



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire de la
Confédération des syndicats nationaux
sur le rapport d'étape du chantier sur
la politique de financement des universités

présenté à :
Madame Hélène P. Tremblay et Monsieur Pierre Roy

Montréal, le 28 février 2014

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

TABLE DES MATIÈRES

Avant propos	4
Introduction	5
1. L'accessibilité	6
2. La qualité	8
3. Les objectifs	10
4. La formule de financement	11
• La subvention à l'enseignement	11
• La subvention pour le soutien à l'enseignement	12
• Les subventions pour les missions et les régions et les ajustements particuliers	12
• La subvention conditionnelle à l'équilibre	13
• La gestion des fonds des universités	13
• La mise en œuvre	13
Conclusion	14

Avant propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats qui regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs, principalement sur le territoire du Québec, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux.

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

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

La CSN se préoccupe du développement et de la valorisation de l'éducation publique et gratuite ainsi que des personnels qui y œuvrent. La CSN a d'ailleurs publié à l'automne 2012 une plateforme sur l'éducation intitulée *L'éducation, un droit humain, une responsabilité sociale!*

Introduction

C'est avec un certain étonnement que nous avons pris connaissance du rapport d'étape du chantier sur la politique de financement des universités. Nous nous attendions à être invités à commenter des scénarios concrets sur la subvention de fonctionnement. Or, le rapport comprend un grand nombre de questions dont plusieurs sont teintées des concepts issus de la nouvelle gestion publique. Il est certes important que la politique de financement intègre des orientations et des objectifs plus larges. D'ailleurs, notre précédent mémoire comportait des extraits de celui soumis au chantier sur la loi-cadre concernant les principes fondamentaux de l'enseignement supérieur et les principaux moyens à mettre en œuvre, dont plusieurs étaient directement liés au financement. Par contre, nous croyons que certains sujets abordés dans ce rapport ne devraient pas apparaître dans une nouvelle politique sur le financement.

L'absence d'une réflexion approfondie sur la mission de l'université, tout au long de la démarche du Sommet sur l'enseignement supérieur, s'est fait à nouveau ressentir. Les divergences quant aux finalités de l'université et les moyens pour y parvenir se manifestent par rapport aux éléments de la politique de financement. Bien que favorables à ce que l'accessibilité aux études et la qualité de l'enseignement supérieur soient au cœur de la nouvelle politique, nous nous opposons aux moyens préconisés à savoir, l'établissement de cibles, d'indicateurs de performance, de mécanismes d'assurance qualité et de financement conditionnel à l'atteinte de résultats.

L'imposition de contrats de performance en 2000 avait suscité un tollé de protestations et pour cause. Bien qu'ils n'aient pas été reconduits à leur échéance en 2003, les contrats de performance sont aujourd'hui bien présents dans les orientations du ministère et déjà intégrés au rapport d'étape. Ainsi, la moitié du financement additionnel prévu pour compenser l'annulation de la hausse des droits de scolarité¹ s'est transformée en réinvestissement stratégique au lieu de s'ajouter en totalité au financement de base. Ce réinvestissement prend la forme d'ententes entre chacune des universités et le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST). Certes, on évite le terme contrat de performance, mais lorsque le financement devient conditionnel à l'atteinte de cibles et d'indicateurs de toutes sortes, on conviendra qu'il y a bien lieu de s'inquiéter de ce retour en arrière.

Tout au long du processus du Sommet sur l'enseignement supérieur, nous avons également souligné l'importance de dresser un portrait global et actuel des ressources humaines, financières, matérielles et immobilières nécessaires pour répondre aux besoins et faire face aux défis auxquels sont confrontés les établissements universitaires. Une telle étape nous apparaît essentielle à la révision de la politique de financement pour établir le niveau de la subvention de fonctionnement et s'assurer que son mécanisme de redistribution permette effectivement aux universités de remplir leur mission en tenant compte de leurs caractéristiques propres. Or, cet exercice se fait encore attendre.

