. Cependant, ce moment aux États-Unis, qui est aussi celui de l'émergence des politiques scientifiques nationales, confirme la mission de transfert scientifique qui se résume à cette idée : la transmission à des usagers de savoirs et de savoir-faire scientifiques utiles. La mission de transfert scientifique de l'université se précise au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. Cette fonction utilitaire doit être interprétée dans un sens qui ne se limite pas aux relations avec les entreprises, bien qu'elle ne l'exclue pas. On doit l'interpréter au sens de « service à la collectivité ». Jean-Marc Fontan, par exemple, présente son expérience de chercheur engagé privilégiant une conception pragmatique du changement, qui fonde sa volonté de travailler avec les acteurs du terrain en mode recherche-action, dans une perspective d'innovation sociale. « Par recherche-action, j'entends un processus de recherche construit avec des acteurs sur le terrain autour de préoccupations ou d'interrogations rejoignant des objectifs pratiques et universitaires. »²⁵ Convenons aussi finalement que le terme « formation » est plus approprié maintenant que celui « d'enseignement » ou « d'étude », ce dernier utilisé anciennement, puisqu'il est plus inclusif des pratiques diverses qui se développent en contexte universitaire.

(3) L'université est un service public. Dans le cadre des consultations pré-sommet, Claude Lessard, président du Conseil supérieur de l'éducation, trace le portrait de quatre modèles d'université, des modèles normatifs puisqu'ils définissent une université qui n'existe pas dans une forme intégrale : l'université libérale, l'université scientifique, l'université comme service public et l'université entrepreneuriale. Nous optons d'emblée pour que le modèle de l'université de service public soit la norme et la source d'inspiration. Le président du Conseil supérieur de l'éducation définit ainsi ses caractéristiques : « l'université est partie prenante de la société; elle est une source de progrès social, culturel et économique. En tant que service public, l'université doit être accessible à celles et ceux qui ont le talent et la motivation requise, en toute équité. Elle doit former [...] la main d'œuvre professionnelle et semi-professionnelle. Elle doit rendre des services à la collectivité, que ces services soient de nature sociale, culturelle ou économique [...]. À titre de service public, elle doit rendre des comptes à la société et à l'État. L'offre de formation doit tenir compte des besoins de la société, et la recherche diverse dans ses approches et dans ses modes de diffusion, doit rejoindre les préoccupations de la société. Cette recherche sera plus contextualisée et comprendra des activités de transfert. Cette université ne renonce pas aux exigences de la qualité des modèles plus académiques,

²⁴ Gilbert Hottois (2005), *La science contemporaine entre valeurs modernes et postmodernité*, Paris, Vrin, 128 p.

²⁵ Jean-Marc Fontan (2000), *De l'intellectuel critique au professionnel de service. Radioscopie de l'universitaire engagé*. En ligne :

http://classiques.uqac.ca//contemporains/fontan_jean_marc/intellectuels_critiques/intellectuel_critique.pdf
(plus récente consultation le 16 mai 2013).

mais elle se veut plus pertinente et mieux enracinée dans la société qui la soutient et dont elle peut à son tour influencer sur les orientations et contribuer au développement. »²⁶

