

Le réseau universitaire québécois : la gouvernance et le rôle de l'État

Analyse et rédaction
Marie Phaneuf-Fournier
Service de la recherche
26 mars 2026

Le réseau universitaire québécois se distingue par sa richesse, sa diversité et son dynamisme. Regroupant des établissements francophones et anglophones, publics et privés, il incarne une pluralité culturelle et intellectuelle qui reflète l'identité propre du Québec. Cet article sur la gouvernance universitaire et le rôle de l'État en enseignement supérieur est le deuxième d'une série sur le réseau universitaire québécois. Pour obtenir une vision d'ensemble du réseau, nous vous invitons à consulter : [Le réseau universitaire québécois : une introduction](#).

Au Canada, selon [l'article 93](#) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'éducation est une compétence exclusive des provinces. En ce qui concerne l'enseignement et la recherche universitaires, l'État québécois intervient de diverses manières, principalement sur les plans du financement, de la réglementation et de la reddition de comptes. Le gouvernement fédéral intervient aussi dans certains domaines, tels que le financement de la recherche, l'aide financière aux études ainsi que l'éducation des militaires, dans les communautés autochtones et dans les pénitenciers fédéraux¹. Les universités québécoises sont donc liées à l'État, bien qu'elles soient autonomes dans leur gestion interne.

Divisée en trois parties, cette note explore d'abord la gouvernance universitaire ainsi que les principes phares sur lesquels elle s'appuie : l'autonomie institutionnelle, la liberté académique et la collégialité. La section suivante porte sur le rôle de l'État, qui se traduit notamment par un soutien financier et un pouvoir de réglementation. Enfin, l'article aborde les principaux mécanismes de reddition de comptes des universités à la population et aux autorités publiques. Les autres acteurs du champ universitaire sont brièvement évoqués.

La gouvernance universitaire

La gouvernance universitaire réfère « à la façon selon laquelle les systèmes d'enseignement supérieur et les établissements universitaires sont organisés et gérés, à la façon selon laquelle l'autorité est distribuée et exercée, et à leurs relations avec les gouvernements² ». Elle intervient à différents niveaux, soit celui des départements (micro), celui des établissements (mésos) et celui du système dans son ensemble (macro).

Les établissements sont diversifiés en termes de statut, de mission, de taille, d'emplacement et d'expertises. Leur structure de gouvernance universitaire est néanmoins organisée autour d'éléments communs : un conseil d'administration, un chef ou une cheffe d'établissement, une instance responsable des questions académiques, une assemblée délibérative et des comités consultatifs. Une [recension](#) réalisée dans le cadre des travaux du Groupe de travail sur la gouvernance des universités³ illustre la

¹ Olivier Bégin-Caouette et autres, « [Analyse de la gouvernance systémique des universités au Québec et comparaisons avec quatre autres provinces canadiennes](#) », *Revue canadienne d'enseignement supérieur*, vol. 48, n° 3, 2018, p. 3 ; Bibliothèque du Parlement, « [Le partage des compétences législatives : un aperçu](#) », 3 janvier 2022.

² Définition de Grant Harman (1991), citée dans Olivier Bégin-Caouette et autres, *op. cit.*, p. 5.

³ Mis sur pied en 2006 par l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, le groupe de travail avait pour mandat de proposer des principes de saine gouvernance adaptée au monde universitaire. Il a remis [son rapport](#) en 2007.

diversité des structures de gouvernance, dont les formes et les appellations varient selon les établissements : rectorat, présidence, Sénat, Conseil de l'Université, commission, etc.

Au Québec, la gouvernance universitaire s'appuie sur trois principes phares : l'autonomie institutionnelle, la liberté académique et la collégialité⁴. L'autonomie institutionnelle renvoie à la capacité des établissements à s'organiser pour remplir leur mission, tandis que la liberté académique réfère à l'indépendance intellectuelle des universitaires et des programmes de recherche. Ce principe ancien, qui prend ses sources dans l'Angleterre du 17^e siècle, n'a que récemment intégré le cadre juridique québécois⁵. Depuis 2022, la [Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire](#) reconnaît le droit à la liberté académique universitaire, qu'elle définit comme « le droit de toute personne d'exercer librement et sans contrainte doctrinale, idéologique ou morale, telle la censure institutionnelle, une activité par laquelle elle contribue à l'accomplissement de la mission d'un établissement d'enseignement⁶ ». Cette loi a été adoptée à la suite de la médiatisation de cas d'atteinte à la liberté académique, notamment l'affaire Lieutenant-Duval⁷. Depuis, peu d'autres cas ont été rapportés⁸. Enfin, la collégialité implique une participation active des membres de la communauté universitaire à la prise de décision, ce qui inclut les corps scientifiques, administratifs, professoraux et étudiants.