¹ Cette hausse fait référence à l'augmentation prévue par le gouvernement libéral de 1625 \$ sur une période de 5 ans. Cette augmentation fut annulée par le gouvernement actuel et remplacée par une indexation annuelle en fonction du revenu disponible des ménages par habitant.

En ce qui concerne la formule de financement, nous accueillons favorablement plusieurs orientations proposées dans le rapport, notamment la mise à jour des codes de classification de la recherche et des domaines d'enseignement et de recherche (CLARDER) et de la grille de pondération, la réduction du nombre de subventions spécifiques et l'importance d'avoir un réinvestissement financier pour effectuer les modifications à la formule afin d'éviter qu'un établissement se retrouve déficitaire. Il importe, par ailleurs, de prendre en compte les étudiants au profil atypique (fréquentation à temps partiel, étudiants ayant des besoins spécifiques, etc.) dans la formule de financement, notamment en ce qui a trait au soutien à l'enseignement.

Enfin, nous sommes d'avis que l'autonomie des universités et l'obligation de moyens ne s'opposent pas à des mécanismes de reddition de comptes. Il en existe déjà plusieurs, mais certains profiteraient d'une bonification. À cet égard, nous croyons que les coprésidents du chantier sur la loi-cadre des universités amènent dans leur rapport des pistes intéressantes à envisager.

1. L'accessibilité

Il est indéniable que la politique de financement doit assurer l'accessibilité à l'enseignement supérieur, et ce, pour toutes les personnes qui le désirent et qui en ont les capacités. Défendre l'éducation et son accessibilité, c'est défendre le progrès social, une société juste et démocratique ainsi que l'émancipation personnelle. C'est le choix que la société québécoise a fait en adoptant une série de mesures qui ont façonné le portrait de l'enseignement supérieur au Québec. Ainsi, le déploiement du réseau collégial dans les différentes régions du Québec et le développement des constituantes de l'Université du Québec ont permis une meilleure accessibilité géographique. La gratuité dans les cégeps, le gel des droits de scolarité pendant plusieurs années ainsi que la bonification de l'aide financière aux étudiants ont également contribué à la démocratisation de l'accès aux études supérieures. De même, le développement de programmes de formation aux adultes et une offre variée d'activités éducatives de formation continue se sont avérés des atouts importants.

Le Québec a ainsi connu une hausse magistrale de la fréquentation de l'enseignement supérieur et de la diplomation, et ce, particulièrement chez les femmes. Si l'on se fie uniquement aux données sur la fréquentation universitaire, le Québec se situe désormais au niveau de la moyenne canadienne. Quant aux données incluant la fréquentation collégiale, elles indiquent que le Québec se classe au premier rang.² S'il y a lieu de se féliciter de cette importante amélioration de l'accessibilité, il n'en demeure pas moins qu'il existe encore des différences entre les classes sociales. En effet, les jeunes issus de milieux plus défavorisés sont proportionnellement moins présents dans les universités que ceux issus de familles nanties.

Le graphique sur le taux d'accès à l'université au Québec en fonction de l'appartenance à un groupe, à la page 20 du rapport, indique clairement que les taux d'accès sont beaucoup moins élevés pour les enfants de parents sans études postsecondaires, ayant un handicap

² En 2012, le pourcentage de la population de 25 à 44 ans ayant un diplôme universitaire était de 31 % au Québec et de 32 % dans les autres provinces canadiennes. Si l'on considère les études collégiales, les taux grimpent respectivement à 75 % et à 68 %. (Source : Pierre Fortin. *Accessibilité et indexation : les enjeux*. Document présenté à la Rencontre thématique sur l'accessibilité et la participation aux études supérieures, décembre 2012.)

ou à faible revenu familial. La situation des peuples autochtones est également déplorable. Les nombreux problèmes avec lesquels doivent composer les communautés autochtones ont des répercussions sur leur réussite scolaire sans compter le manque de ressources financières des écoles de bandes et des commissions scolaires concernées. La situation des populations autochtones démontre bien que l'accessibilité aux études universitaires est un enjeu sociétal.