(4) L'université se fonde sur la liberté universitaire et son corollaire, l'autonomie universitaire. La liberté universitaire —ou «académique»— garantit aux professeurs « la liberté d'enseignement et de discussion en dehors de toute contrainte doctrinale, la liberté d'effectuer des recherches et d'en diffuser [...] les résultats, le droit d'exprimer librement leur opinion ». ²⁷ Le Conseil supérieur de l'éducation l'associe à la liberté d'expression. ²⁸ La liberté universitaire n'est pas inscrite dans un texte législatif, mais un professeur qui la voit remise en question peut gagner sa cause devant les tribunaux en se fondant sur le droit à la liberté d'expression contenu dans les chartes des droits. ²⁹ La liberté universitaire commande cependant le respect de normes, comme le précise Camil Bouchard : « [...] le discours de la défense de nos droits de chercheurs, qui s'abritent derrière le concept de liberté académique, est un discours de paresseux souvent hypocrite. Je lui préfère celui de la rigueur, de la créativité, de la générosité sociale et du doute ». ³⁰ Il ne remet pas en question la liberté universitaire et son corollaire, l'autonomie universitaire. Il souligne plutôt que les droits confèrent des devoirs, dont celui de responsabilité sociale. Ces trois notions – liberté universitaire, autonomie universitaire et responsabilité sociale – sont d'ailleurs l'objet d'une même déclaration de l'Association internationale des universités, associée à l'UNESCO, visant à défier les contraintes de la nouvelle conjoncture mondiale : « le principe d'autonomie institutionnelle peut être défini comme étant le degré nécessaire d'indépendance à l'encontre de toute intervention extérieure que nécessite l'Université [...]. La raison d'être de la liberté académique [...] se justifie par l'obligation qu'assument les Universités de transmettre à travers les générations le savoir et de faire progresser les connaissances, héritage commun de l'Humanité. »³¹

3.4 De quelle façon, dans une perspective de saine gouvernance, une loi-cadre peut-elle concilier les attentes de la collectivité à l'égard des universités avec les moyens d'y répondre ?

La loi-cadre devrait concilier les attentes de la collectivité à l'égard des universités en considérant les modalités et les principes suivants : (1) les expressions « saine

²⁶ Claude Lessard (2012), *Modèles d'universités et conceptions de la qualité : pour une université plurielle et capable d'en témoigner*, Québec, Conseil supérieur de l'Éducation, p. 4.

²⁷ UNESCO (1997), *Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur*, Paris, UNESCO, p. 5.

²⁸ Conseil supérieur de l'éducation (1995), *Réactualiser la mission universitaire*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation, 69 p.

²⁹ Daniel Baril (1998), « La constitution protégerait la liberté académique », *Forum*, 16 février.

³⁰ Fédération québécoise des professeurs et professeures d'université (1994), « Les organismes subventionnaires sous l'œil des chercheurs : le professeur Camil Bouchard critique le programme des centres de recherche du FCAR », *Université*, vol. 3, n° 3, p. 1, 6-7.

³¹ Association internationale des universités (1998), *Liberté académique, autonomie universitaire et responsabilité sociale*. En ligne : http://archive.www.iau-aiu.net/p_statements/fre/la_declaration.html (plus récente consultation le 16 mai 2013).

gouvernance » et « attentes de la collectivité » ont des acceptions polysémiques dépendantes des paradigmes des locuteurs; (2) le paradigme dominant se traduit dans les principes et les modalités du Nouveau Management Public (NMP), aussi appliqués en gestion universitaire; (3) selon nous, le mode de gouvernance le mieux adapté à l'institution universitaire est le mode de gestion collégial et autonome.³²

(1) Les expressions « saine gouvernance » et « attentes de la collectivité » ont des acceptions polysémiques dépendantes des paradigmes des locuteurs. Dans notre perspective, l'université est un service public, aussi l'administration universitaire peut être associée à une forme d'administration publique, soit un ensemble de pratiques de gestion des biens publics. Hugon³³ propose deux conceptions rivales afin d'apprécier ce que sont les biens publics. La conception minimaliste relève de l'économie et suppose des États égoïstes guidés par leurs intérêts. La régulation se fait alors par la mise en place de règles et il est légitime de déléguer aux acteurs privés la mission de répondre à certains besoins. La conception maximaliste relève de la politique et postule que les biens publics sont des constructions sociales qui renvoient à une dimension universaliste inscrite en marge des règles du droit. Ce patrimoine est transmis dans un futur incertain, ce qui lui confère une valeur inestimable. Ces deux conceptions représentent les extrémités d'un continuum. Selon l'orientation politique de leurs gouvernements, les États tendent vers l'un ou l'autre de ces pôles. Les pays industrialisés tendent désormais vers la conception minimaliste. Notre position tend plutôt vers la conception maximaliste.