Le rôle de l'État

En 2000, dans une politique appliquée aux universités, le gouvernement du Québec a établi que l'université constitue un service public essentiel, pour plusieurs raisons :

- Elle joue un rôle fondamental dans la société : elle conserve, transmet et renouvelle le savoir et la culture. Elle contribue directement au développement des personnes et de la société;
- L'éducation, l'enseignement supérieur et la formation universitaire constituent un bien personnel et social;
- Les universités sont soutenues financièrement par l'État;
- L'université est responsable devant la société et les autorités publiques de l'utilisation des fonds publics alloués, de son développement et de ses résultats⁹.

Le ministère de l'Enseignement supérieur du Québec est le principal véhicule de l'intervention gouvernementale en éducation supérieure¹⁰. Le Ministère a pour mission de « soutenir la communauté étudiante et les établissements d'enseignement et [de] promouvoir l'enseignement supérieur afin de contribuer, de façon durable, à l'essor économique, social et culturel du Québec¹¹ ». Par l'adoption de politiques, de plans d'action et de stratégies, il définit la vision et les grandes orientations du réseau universitaire.

⁴ Abdoulaye Anne et Étienne Chabot, « [L'autonomie des universités à l'épreuve des politiques institutionnelles au Québec](#) », *Lien social et Politiques*, n° 89, 2022, p. 242.

⁵ Olivier Lemieux et Jean Bernatchez, « [La liberté académique universitaire. Analyse politique du phénomène](#) », dans Olivier Bégin-Caouette et autres (dir.), *L'université au Québec. Enjeux et défis*, Les Publications du LIRES, 2025, p. 356.

⁶ [Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire](#), RLRQ, c. L-1.2. art. 4.

⁷ Olivier Lemieux et Jean Bernatchez, *op. cit.*, p. 358.

⁸ Francis Dupuis-Déri, « [Quel bilan de la Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire?](#) », *Le Devoir*, 3 janvier 2026 ; Martine Letarte, « [Universités québécoises : sous-financement, quotas et crise de recrutement](#) », *Affaires universitaires*, 24 novembre 2025.

⁹ Ministère de l'éducation, [Pour mieux assurer notre avenir collectif: Politique québécoise à l'égard des universités](#), 2000, p. 17.

¹⁰ Pour un historique des appellations des ministères responsables de ce dossier, consulter le guide thématique « [Ministères québécois depuis 1867](#) » de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

¹¹ Ministère de l'Enseignement supérieur, [Plan stratégique 2023-2027](#), 2023, p. 3.

Le soutien du Ministère est surtout financier : les ressources de fonctionnement des universités proviennent à 62 % du gouvernement québécois, à 27 % des droits de scolarité et à 11 % d'autres sources de revenu¹². Soulignons que la part est inversée dans les autres provinces canadiennes, où les droits de scolarité représentent la moitié des revenus de fonctionnement des universités. Au total, le budget annuel du Ministère est de 10 milliards de dollars (G\$) en 2024-2025, dont quelque 4,2 G\$ en transferts financiers aux établissements d'enseignement universitaire¹³. Entre l'année 2000 et l'année 2024, la méthode de calcul du Ministère était principalement basée sur les intrants, c'est-à-dire que les subventions étaient calculées d'après les effectifs étudiants. En vertu de la [Politique québécoise de financement des universités](#) de juin 2024, le Ministère donne une plus grande place au financement inconditionnel, soit un montant fixe alloué à chaque établissement. La politique introduit également une part de financement aux résultats en fonction du nombre d'inscriptions et de diplômés dans des disciplines jugées prioritaires par le gouvernement, comme les sciences de l'informatique et l'enseignement¹⁴.