L'idée de fixer un objectif national d'accessibilité aux études universitaires tel que préconisé par le Conseil supérieur de l'éducation est intéressante dans la mesure où elle permet au gouvernement d'avoir une approche globale. En effet, l'accessibilité à l'université découle de plusieurs facteurs, elle se prépare dès la petite enfance et se poursuit tout au long du parcours scolaire et de vie de la personne. Il importe donc d'intensifier la lutte à la pauvreté et d'assurer une redistribution réelle de la richesse. Il faut aussi poursuivre l'offre de services de garde éducatifs de qualité à la petite enfance et dans les écoles, sans augmenter les tarifs, et tenter de rejoindre les enfants de milieux défavorisés. Il est en outre crucial d'allouer plus de ressources professionnelles et financières afin de soutenir les élèves ayant des besoins particuliers et de favoriser leur intégration. La lutte au décrochage scolaire doit être une priorité. Il est également urgent de remédier à la ségrégation scolaire en vigueur tant dans le réseau privé que dans le réseau public et de combattre toute forme de division sociale au sein du réseau de l'éducation.

Lors des rencontres du Sommet, tous les participants ont salué l'importance du rattrapage au plan de la fréquentation des études supérieures au Québec et ont convenu qu'il fallait poursuivre les efforts, notamment pour rejoindre davantage les étudiants de groupes sous-représentés. Il nous apparaît toutefois difficile de convenir actuellement de cibles nationales pour chacun des sous-groupes. La détermination d'un taux doit être basée sur une analyse de données et prendre appui sur une stratégie globale d'intervention. Ces cibles pourraient être identifiées en dressant, comme la CSN et plusieurs autres l'ont demandé, un portrait actuel de notre réseau universitaire.

Plusieurs facteurs expliquant les raisons pour lesquelles ces personnes n'accèdent pas à l'université sont connus et dans bien des cas, les moyens à mettre en œuvre sont en amont des établissements universitaires. Ceci étant, la politique de financement peut jouer un rôle capital pour favoriser l'accessibilité. Les moyens à privilégier ne sont pas la prescription de cibles par établissement, ni par un financement de primes à la performance. Il faut plutôt s'assurer que la subvention de fonctionnement permette aux universités de prendre les actions nécessaires pour accueillir et soutenir les étudiants aux parcours atypiques ou d'origine plus modeste. La formule de redistribution doit répondre adéquatement aux besoins de tous les types d'étudiants, non seulement ceux à temps plein.

L'accessibilité financière aux études doit également être une composante majeure de la nouvelle politique de financement. Nous comprenons que le mandat du chantier ne permet pas d'approfondir ce principe, mais nous tenons quand même à mentionner brièvement notre point de vue à ce sujet. Il est essentiel que le Québec se dote d'une politique sur les frais de scolarité fondée sur le principe de gratuité à tous les ordres d'enseignement. À défaut de pouvoir atteindre cet objectif dans l'immédiat, il faut exclure définitivement toute augmentation. L'indexation des droits de scolarité de même que la possibilité d'augmenter les frais institutionnels obligatoires, jusqu'à concurrence de l'augmentation du revenu disponible des ménages par habitant, nous apparaissent tout à fait injustifiées. Il va de soi, et c'est bien documenté, que ces augmentations auront des répercussions négatives sur

l'accessibilité aux études universitaires. Nous pensons également que des améliorations sont nécessaires au programme d'aide financière aux études pour faciliter la poursuite d'études à temps partiel et le retour aux études.

Comme mentionnée dans le rapport, l'accessibilité se décline également en termes géographiques et organisationnels. Nous partageons la volonté des coprésidents de mettre en place des mesures afin d'assurer la cohérence, la coordination et la coopération entre les établissements universitaires. Nous sommes parmi ceux qui ont déploré le déploiement de certains campus satellites dont l'objectif ne semblait pas tant de se rapprocher des étudiants éloignés, mais plutôt d'attirer la clientèle d'une autre université. De même, les difficultés pour certains étudiants à faire reconnaître leurs crédits lorsqu'ils changent d'établissement nous apparaissent insensées.