(2) Deux modes d'organisation de l'administration publique se sont développés dans le contexte des démocraties occidentales : le modèle traditionnel dit bureaucratique ou wébérien, du nom du sociologue qui en a précisé les caractéristiques; le modèle managérial, connu sous le nom de Nouveau Management Public (NMP). Le modèle managérial tend à remplacer le modèle traditionnel. Deux principes caractérisent le NMP : la séparation entre la formulation des politiques, sous la responsabilité des élus, et leur mise en œuvre assurée par les fonctionnaires; l'attention portée aux processus avec l'adoption de méthodes de gestion du secteur privé.³⁴ Le NMP vise à rendre performante l'administration publique, ce qui impose de revoir la culture bureaucratique dans une perspective d'imputabilité, de flexibilité et de service à la clientèle. Le NMP repose sur la théorie des choix publics (*public choice*), sur celle des coûts de transaction et sur la théorie de l'agence. Fortier précise ce qu'elles ont en commun : « dans ces courants théoriques, l'humain est conçu comme un être rationnel et calculateur, cherchant à maximiser ses intérêts personnels par un comportement opportuniste, stimulé par la

³² Des parties de cette section sont reprises de l'ouvrage suivant : Jean Bernatchez (2013), « L'accès au diplôme universitaire en contexte de Nouveau Management Public », dans Pierre Chenard, Pierre Doray, Edmond-Louis Dussault et Martin Ringuette (dir.), *L'accessibilité aux études postsecondaires. Un projet inachevé*, Québec, PUQ, p. 133-144.

³³ Philippe Hugon (2003), *L'économie éthique publique : biens publics mondiaux et patrimoines communs*, Paris, UNESCO, 87 p.

³⁴ Ian Gow et Christian Dufour (2000), « Le nouveau management public est-il un paradigme ? Cela a-t-il de l'importance ? », *Revue internationale des sciences administratives*, n° 4, p. 679-707.

compétition et l'appât du gain, lesquels deviennent des sources de performance et d'innovation »³⁵. Des méthodes d'évaluation des politiques publiques sont construites en s'inspirant de ces théories (analyse coût-efficacité, analyse coût-avantages) et elles sont versées dans le champ de pratique de l'administration publique québécoise sans remise en question épistémologique, si bien qu'elles deviennent la norme, la façon *scientifique* de rendre compte de l'impact d'une politique. Or, le NMP contribue à la production politique de l'indifférence : « pourquoi un client s'intéresserait-il aux problèmes des autres clients, alors que, pour lui, ce sont surtout des rivaux ou des freins à sa consommation personnelle ? »³⁶. La société n'est plus composée de citoyens, mais de clients dont les besoins doivent être satisfaits : « cette individualisation consumériste des citoyens par le pouvoir politique [...] est sidérante, par son efficacité »³⁷.

Cela s'observe dans les politiques de l'enseignement supérieur, alors que l'individualisme contemporain devient la norme.³⁸ « Pour les auteurs qui lui sont favorables, cette *seconde modernité* serait caractérisée par de nouvelles marges de choix individuel, une réflexivité personnelle plus poussée (quête de soi) et l'apparition de nouvelles formes collectives. Pour les auteurs les plus critiques, cette phase développerait le narcissisme (...) tout en défaisant le lien social »³⁹. L'université n'est plus une institution vouée à la formation des personnes, mais une organisation responsable du développement et de la certification des compétences individuelles utiles à l'insertion professionnelle de ses *clients*. Le concept d'*université entrepreneuriale* traduit ce mouvement.⁴⁰ Il a comme fondement le développement de la culture entrepreneuriale à l'université : « l'administration et le personnel enseignant adoptent une culture du changement plutôt qu'une philosophie du respect des règles »⁴¹. Cette nouvelle figure normative, promue par l'OCDE, se caractérise par vingt pratiques, entre autres : la planification stratégique, le recours aux gestionnaires de profession, le caractère fort de l'équipe de direction en mesure de mieux répondre aux demandes de caractère entrepreneurial (rendant moins importantes les instances universitaires traditionnelles), la budgétisation globale, le transfert technologique, le développement des liens universités-entreprises, l'offre d'activités dont les résultats (*outputs*) sont mesurables, l'offre de services aux entreprises dérivées des

³⁵ Isabelle Fortier (2010), « La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, n° 2, p. 37.

