



Septembre 2023
Avis n° 4

Comité de la COPLA

Examen de l'impact de certaines dispositions
du projet de loi 23 modifiant principalement
la *Loi sur l'instruction publique et édictant la
Loi sur l'Institut national d'excellence en
éducation sur la Loi sur la liberté
académique dans le milieu universitaire*

Crédits

Recherche et rédaction

Lucie Lamarche

Présidente du comité, Université du Québec à Montréal

Louis-Philippe Lampron

Membre, Université Laval

Pierre Trudel

Membre, Université de Montréal

Fédération québécoise des
professeures et professeurs d'université
1176, rue Bishop,
Montréal (Québec), H3G 2E3
1 888 843 5953 / 514 843 5953
www.fqppu.org

Table des matières

CRÉDITS	2
TABLE DES MATIÈRES.....	3
INTRODUCTION	4
1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE : L'AUTONOMIE UNIVERSITAIRE ET LE MONDE DU TRAVAIL PROFESSIONNEL.....	4
2. DU CAPFE À L'INEÉ : UNE INVERSION PROBLÉMATIQUE DES RAPPORTS ENTRE LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET LES FACULTÉS / DÉPARTEMENTS D'ÉDUCATION	6
3. AU NOM DE L'AUTONOMIE UNIVERSITAIRE ET DE LA LIBERTÉ ACADÉMIQUE	7

Introduction

Le comité exécutif de la FQPPU a invité la COPLA à se prononcer sur certaines dispositions du projet de loi 23 modifiant principalement *la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*. La COPLA a accepté ce mandat le 5 septembre 2023. La FQPPU demande à la COPLA d'évaluer si les changements que ce projet de loi apporte à l'écosystème institutionnel auquel sont rattachés les programmes universitaires de formation à l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire sont conformes à la *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*¹.

Plus précisément, sont ici en cause les dispositions du projet de loi 23 qui abolissent le Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE) prévu aux articles 477.13 et suivants de la *Loi sur l'instruction publique*² et le remplacent par l'Institut national d'excellence en éducation (INEÉ) (article 57 du *Projet de loi 23*).

La COPLA estime que la question posée touche au cœur de la relation consubstantielle qui lie l'autonomie universitaire et la liberté académique, laquelle est affirmée aux 3^e et 4^e Considérants du préambule de la *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*, et que la mouture actuelle du *Projet de loi 23* n'est pas conforme **aux principes** de cette Loi.

1. Éléments de contexte : l'autonomie universitaire et le monde du travail professionnel

S'est tenu à Paris en 1998, dans le cadre de la Conférence mondiale sur l'enseignement supérieur au XXI^e siècle, un débat thématique intitulé *Autonomie, responsabilité sociale et liberté académique*. Sous la plume de la présidence de l'Association Internationale des Universités, rapporteur d'atelier, on lit ce qui suit :

[...] Dans une société fondée sur la prise de risque, les institutions doivent pouvoir disposer de plus de latitude afin que ceux qui sont chargés de leur gestion puissent agir comme ils l'entendent pour faire face aux fréquents changements des exigences de la société en matière d'enseignement supérieur. A cet égard, l'autonomie universitaire doit faire la part d'autres principes - obligation de rendre des comptes, responsabilité sociale et transparence - qui régissent les relations entre l'Université et la société. Non moins importants sont les deux principes qui vont de pair avec la notion d'université comme institution soumise aux mécanismes du marché, à savoir la concurrence et la compétitivité. On peut faire valoir que l'autonomie universitaire, c'est-à-dire la capacité de s'autogérer, n'est pas moins une condition préalable pour que les universités puissent

¹ RLRQ c L-1.2.