Au cours des années, nous avons pu observer une augmentation rapide de programmes courts, des certificats et des diplômes d'études supérieures spécialisées. Ceux-ci sont d'importants leviers à la formation continue et s'avèrent parfois une porte d'entrée à l'université. Toutefois, il faut éviter que ce type de diplôme ne remplace les diplômes de grades. Étant donné l'abondance de l'offre des programmes courts, un bilan s'impose. Il faut questionner les objectifs et le financement de certains programmes. De la même manière, nous croyons qu'il serait pertinent de poursuivre la réflexion sur la formation à distance.

Plusieurs de ces questions font partie des mandats qu'un futur Conseil national des universités devrait aborder. Nous croyons que ces éléments nécessitent une attention particulière et approfondie, où dans un esprit de collégialité, tous les groupes de personnels et d'étudiants seront représentés.

2. La qualité

La politique de financement est l'un des principaux outils permettant aux établissements universitaires de réaliser leur mission, la qualité s'y retrouve ainsi partie intégrante.

Or, la qualité de l'enseignement supérieur est effectivement un concept assez difficile à définir. Pour l'évaluer, il faut se reporter à la mission de l'université qui se décline en trois volets. Le premier concerne la transmission des connaissances et des savoirs de haut niveau. Le deuxième vise le développement continu des connaissances et des savoirs, principalement par la recherche et la création sous de multiples formes et dans les divers champs de connaissances. Le service à la collectivité, le troisième volet, se traduit par une ouverture au milieu et un soutien aux organismes qui ne sont pas desservis par les activités régulières de l'établissement.

Si la mission de l'université demeure essentiellement la même, sa mise en œuvre change au gré du contexte social, économique et culturel et en fonction des forces en présence. Ceci amène la communauté universitaire à constamment se questionner sur les finalités de l'université. Les demandes et les attentes de la part de l'État, de la société et des entreprises influencent le rôle de l'université. La massification de la fréquentation universitaire, la réduction du financement public, le financement de la recherche privilégiant certains domaines, l'internationalisation, la quête de la performance et de la reconnaissance, la présence grandissante de la nouvelle gestion publique sont autant de facteurs qui influencent, eux aussi, les moyens mis en place et les objectifs à atteindre.

Actuellement, de nombreuses divergences existent au sein même de la communauté universitaire et entre les différents acteurs de la société québécoise quant à la mission de l'université, au-delà de l'énoncé des trois volets. N'est-il pas ainsi plutôt incongru d'escamoter le débat sur la définition de la qualité et, pour contourner le problème³, de simplement recourir à une liste d'indicateurs? S'il n'y a pas consensus sur la définition de la qualité, il n'y aura en pas plus sur les indicateurs à retenir. D'autant plus que la gestion basée sur des indicateurs de performance est largement contestée. Un des dangers de cibler des indicateurs est d'en oublier le contexte global. Par exemple, la proposition de cibler le ratio de cours de 1^{er} cycle donnés par des professeurs réguliers par rapport au nombre de cours suivis au 1^{er} cycle peut être intéressante en soi. Toutefois, cet indicateur ne tient pas compte de la réalité selon laquelle ce sont actuellement les chargé-es de cours qui donnent la majorité de l'enseignement au 1^{er} cycle. Regrouper les professeur-es, les chargé-es de cours ainsi que les auxiliaires d'enseignement sous un même ratio n'est pas une solution non plus. On convient donc de la difficulté de cibler ce type de ratios.