³⁶ Florence Piron (2003), « La production politique de l'indifférence dans le Nouveau management public », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 27, n° 3, p. 47-71.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Gilles Lipovetsky (1983), *L'ère du vide. Essai sur l'individualisme contemporain*, Paris, Gallimard, 246 p.

³⁹ Philippe Corcuff et al. (2008), *Argumentaire pour le colloque Individualisme contemporain et individualités : regards des sciences sociales et de la philosophie*. En ligne: <http://www.ccic-cerisy.asso.fr/individualisme08.html> (plus récente consultation le 16 mai 2013).

⁴⁰ Burton Clark (1998), *Creating Entrepreneurial Universities. Organisational Pathways of Transformation*, Oxford, Pergamon and Elsevier Science, 180 p.; Burton Clark (2005), « The Character of the Entrepreneurial University », *International Higher Education*, n° 38, p. 2-3.

⁴¹ Allan N. Gjerding (2006), « L'université entrepreneuriale : vingt pratiques distinctives », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 18, n° 3, p. 121.

technologies universitaires (incubateurs, technopôles, etc.).⁴² Le concept d'*université managériale* est aussi utilisé par les auteurs qui s'intéressent à la gouvernance des universités, pour critiquer le modèle ou pour le promouvoir : « managerial template (...) has become the normative model of the organization of the university »⁴³.

Le NMP est le moyen permettant depuis 1999 de structurer l'espace européen d'enseignement supérieur pour en faire le lieu le plus compétitif du monde. Ce *processus de Bologne* est aussi un moyen de « mettre de l'ordre dans le marché de l'enseignement supérieur et d'en hiérarchiser les producteurs »⁴⁴. Lorenz a étudié l'impact du NMP sur les politiques d'enseignement supérieur en Europe et observe trois effets : (1) une détérioration du ratio étudiant-professeur explicable par le fait que le NMP mesure les ressources humaines en les associant à des coûts de travail; (2) la décomposition du corps enseignant entre un noyau titulaire et une périphérie de vacataires; (3) des droits de scolarité en augmentation constante.⁴⁵ Vinokur met en relation le NMP et l'autonomie des universités en Europe : « on note la disparition de pans entiers de la recherche et de l'enseignement insuffisamment *efficaces* au regard des objectifs retenus (...) et le déclin de la recherche fondamentale »⁴⁶. Elle conclut que les effets pervers du NMP sur l'enseignement supérieur sont suffisamment avérés. Elle se surprend que la France monte à bord d'un train dont la locomotive a déjà déraillé. Hood⁴⁷ de l'Université Oxford est l'expert consacré du NMP. Ses thèses reposent sur la recherche empirique. Il compare désormais le NMP à la planification soviétique par objectifs et croit que les mêmes causes produisent les mêmes effets : lorsque les objectifs et les moyens ne sont pas perçus par les agents comme étant légitimes, se manifestent alors, comme en URSS, des stratégies de contournement, des comportements de tricherie et de fraude.

(3) Nul mode de gouvernance n'est mieux adapté à la nature particulière de l'institution universitaire que le mode de gestion collégial et autonome. L'autonomie universitaire est un corollaire de la liberté universitaire. Les « recettes » ou les soi-disant « meilleures pratiques » de l'entreprise privée, ou même une bonne partie de celles des entreprises à but non lucratif, ne peuvent être importées à l'université sans un examen attentif (évaluation du changement et de ses diverses retombées, principe de scientificité), une consultation (principe de collégialité) et une appréciation collective.