² RLRQ, I-13.3

déterminer de quelle manière elles peuvent et vont faire face à la concurrence, qu'il s'agisse de recruter des étudiants, de trouver des ressources ou d'asseoir leur prestige. Toutefois, pour être en mesure de le faire, il appartient à l'université d'élaborer des techniques de gestion, d'administration et d'auto-contrôle qui concilient l'autonomie et l'obligation de rendre des comptes à la société, de prouver qu'elle est à la hauteur du double point de vue de l'efficacité et de la transparence. Il nous faut donc être conscients des changements qu'une association plus étroite avec le secteur productif entraîne pour une autonomie universitaire prise au sens moins étroit du terme que l'interprétation historique - voire traditionnelle - du principe régissant le fonctionnement de l'Université.³ (nos soulignés)

De ce diagnostic, on retient que l'autonomie universitaire repose à la fois sur des garanties de libre pensée et sur l'engagement de rendre compte. Tous les programmes universitaires québécois sont soumis à de nombreux mécanismes d'imputabilité et d'évaluation, et ce, dès leur conception. Notons les comités de programmes, les commissions des études institutionnelles et les mécanismes prévus par règlement et destinés à l'évaluation des programmes. Notons aussi que ces institutions engagent tant la communauté professorale que la communauté étudiante, et, dans le cas des évaluations, l'expertise externe au programme. Ces mécanismes mobilisent donc notamment la liberté académique dans l'opinion que le corps enseignant se fait de l'objet et des finalités de l'enseignement, de la société et de son institution, pour reprendre les termes de l'article 3 de la *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*.

De surcroît, plusieurs programmes universitaires offrent des formations qualifiantes qui donnent accès aux examens d'accès à une profession lesquels sont souvent régis par des ordres professionnels créés en vertu du *Code des professions*⁴. Dans certains cas, la formation universitaire complétée donnera automatiquement accès à un ordre professionnel sous réserve de l'émission d'un permis de pratique et du respect des exigences de formation continue. Une fois encore, il est normal que, par exemple, les Facultés de droit du Québec entretiennent des relations et discussions avec le Barreau du Québec ou que les Départements d'ingénierie entretiennent des relations et discussions avec l'Ordre des ingénieurs du Québec. Toutefois, le respect de l'autonomie des universités impliquées dans ces relations dépendra de l'existence (et de l'effectivité) de pare-feux assurant que les choix finaux en matière d'enseignement et de recherche reviendront aux Facultés/Départements et aux professeur-es chercheur-es qui y œuvrent.

Cette relation triangulaire (université – professeur-e- institutions externes) répond en tous points à la conception de l'autonomie universitaire proposée ci-haut par l'UNESCO dans la mesure où le politique ne s'immisce pas dans ces nombreux écosystèmes d'enseignement. C'est à cette règle d'autonomie responsable que dérogent les dispositions ci-dessus identifiées du projet de loi 23.

³ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375653?posInSet=1&queryId=N-EXPLORE-0604ad63-cea1-4a1d-8562-9a4024e6079c>

⁴ *Code des professions*, RLRQ c. C-26.

2. Du CAPFE à l'INEÉ : une inversion problématique des rapports entre le ministère de l'Éducation et les Facultés / Départements d'éducation

Le CAPFE, composé presque exclusivement de personnels enseignants, a pour mission de conseiller le ministre sur toute question relative à l'agrément des programmes de formation à l'enseignement touchant l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire⁵ et, selon les termes de ce même article, d'examiner et d'agréeer les programmes universitaires de formation en éducation préscolaire et en enseignement primaire et secondaire.

L'Institut, pour sa part, et selon la version actuelle du projet de loi 23, sera composé d'une mince minorité d'enseignant·es. Selon l'article 5 du projet de loi, l'Institut aura notamment pour fonction de :

6° formuler, lorsque le ministre lui en fait la demande, un avis sur la définition des compétences attendues des enseignants à l'éducation préscolaire ou à l'enseignement primaire ou secondaire aux fins de l'obtention d'une autorisation d'enseigner;

7° formuler, lorsque le ministre lui en fait la demande, un avis sur les programmes de formation à l'enseignement touchant l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire; (nos soulignés)

Selon les informations disponibles, le ministre de l'Éducation du Québec a déjà pris des décisions qui équivalent au court-circuitage des compétences du CAPFE⁶ en approuvant des programmes courts de formation des futur·es enseignant·es sans attendre l'avis d'un comité d'experts — ou même contre l'avis défavorable de ce comité⁷. Dans ce contexte, et considérant l'affaiblissement manifeste des pouvoirs confiés à l'Institut (par rapport à ceux actuellement dévolus au CAPFE) en ce qui concerne l'agrément des programmes universitaires en éducation, le projet de loi 23 a pour effet de consolider et légitimer la mainmise directe du ministre de l'éducation sur les programmes universitaires de formation des enseignant·es en définissant, avec l'avis de l'Institut ou non, le contenu des compétences recherchées et celui des programmes de formation. Il est à peine exagéré de conclure que, ce faisant, le ministre traite les facultés d'éducation des universités québécoises comme des sous-traitants du monde de l'éducation et leur personnel enseignant comme des exécutants du mandat ministériel.