Tout au long des travaux du Sommet, aucun des participants n'a questionné la qualité de l'enseignement universitaire. Nous sommes donc étonnés de l'affirmation selon laquelle la qualité de l'enseignement au 1^{er} cycle serait devenue le problème le plus urgent auquel il faut s'attaquer à cause d'un désintérêt des professeur-es⁴. N'est-il pas plus pertinent de se demander s'il s'agit réellement de désintérêt ou plutôt de pressions excessives à faire de la recherche, à la publication d'articles et à la gestion administrative qui s'ensuit? S'il importe de valoriser la fonction de l'enseignement au premier cycle, nous ne saurions remettre en question l'intégrité des professeur-es ni la qualité de l'enseignement des milliers de personnes chargé-es de cours qui contribuent depuis plus de 30 ans à la qualité de l'enseignement universitaire.

Néanmoins, il existe des défis auxquels font face les professeur-es et les chargé-es de cours. Pensons notamment à la présence de plus en plus importante d'étudiants ayant des besoins particuliers, à l'augmentation du nombre d'étudiants par classe ainsi qu'à l'accès à des activités de perfectionnement pédagogique ou au soutien à l'enseignement, variable d'une université à l'autre. C'est à cela que la politique de financement doit s'attaquer. Elle doit donner aux établissements universitaires les moyens nécessaires pour que son personnel puisse accomplir adéquatement la mission de transmission de connaissance et de savoir de haut niveau auprès de tous les étudiants. Rappelons que les conditions de travail des professeur-es et des chargé-es de cours ont un impact direct sur les conditions d'apprentissage des étudiants.

Pour juger de la qualité de la recherche ou de la création, on se réfère habituellement au jugement des pairs. Mais la qualité de la recherche et de la création, prise en un sens large, se définit également par un équilibre entre les différents domaines d'études et de création ainsi qu'un équilibre entre la recherche appliquée et la recherche fondamentale. La volonté de créer ces équilibres est présente dans la nouvelle Politique nationale de la recherche et de l'innovation et on espère que celle-ci sera mise en pratique. Mais cette politique ne fait pas contrepoids aux décisions du gouvernement fédéral, principal bailleur de fonds des

³ Hélène P. TREMBLAY et Pierre ROY, *Rapport d'étape du chantier sur la politique de financement des universités*, septembre 2013, p. 25.

⁴ Hélène P. TREMBLAY et Pierre ROY, *Rapport d'étape du chantier sur la politique de financement des universités*, septembre 2013, p. 27.

activités de recherche, de subventionner presque exclusivement la recherche appliquée répondant plus directement à des besoins économiques ou ayant des retombées commerciales à court terme, sans compter le refus des organismes subventionnaires fédéraux de payer la totalité des frais indirects de recherche. Ce manque à gagner substantiel⁵ est alors pris à même le fonds de fonctionnement diminuant ainsi l'enveloppe destinée aux activités d'enseignement. La possibilité que des organismes subventionnaires, publics ou privés, influencent les choix de recherche existe. Ceci étant, la politique de financement doit permettre aux établissements universitaires de poursuivre des activités de recherche et de création libres. Par ailleurs, il faut aussi souligner que, malgré leur contribution et leur nombre, les chargé-es de cours n'ont toujours pas accès aux activités de recherche et de création subventionnées par les établissements.

À l'instar des coprésidents du chantier, nous croyons qu'il importe de maintenir un équilibre entre la recherche et l'enseignement. Au cours des dernières années, le modèle de financement de la recherche et l'importance accordée aux palmarès ont exacerbé la compétition interétablissements pour attirer des chercheur-es et des professeur-es réputés. Cette tendance a pour effet d'encourager les professeur-es à s'engager dans les activités de recherche au détriment de l'enseignement.

Il est déplorable que le volet services aux collectivités soit exclu de la section sur les orientations de la politique. La qualité de l'enseignement supérieur se traduit aussi par l'accessibilité à l'enseignement et à la transmission la plus large possible des fruits de la recherche et des activités de création. Elle se manifeste également par une présence des universitaires dans les débats qui animent la société et par une contribution critique et pédagogique sur les différents enjeux. La politique de financement, dans sa structure, doit tenir compte de ce rôle social, voire communautaire, des universités. Sans le soutien financier approprié, les universités ne peuvent compléter leurs missions.