⁴² *Ibid.*, p. 95-124.

⁴³ David R. Lea (2009), « The Managerial University and the Decline of Modern Thought », *Educational Philosophy and Theory*, n° 43, p. 818.

⁴⁴ Jean-Émile Charlier (2009), « Le processus de Bologne, son histoire officielle, quelques éléments de son histoire cachée et quelques enjeux immédiats », dans Jean-Émile Charlier et al., *Les universités africaines francophones face au LMD*, Bruxelles, Academia-Bruylant, p. 25.

⁴⁵ Chris Lorenz (2008), « L'économie de la connaissance, le nouveau management public et les politiques de l'enseignement supérieur dans l'Union européenne », dans Christophe Charle et Charles Soulié, (dir.), *Les ravages de la modernisation universitaire*, Paris, Syllepse, p. 33-53.

⁴⁶ Annie Vinokur (2008), « Vous avez dit *autonomie* ? », *Mouvements*, n° 55, p. 81.

⁴⁷ Christopher Hood (1991), « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, vol. 69, p. 3-9; Christopher Hood (2000), *The Art of the State : Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Clarendon Press, 276 p.; Christopher Hood (2006), « Gaming in Targetworld : The Targets Approach to Managing British Public Services », *Public Administration Review*, vol. 66, n° 4, p. 515-521.

Ainsi, il nous paraît nécessaire de réitérer que l'administration d'une université, qui est une organisation complexe de service public, exige une connaissance approfondie du milieu, de ses composantes, de ses effectifs et de la population qu'elle sert. Elle exige aussi des relations étroites et continues avec les membres de la communauté universitaire et une familiarité avec les enjeux académiques, scientifiques et collectifs qui sont au cœur de la mission universitaire. Cela justifierait que la loi-cadre soutienne la présence majoritaire de membres de la communauté dans les conseils d'administration des établissements.

En outre, plus qu'une initiation à l'université, il faut une longue expérience dans ce milieu pour le comprendre et le servir adéquatement. C'est pourquoi nous avons recommandé des critères pour le choix des recteurs et autres cadres supérieurs que nous rappelons ici et qui pourraient faire l'objet de prévision de réglementation dans la loi-cadre.

Les détenteurs d'un poste de cadre supérieur des universités québécoises devraient avoir connu une carrière universitaire. L'ensemble des détenteurs de postes de direction administrative devraient posséder une connaissance intime du milieu universitaire et de sa culture. Les recteurs devraient détenir un doctorat (ou l'équivalent), avoir au moins cinq années d'expérience comme professeur-chercheur et une riche expérience de gestion. Les vice-recteurs académiques devraient aussi détenir le doctorat (ou l'équivalent), avoir au moins quatre années d'expérience comme professeur-chercheur et une expérience en gestion. Les vice-recteurs administratifs devraient minimalement détenir une maîtrise, mais de préférence un doctorat, et une expérience universitaire significative; ils devraient en outre avoir au moins quatre années d'expérience dans un poste de gestion.

Par ailleurs, sur le plan de la rémunération, rappelons également nos positions qui pourraient faire aussi l'objet de prévision de réglementation dans la loi-cadre, et qui sont à l'effet que, l'écart global entre, d'une part, le salaire d'un professeur-chercheur titulaire et celui des cadres supérieurs (recteurs et vice-recteurs) devrait être d'au plus le double. Cela devrait être encadré dans le contexte d'un règlement ou d'une loi.

Soulignons enfin que les conseils d'administration des universités et leurs instances comme, par exemple, les Commissions des études, devraient être constitués d'une majorité de membres de la communauté universitaire.