L'État intervient aussi dans le fonctionnement des universités par son pouvoir de réglementation. Le Ministère peut obliger les établissements à se doter de politiques spécifiques. Par exemple, depuis l'adoption, en 2017, de la [Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur](#), tous les établissements d'enseignement supérieur doivent se doter d'une politique visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel. Certains décrets ministériels peuvent également avoir une incidence directe sur les universités. L'exemple du [décret concernant la réception et le traitement des demandes présentées à titre d'étudiant étranger](#) de février 2025 en témoigne. Selon les universités¹⁵, cette décision aurait contribué à une baisse importante des demandes d'inscriptions des étudiants internationaux¹⁶.

Au regard du principe de l'autonomie institutionnelle, l'action du Ministère peut s'avérer délicate. Ce dernier doit procéder à un arbitrage des valeurs et des principes en jeu dans le champ universitaire, tout en respectant les priorités du gouvernement¹⁷. La Politique de financement des universités est un outil utile en ce sens, puisqu'elle définit la méthode d'allocation des fonds publics transférés aux établissements selon les orientations gouvernementales. En contrepartie, les établissements doivent rendre des comptes.

La reddition de comptes

Depuis les [États généraux sur l'éducation de 1995-1996](#), trois principaux mécanismes de reddition de comptes existent au Québec¹⁸. Le premier est incarné par deux instances du Bureau de coopération universitaire (BCU)¹⁹ : la Commission de vérification de l'évaluation des programmes (CVEP) et la Commission d'évaluation des projets de programmes (CEP). Tous les établissements universitaires du

¹² Pour l'année 2022-2023. Pierre Fortin, [Le sous-financement comparé des universités québécoises](#), janvier 2025, p. 6.

¹³ Ministère de l'Enseignement supérieur, [Calculs définitifs des subventions de fonctionnement aux universités du Québec - Année universitaire 2024-2025](#), juillet 2025.

¹⁴ Gouvernement du Québec, [Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec](#), janvier 2026.

¹⁵ Assemblée nationale du Québec, [Consultation générale sur le cahier de consultation intitulé La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029](#), Rapport de la Commission des relations avec les citoyens, 2025, p. 86-87 ; Léa Carrier, « [Les inscriptions d'étudiants étrangers en chute libre](#) », *La Presse*, 29 août 2025.

¹⁶ L'appellation « étudiants internationaux » réfère aux personnes qui étudient dans un pays étranger sans en être résidents permanents. Le terme « étudiant étranger » inclut les résidents permanents. Consortium d'animation sur la persévérance et la réussite en enseignement supérieur (CAPRES), [Étudiant international, de qui parle-t-on ?](#), 2019.

¹⁷ Comité consultatif sur l'aide financière aux études, [Révision de la Politique québécoise de financement des universités](#), 2023, p. 5.

¹⁸ Catherine Larouche et Denis Savard, « La gouvernance des universités », p. 162-163, dans Pierre Doray et Claude Lessard (dir.), *50 ans d'éducation au Québec*, Presses de l'Université du Québec, 2016, 278 p.

¹⁹ Le BCU a été fondé en 2014 à la suite de la restructuration de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ), elle-même créée en 1963. Il regroupe tous les établissements universitaires du Québec.

Québec sont membres du BCI, tout en étant soumis à son regard. La CVEP vérifie les processus d'évaluation périodique des programmes dans les établissements universitaires, en plus de leur fournir divers outils d'uniformisation des pratiques. Ainsi, elle joue un rôle d'audit de la qualité des processus et, ultimement, de la qualité des programmes. Seuls les programmes menant à un grade universitaire (baccalauréat, maîtrise, doctorat) sont évalués, selon un cycle de dix ans. L'évaluation des programmes courts (ex. : microprogramme, certificat, DESS) est encouragée, mais pas obligatoire²⁰. De son côté, la CEP évalue les projets de programmes menant à un grade universitaire. Au Québec, 40 % des diplômes universitaires délivrés au 1^{er} cycle sont des programmes courts²¹.

Le deuxième mécanisme de reddition de comptes est inscrit dans *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* depuis 1995. En vertu de l'[article 4.1](#) de cette loi, les établissements d'enseignement universitaire doivent transmettre tous les ans à la ministre de l'Enseignement supérieur leurs états financiers, l'état du traitement des membres du personnel, un rapport sur les perspectives de développement ainsi qu'un rapport sur leur performance. Ces documents servent à des fins de financement et de statistiques. Par la suite, le ou la ministre doit déposer l'ensemble de ces documents à l'Assemblée nationale afin que la commission parlementaire compétente procède à leur examen et à l'audition des dirigeantes et dirigeants de chaque établissement. Le dernier exercice complet a été mené par la [Commission de la culture et de l'éducation](#) entre 2013 et 2015²².