Enfin, contrairement à l'une des orientations du rapport, nous croyons que les établissements universitaires ont davantage une obligation de moyens que de résultats. Il nous apparaît difficile de juger de la performance d'une université selon des cibles d'accessibilité, sachant que plusieurs facteurs sont en amont de celle-ci, ou sur des cibles de diplomation, considérant la part de responsabilité des étudiants dans leur réussite. Il importe davantage pour nous de pouvoir évaluer si l'établissement universitaire a pris les moyens nécessaires pour accueillir et soutenir davantage les étudiants ciblés et s'il a mis en œuvre des conditions d'apprentissage optimales.

3. Les objectifs

En 2000, la politique de financement visait « d'une part, à assurer la qualité des services et des activités de formation et de recherche en tenant compte des particularités des établissements et, d'autre part, à soutenir les orientations mises de l'avant dans la Politique québécoise à l'égard des universités. »⁶

⁵ Pour l'année 2011-2012, le manque à gagner est évalué à 181 millions de dollars. Pour la période de 2001-2002 à 2011-2012, c'est près de 1,7 milliard de dollars en moins pour les universités québécoises. (Source : présentation du MESRST, le 14 février 2014.)

⁶ Québec, ministère de l'Éducation, *Politique de financement des universités*, 2000, p.12.

Il va de soi que le principal objectif de la politique de financement est d'assurer un financement de base permettant aux universités de remplir leur mission en tenant compte de leurs caractéristiques propres⁷. Par contre, la deuxième partie pose actuellement un défi. En effet, la politique de financement est l'un des outils pour mettre en œuvre les orientations retenues quant à l'avenir des universités. Or, quelles orientations devraient être mises en œuvre au cours des prochaines années? Il est inconcevable qu'une nouvelle politique sur le financement s'appuie sur la Politique québécoise à l'égard des universités de 2000 qui, selon les propos des coprésidents du chantier sur la loi-cadre, « ne visait toutefois pas à revoir le cadre législatif, mais qui servait de base conceptuelle à une opération administrative, les contrats de performance conclus entre l'État et chacune des universités du réseau. »⁸ La nouvelle politique gouvernementale doit être élaborée à la suite des travaux d'un futur Conseil national des universités et être en lien avec la loi-cadre qui sera adoptée. Si la majorité des grandes orientations sont largement partagées, c'est dans les précisions que les divergences s'expriment, pensons notamment à la difficulté d'obtenir un consensus sur la définition de la qualité, sur les moyens nécessaires pour assurer l'accessibilité et sur les mécanismes d'évaluation.

Dans l'ensemble, nous sommes plutôt favorables aux objectifs proposés. Toutefois, pour atteindre ces objectifs nous croyons qu'il faut miser sur la subvention de fonctionnement et plus particulièrement sur les subventions normées. Les ententes de réinvestissement et le financement conditionnel à l'atteinte de résultats précis peuvent engendrer des problèmes d'équité, de transparence et de prévisibilité. L'autonomie dont disposent les universités est certainement un levier important pour favoriser la souplesse et l'approche dynamique. Les subventions pour les missions particulières ainsi que les subventions spécifiques nous apparaissent également une avenue si elles sont utilisées avec parcimonie et qu'elles s'inscrivent dans une vision nationale.

4. La formule de financement

La subvention à l'enseignement

En ce qui concerne les assignations CLARDER, nous partageons les principales recommandations du comité-conseil, celles-ci étant :

- de mettre en place une instance permanente de validation des assignations de codes CLARDER, dont le premier mandat serait de définir et de rationaliser le nombre d'entrées de la table et de finaliser les directives d'assignation des codes;
- d'inviter les établissements à se concerter afin de se doter de normes concernant les renseignements disponibles sur leurs programmes et leurs activités;
- d'établir un mécanisme périodique de mise à jour de la table des codes CLARDER;
- de confier au comité-conseil dont la création est recommandée plus haut – ou à un autre groupe à constituer – le mandat de mettre au point et d'appliquer une méthode systématique visant à réduire au minimum le nombre des assignations erronées, ou non comparables, de codes CLARDER dans l'ensemble de la banque de données sur

⁷ Hélène P. TREMBLAY et Pierre ROY, *Rapport d'étape du chantier sur la politique de financement des universités*, décembre 2013, p.14.