4- Quelques propositions spécifiques

4.1 Les droits des étudiants

Comme cela a été signalé précédemment (section 2.5.2: «Liberté académique»), l'université doit assurer aux étudiants les conditions et la liberté nécessaires pour atteindre les objectifs de formation. À titre indicatif, nous proposons les quelques formulations qui suivent pour affirmer les droits des étudiants.

1. Les étudiantes et les étudiants ont droit à des programmes de formation de qualité tenant compte du développement des connaissances de leur discipline ou de leur champ d'études.
2. Les étudiantes et les étudiants ont droit à des activités d'encadrement favorisant les apprentissages et la réussite de leurs études.
3. Les étudiantes et les étudiants sont titulaires des droits de propriété intellectuelle et de leurs droits moraux sur les travaux qu'ils réalisent lors des activités académiques suivies à l'Université dans la mesure prévue aux règlements et politiques de l'Université.
4. Les étudiantes et les étudiants participent à la vie universitaire de façon à contribuer, avec les autres membres de la communauté universitaire, au développement de leurs conditions de formation et de vie à l'Université. Les étudiantes et les étudiants ont notamment le droit, en conformité avec les règlements et politiques de l'Université d'être représentés au sein des instances de l'Université.
5. L'Université vise à procurer aux étudiantes et aux étudiants des conditions d'apprentissage et d'études qui respectent leur santé, leur sécurité et leur intégrité physique ainsi que de l'information et des services de consultation sur les risques pour la santé et la sécurité auxquels leurs activités d'études les exposent.

4.2 La formation et le perfectionnement des membres des Conseils d'administration et des Commissions des études

Il y a déjà eu et il existe encore de courtes sessions d'initiation (habituellement offertes par des cabinets de consultants ou d'avocats) à la «vie universitaire», sur «les conflits d'intérêts», sur la réglementation, etc. C'est déjà un début mais c'est loin d'être suffisant ni pour les membres de la communauté universitaire qui entrent dans les instances de décision ni pour les membres «socio-économiques» qui ont de grandes difficultés à saisir la nature de l'université comme le montrent des recherches américaines et britanniques à ce sujet («Trustees's malaise»).

Nous pensons que la responsabilité d'offrir des modules de formation et de perfectionnement pour les membres des Conseils d'administration et des Commissions des études (ou les instances qui en tiennent lieu selon les us et coutumes de chacune des universités) devrait être confiée au Centre d'expertise nationale d'analyse du financement

et de la gouvernance universitaires (CENAFGU)⁴⁸ qui devrait s'insérer dans une organisation pouvant l'accueillir ; ainsi il pourrait préférablement relever du CNU, ou éventuellement du MESRST ou encore d'un établissement universitaire qui en recevrait le mandat.

Nous pensons que la loi-cadre devrait prévoir de sérieux incitatifs, sans en faire une obligation légale formelle, à ce que tous les membres des Conseils d'administration et des Commissions des études participent à ces activités de formation et perfectionnement.

4.3 Une formation continue des administrateurs

Cette partie concerne la proposition d'activités de *formation et perfectionnement* à l'intention des administrateurs universitaires, au Québec et en français. Est-ce qu'on peut identifier et former, préalablement à leur nomination ou élection, des recteurs, des vice-recteurs ou des doyens? Évidemment non! Les modes de nomination actuels, prévisibles et souhaitables, laissent peu de place à une telle formation préalable. Mais on peut et on doit accompagner ces praticiens réflexifs (selon la belle expression de Schön) que sont les administrateurs, comme d'ailleurs plusieurs d'entre eux l'ont suggéré ou demandé, par le biais de séminaires, d'ateliers ou d'activités de perfectionnement qui pourraient être une série de sessions courtes et intensives, basées, par exemple, sur des études de cas et prenant en compte l'expérience des participants. Ces sessions pourraient évidemment bénéficier de la mise en place plus formelle d'une formule de mentorat intra ou inter-universitaire.