Le troisième mécanisme relève de la *Loi sur l'administration publique* (LAP), qui instaure un cadre de gestion axée sur les résultats. Adoptée en 2000, la Loi oblige les ministères et organismes publics à produire un plan stratégique et un rapport annuel de gestion. Le plan stratégique est un document normatif composé d'objectifs, d'indicateurs mesurables et de cibles. Le rapport annuel de gestion fait état des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus²³. Le gouvernement soutient les ministères et organismes dans la production de ces documents par l'entremise de ressources, de guides et de gabarits.

Les établissements d'enseignement universitaire, incluant l'Université du Québec, ne sont pas des organismes publics au sens de la LAP; bien qu'ils fournissent un service public, ils ne sont donc pas soumis aux mêmes obligations. Or, plusieurs experts notent que, depuis les années 2000, les universités ont adopté des pratiques de gouvernance caractéristiques de la nouvelle gestion publique²⁴. Soulignons par exemple la présence accrue de membres externes sur le conseil d'administration, le recrutement de professionnels du management, des pratiques d'étalonnage ou la production d'un plan stratégique pluriannuel. Ces pratiques visent une performance accrue des organisations universitaires par l'entremise d'une reddition de comptes optimisée. De son côté, le ministère de l'Enseignement supérieur, assujéti à la LAP, formule et poursuit des objectifs stratégiques qui concernent directement le réseau universitaire, par exemple, la hausse des taux de persévérance ou de diplomation. Dans un tel contexte, la reddition de comptes apparaît comme un mécanisme de régulation mobilisé par l'État pour accroître l'efficacité du monde universitaire²⁵.

²⁰ Bureau de la coopération interuniversitaire, *Politiques et procédures encadrant la vérification et l'évaluation périodique des programmes universitaires*, 2024, p. 18.

²¹ Olivier Lemieux et Jean Bernatchez, *op. cit.*, p. 364.

²² Commission de la culture et de l'éducation (CCE), « [Audition des dirigeants des établissements d'enseignement de niveau universitaire](#) », 2013 et CCE, « [Audition des dirigeants des établissements d'enseignement de niveau universitaire](#) », 2015. Lors de la 42^e législature, la CCE a entamé à nouveau ce mandat, mais les séances ont été reportées à cause de la pandémie de COVID-19. CCE, « [Audition des dirigeants des établissements d'enseignement de niveau universitaire](#) », 2020.

²³ *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 8 et 24.

²⁴ Louis Demers, Jean Bernatchez et Michel Umbriaco (dir.), *De l'administration à la gouvernance des universités: progrès ou recul? l'expérience du Québec*, Presses de l'Université du Québec, 2019, 178 p.

²⁵ *Ibid.*, p. 53.



En plus de ces exigences de reddition de comptes, plusieurs communautés organisées interagissent dans le champ universitaire : le BCI, les syndicats, les associations étudiantes, les organismes subventionnaires provinciaux et fédéraux, les entreprises privées, les organismes publics. Selon les contextes, ces parties peuvent jouer un rôle important dans l'évolution d'un projet, d'un programme d'études, d'un secteur disciplinaire, d'un établissement, voire du système dans son ensemble.

Les universités se trouvent donc dans une position pour le moins ambiguë, tiraillées entre leur gestion interne et les pressions extérieures. Le caractère public de leur mission est négocié par une multitude d'acteurs aux orientations parfois divergentes. Les principes façonnés par une longue tradition universitaire – l'autonomie institutionnelle, la liberté académique, la collégialité – coexistent avec ceux de la gestion axée sur les résultats, dont la responsabilité, l'efficacité, l'imputabilité et la transparence.

Conditions d'utilisation

La Bibliothèque ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui est faite du document transmis. Rien dans ce document ne peut être interprété comme un avis de la Bibliothèque. Le résultat de la recherche est préparé uniquement à partir de sources du domaine public. La Bibliothèque assure la confidentialité des personnes requérantes, mais ne garantit pas l'exclusivité des travaux produits. En effet, il lui arrive de réutiliser les résultats de ses recherches afin de répondre à d'autres demandes ou pour alimenter ses publications institutionnelles, accessibles à toutes et à tous.