⁸ Lise BISSONNETTE et John R. PORTER, *Rapport du chantier sur une loi-cadre des universités, L'université québécoise : préserver les fondements, engager des refondations*, septembre 2013, p.14.

les activités et les programmes dans laquelle sont déclarés les étudiants.

De la même manière, nous suggérons également dans notre précédent mémoire la mise à jour de la grille de pondération. Nous croyons que les coprésidents ont bien identifié les défis d'un tel exercice qui nous semble néanmoins essentiel.

Le rapport aborde la question du poids relatif de la subvention à l'enseignement. Celui-ci devrait-il être diminué? Considérant la volonté de valoriser les activités d'enseignement, nous sommes d'emblée portés à nous y opposer. Toutefois, il se peut que les défis actuels de l'enseignement supérieur nécessitent certains ajustements. D'où l'importance d'une évaluation précise des ressources nécessaires pour chaque établissement pour répondre adéquatement aux besoins actuels.

La subvention pour le soutien à l'enseignement

Nous avons déjà fait part de notre critique concernant le concept de l'étudiant en équivalence au temps plein (EETP) qui ne permet pas la prise en compte des différentes caractéristiques de l'effectif étudiant. C'est pourquoi il importe de réfléchir à la manière d'intégrer certaines caractéristiques personnelles à la formule, notamment en distinguant la fréquentation à temps plein de la fréquentation à temps partiel dans le calcul de redistribution de la subvention au soutien à l'enseignement.

Par contre, nous sommes opposés à une formule de financement basée sur des cibles d'étudiants pour les raisons évoquées précédemment sur l'identification de cibles. Répartir une enveloppe entre les universités dont le pourcentage d'étudiants ciblés dépasse la moyenne nationale est également une voie à éviter, car elle priverait plusieurs universités d'un financement adéquat pour l'accueil et l'encadrement des étudiants aux profils ou aux parcours atypiques.

Les subventions pour les missions et les régions et les ajustements particuliers

En complément aux subventions normées, nous croyons important que la politique de financement permette de subventionner certaines missions spécifiques à une université ainsi que la mission des établissements en région. Ces subventions doivent effectivement atteindre les objectifs d'équité verticale et horizontale. Les travaux du futur Conseil national des universités pourraient porter sur l'identification des critères assurant une telle équité, et ce, dans un souci de complémentarité dans les missions spécifiques des universités.

Nous avons, dans notre mémoire précédent, également indiqué notre souhait que le nombre d'ajustements spécifiques soit réduit. D'ailleurs, les modifications à la formule de redistribution devraient permettre d'éliminer une partie de ceux-ci ipso facto. Nous partageons aussi la volonté des coprésidents de limiter le nombre d'enveloppes pour privilégier quelques mesures d'envergure. Par contre, nous sommes opposés à l'identification de celles-ci sur la base des ententes de réinvestissement et nous avons des réserves quant à certains éléments de liste notamment les primes à la diplomation et le fonds du ministre. Tout comme dans le cas des subventions pour les missions et les régions, nous croyons que le futur Conseil national des universités pourrait revoir la liste des

subventions spécifiques et leurs objectifs afin d'émettre certaines recommandations en lien avec les orientations d'une loi-cadre sur les universités.

La subvention conditionnelle à l'équilibre

Le principal défaut du financement conditionnel est clairement exprimé dans le rapport lorsqu'il est mentionné « que la subvention actuelle a le défaut de priver de revenus les universités qui en ont justement le plus besoin, puisqu'elles sont par définition en déficit. »⁹ Nous l'avons mentionné à quelques reprises, nous sommes opposés à ce type de financement qu'il soit conditionnel à l'atteinte de l'équilibre budgétaire ou à l'atteinte d'autres cibles prédéfinies. Nous avons également déjà exprimé notre désaccord à l'égard du programme Placements universités qui a pour objectif d'augmenter les dons aux universités en offrant une subvention de contrepartie aux établissements universitaires ayant atteint l'augmentation annuelle ciblée.