Nous soumettons deux exemples proches et concrets de telles formations. Premièrement, il y a celles du Center for Higher Education Research and Development (CHERD)⁴⁹ de l'Université du Manitoba et celles initiées par Pierre DeCelles (qui ne sont malheureusement plus offertes actuellement) de l'ENAP⁵⁰.

Dans les deux cas (comme dans plusieurs autres en Amérique), il y a des formations et des sessions de perfectionnement qui visent plus spécifiquement les recteurs et vice-recteurs, d'autres les doyens et directeurs de départements et d'autres encore des directeurs de services. Dans tous les cas, les autorités politiques, les organisateurs et les participants ont constaté, en plus de hauts degrés de satisfaction, une amélioration des compétences des participants ainsi que, par le travail collaboratif avec des membres d'autres universités, une plus grande ouverture à la collaboration et au partenariat.

⁴⁸ Pour plus de détails à ce sujet, on pourra consulter le mémoire de la FQPPU intitulé «La priorité du Conseil national des universités / Notes complémentaires au Mémoire présenté au président du chantier sur le Conseil national des universités découlant du Sommet sur l'enseignement supérieur (avril 2013)».

⁴⁹ Pour une documentation complète sur les sessions et cours offerts voir le site:

<http://umanitoba.ca/centres/cherd/>

⁵⁰ DeCelles, P., éd. (1993), «Recueil de textes et notes de la session de formation», Sainte-Foy, ÉNAP.

Ici aussi nous estimons que la responsabilité d'offrir des modules de formation et de perfectionnement pour les administrateurs devrait être confiée au Centre d'expertise nationale d'analyse du financement et de la gouvernance universitaires (CENAFGU).

Enfin, comme pour les membres des instances, nous pensons que la loi-cadre devrait prévoir de sérieux incitatifs, sans en faire une obligation légale formelle, à ce que tous les administrateurs et gestionnaires des universités participent à ces activités de formation et de perfectionnement.

Conclusion

Le projet d'une loi-cadre des universités, annoncé lors du Sommet sur l'enseignement supérieur, répond à une demande récurrente de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université. Celle-ci réclamait depuis longtemps une reconnaissance et une protection de la mission et des droits de l'université. Pour assurer le maintien et le développement d'un réseau universitaire de qualité, il faut des engagements fermes de la part de l'État et des diverses parties concernées. Une loi-cadre viendra en fixer les termes.

Le présent mémoire de la FQPPU complète les propositions soumises lors du Sommet tout en tenant compte des questions des co-présidents du chantier sur la loi-cadre. Sur la base de travaux antérieurs et d'exemples inspirants, nous avons souligné des éléments essentiels qui devraient se retrouver dans la loi, telle une définition de l'université au service de la collectivité. Cette définition, du reste, s'accorde avec la conception la plus désintéressée et la plus inclusive qui soit et que défend l'UNESCO: l'université est un «bien public». Il importe aussi de reconnaître l'ampleur de la mission du modèle universitaire québécois et de sa portée sociale, culturelle et économique. Par ailleurs, les grands principes devant prévaloir dans la loi-cadre prennent un sens concret lorsqu'il s'agit de défendre l'autonomie institutionnelle, la liberté académique et les droits de propriété intellectuelle, un mode de gouvernance collégiale, un financement adéquat et une accessibilité aux études, les droits et devoirs de la communauté universitaire —y compris ceux des étudiants—, des exigences de qualification et de formation pour les dirigeants, etc.

Si nous pouvons être fiers des progrès accomplis, depuis quarante ans, dans le domaine de l'enseignement supérieur, nous devons reconnaître aussi les défis nouveaux qui se posent à nous. Les universités québécoises n'échappent pas plus aux pressions sociales et économiques qu'aux courants d'idées et aux nouvelles avenues d'enseignement et de recherche. Or, l'université doit rester un lieu social d'émancipation. Une institution d'une telle importance doit être soutenue et protégée en permanence. C'est pourquoi le chantier sur la loi-cadre des universités revêt à nos yeux une importance primordiale.