Cette manifestation de la nouvelle gestion publique n'est pas exclusive au monde de l'éducation. Récemment, une campagne médiatique a poussé le gouvernement à faire pression sur l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec pour revoir la forme de l'examen d'entrée dans la profession

⁵ *Loi sur l'instruction publique*, art. 477.15.

⁶ https://www.ledevoir.com/societe/education/743340/bras-de-fer-entre-le-ministre-roberge-et-un-groupe-d-experts-en-education?utm_source=recirculation&utm_medium=hyperlien&utm_campaign=corps_texte

⁷ CAPFE, *Rapport annuel 2021-2022*, [en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/education/organismes-lies/CAPFE/CAPFE_Rapport-annuel_21-22.pdf], pp. 63-66

et même d'en abaisser le seuil pour sa réussite, parce que les échecs, au sortir de la pandémie, étaient trop nombreux.

D'aucuns pourraient prétendre que l'urgence (pénurie de main-d'œuvre; décrochage professionnel; urgence de reconnaître les acquis professionnels; nécessité de formations accélérées; etc.) justifie l'intrusion ministérielle proposée par le projet de loi 23. Ce raisonnement vaudrait aussi dans d'autres secteurs professionnels, tel celui de la santé. Nous considérons que ce raisonnement se heurte frontalement au cœur des exigences de la *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire* dont la vocation est d'assurer que tant les établissements d'enseignement universitaires que les professeur·es chercheur·es qui y œuvrent puissent réaliser leur mission d'enseignement et de recherche sans contrainte doctrinale, idéologique ou morale.

Dans le contexte où le Projet de loi 23 élargit de manière très nette les pouvoirs d'intervention du ministre de l'Éducation dans la détermination du contenu des programmes universitaires de formation en éducation et inverse le sens des relations entre les universités et le CAPFE pour la détermination du contenu de ces mêmes programmes⁸, il est très difficile de prétendre que l'opinion politique d'un ministre sur ces questions n'ait pas de teneur idéologique.

3. Au nom de l'autonomie universitaire et de la liberté académique

En rompant la relation triangulaire qui unit les titulaires de la liberté académique, les universités et les institutions externes à l'université, le projet de loi 23 franchit explicitement une ligne rouge. La création de l'Institut national d'excellence en éducation, dans sa forme actuelle, a pour effet de mettre en concurrence l'expertise au service du ministre et l'expertise universitaire en matière d'éducation, et ce, au détriment des conditions propres à garantir et à promouvoir l'autonomie universitaire, une condition essentielle à l'exercice de la liberté académique.

Il n'appartient pas à la COPLA de proposer des modifications au projet de loi 23. Il est toutefois clair que les dispositions concernant l'Institut national d'excellence en éducation doivent être revues afin de rechercher une compatibilité avec la *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*.

L'analyse proposée par la COPLA ne doit pas non plus être comprise comme un plaidoyer en faveur de la création d'un ordre professionnel des enseignant·es. L'expérience québécoise révèle que chaque profession ou métier dépend des conditions sociales et économiques de sa production.

⁸ Alors que les compétences confiées au CAPFE lui permettaient d'examiner et éventuellement agréer les propositions de programmes que les universités déposaient devant lui, le rôle du Ministre et de l'INÉE sera davantage prescriptif, si l'on en croit les paragraphes 5 (6) et (7) du projet de loi 23.

La COPLA conclut plus simplement que la création de l'Institut national d'excellence en éducation prévue par le projet de loi 23 porte atteinte, dans sa version actuelle, aux garanties prévues à la *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*.

La COPLA, Montréal ce 12 septembre 2023



Depuis 1991, la FQPPU est l'instance de concertation et de représentation du corps professoral québécois.

Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU)
1176, rue Bishop, Montréal (Québec), H3G 2E3
1 888 843 5953 / 514 843 5953 / www.fqppu.org