Rappelons que l'absence de financement conditionnel et l'autonomie dont jouissent les universités ne les exemptent pas d'une reddition de comptes sur l'utilisation des fonds publics. Il existe d'ailleurs plusieurs mécanismes qui pourraient certainement être bonifiés. Les travaux du chantier sur une loi-cadre des universités ont permis de faire certaines recommandations en ce sens. Entre autres, nous persistons à croire qu'une gouvernance réellement collégiale, impliquant des représentants de l'ensemble de la communauté universitaire, est plus prometteuse qu'une diminution croissante du nombre de décideurs.

La gestion des fonds des universités

Il apparaît nécessaire d'analyser les transferts du Fonds de fonctionnement vers d'autres fonds afin d'en comprendre la ou les raisons. Cette étape devrait permettre par la suite de procéder à un resserrement de l'encadrement des transferts entre les fonds afin d'éviter que des sommes destinées à l'enseignement soient utilisées à d'autres fins ou pour compenser une lacune dans le mode de financement (par exemple, un manque de financement du gouvernement pour les immobilisations).

Par ailleurs, bien que l'intention d'isoler l'enveloppe consacrée à l'enseignement au 1^{er} cycle soit louable, nous ne voyons pas les avantages à fusionner le Fonds de fonctionnement avec le Fonds avec restriction puisque les montants de ce dernier sont déjà attribués à des activités de recherche.

La mise en œuvre

Des changements à la politique entraîneront probablement des variations au niveau du financement de chacune des universités. Nous sommes donc ravis que les coprésidents partagent notre point de vue quant à la nécessité d'une réserve budgétaire afin d'éviter qu'un établissement ne reçoive une enveloppe moindre que celle à laquelle il aurait eu droit avec le statu quo.

Enfin, nous tenons à rappeler notre proposition de créer un comité permanent sur la politique de financement. Celui-ci pourrait avoir pour mandat d'assurer le suivi de la mise

⁹ Hélène P. TREMBLAY et Pierre ROY, *Rapport d'étape du chantier sur la politique de financement des universités*, décembre 2013, p. 49.

en œuvre de la grille de pondération, la classification des activités par les établissements ainsi que la révision périodique de la grille tout en ayant une vision nationale du développement du réseau universitaire. La composition de ce comité devrait être représentative de l'ensemble de la communauté universitaire et des différents établissements et inclure des représentants du MESRST. Il pourrait être chapeauté par le futur Conseil national des universités.

Conclusion

Le présent chantier découle du Sommet sur l'enseignement supérieur qui, lui, est une conséquence de la crise étudiante de 2012. Le gouvernement actuel a convoqué un grand nombre de partenaires à une vaste discussion pour sortir de la crise, pour trouver collectivement des solutions. Le ministre Duchesne a été très clair sur son désir de travailler par consensus, c'est-à-dire, tenir compte de l'ensemble des suggestions et des propositions avec l'espoir de voir naître des convergences.

Faut-il aussi rappeler que le Sommet s'est tenu avec, en filigrane, le Rapport Parent, dont on célébrait les 50 ans? Il faudrait peut-être s'y replonger et s'en imprégner pour éclairer les orientations de cette politique de financement des universités.

L'éducation est un processus qui commence dès la petite enfance et dure toute la vie. S'il ne fait plus aucun doute que le financement des universités n'est pas une dépense, mais un excellent investissement, pour l'État, la société et les individus, n'est-il pas temps de le traiter comme tel? L'avenir du Québec moderne repose, entre autres, sur l'accessibilité à son réseau d'enseignement supérieur. Toute contrainte, financière ou géographique est, dans les faits, une barrière au développement du Québec de demain.