



Consultations du Chantier sur la politique de financement des universités

LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS : PLACER L'ENSEIGNEMENT AU CŒUR DES DÉCISIONS

*Avis déposé par l'Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits
aux études supérieures et du Regroupement des étudiantes et des étudiants
de maîtrise, de diplôme et de doctorat de l'Université de Sherbrooke*

Février 2014

Table des matières

Présentation des organismes.....	2
Introduction	2
Commentaires sur le rapport d'étape.....	3
Principes de la nouvelle formule de financement.....	7
<i>Stabilité financière pour les universités</i>	8
<i>Qualité et valorisation de la formation et de l'enseignement</i>	11
<i>Accessibilité régionale</i>	13
Précisions concernant la formule de financement basée sur les activités d'enseignement	15
<i>L'enseignement</i>	15
<i>L'encadrement</i>	17
<i>La recherche libre</i>	19
Conclusion.....	20
Bibliographie.....	21

Présentation des organismes

Le Regroupement des étudiantes et des étudiants de maîtrise, de diplôme et de doctorat de l'Université de Sherbrooke (REMDUS) a pour mission de défendre et de représenter les droits et intérêts des étudiantes et étudiants de 2^e ou 3^e cycle inscrits à l'Université de Sherbrooke. Le REMDUS regroupe 7 000 membres.

L'Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures (ÆLIÉS) est l'association représentant l'ensemble des étudiants inscrits aux 2^e et 3^e cycles de l'Université Laval. La mission qu'elle poursuit depuis plus de quarante ans est la défense des droits et intérêts de ses membres, ainsi que la promotion de leurs idées. 11 000 étudiants sont membres de l'ÆLIÉS.

Introduction

Ce document est complémentaire au mémoire que l'*Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures (ÆLIÉS)* et le *Regroupement des étudiantes et des étudiants de maîtrise, de diplôme et de doctorat de l'Université de Sherbrooke (REMDUS)* ont déposé dans le cadre du chantier sur la politique de financement des universités¹. Il s'inscrit dans la poursuite des travaux du chantier et réagit au dépôt du rapport d'étape des coprésidents, M. Pierre Roy et Mme Hélène P. Tremblay.

Nous débuterons en commentant le rapport d'étape pour faire ressortir les différents points de convergence et de divergence en lien avec les observations et les recommandations que nous avons évoquées dans le précédent mémoire. Nous présenterons ensuite les principes qui, à notre avis, devraient guider une éventuelle réforme de la formule de financement des universités ainsi que les points de notre proposition ou d'autres propositions déposées dans le cadre du chantier qui concordent avec ces principes. Nous terminerons en précisant les éléments-clés de notre proposition, soit l'allocation pour la masse salariale liée à l'enseignement et pour le personnel académique, l'allocation pour l'encadrement et l'allocation pour la recherche libre.

1. ÆLIÉS ET REMDUS, *La grille de financement des universités au Québec, Limites et perspectives de réforme*, juillet 2013.

Commentaires sur le rapport d'étape

C'est avec intérêt que nous avons pris connaissance du rapport d'étape du chantier. Bien que nous reconnaissons le travail de recherche et de documentation qui a été réalisé sur les formes de financement des universités, nous avons été déçus de voir que la réflexion qui s'en est suivie n'amenait principalement qu'une révision de la formule actuelle. De notre côté, nous souhaitons que d'autres scénarios puissent émerger dès la première partie des travaux du chantier afin de susciter la discussion et de donner des outils concrets aux partenaires du milieu de l'enseignement afin de procéder à leur analyse. De plus, nous remarquons que le rapport tend à vouloir remettre au premier plan l'idée des ententes de réinvestissements conclues entre le gouvernement du Québec et les universités. À l'image de celles négociées en 2000 en préparation d'une nouvelle grille à cette époque, le financement lié à ces ententes serait une fois de plus conditionnel à l'atteinte d'objectifs ciblés conjointement par les universités et le gouvernement.

Cette politique de réinvestissement nous est présentée dans le rapport d'étape en continuité avec l'esprit de celle de 2000 et par conséquent, « elle prévoit des subventions normées qui fournissent les ressources pour permettre aux universités de remplir leur mission en tenant compte de leurs caractéristiques propres et dans le respect de leur autonomie² ». Nous reconnaissons que, dans certains cas, ce type d'entente peut être bénéfique. Prenons pour exemple l'engagement d'instaurer un programme de bourses pour soutenir la rédaction des mémoires et des thèses aux cycles supérieurs. Cette initiative a certainement permis aux universités d'enrichir le cadre dans lequel se déroulent les études de la communauté étudiante des deuxièmes et de troisièmes cycles. Cependant, certains paramètres qui sont inclus peuvent s'avérer néfastes pour l'ensemble du réseau universitaire, tant sur le plan de la préservation de la diversité et des spécificités de chaque université que de leur autonomie quant à leurs choix d'orientation globale. À titre d'exemple, des exigences telles que l'augmentation du taux de diplomation et la diminution de la durée des études – notamment par un passage accéléré à la maîtrise et au doctorat – peuvent avoir, à notre avis, un effet pervers sur la qualité de l'enseignement offert et sur la valeur du diplôme accordé en fin de parcours. Un objectif de ce type nous fait craindre une multiplication de « diplômes à rabais », un nivellement par le bas

2. MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (MESRST), *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec Année universitaire 2013-2014*, octobre 2013, p.5.

des exigences visant à accélérer et à faciliter l'accès à des diplômes qui ne correspondront peut-être plus à la réalité des milieux de travail.

Bref, certaines mesures peuvent fortement encourager les universités à entrer dans une logique de performance qui les éloigne de leur mission première. Ces mesures ont pour but de donner priorité à des règles propres à une mécanique économique au détriment de la diversité et de la qualité de l'enseignement. Selon nous, il est important que les exigences liées aux ententes de réinvestissement soient fixées en ayant davantage en tête un idéal de valorisation de la qualité de l'enseignement afin d'éviter de reproduire les erreurs liées aux ententes précédentes. Des objectifs comme l'embauche de personnel enseignant afin de réduire le ratio d'étudiantes et d'étudiants par cours ou encore la mise en place d'une allocation pour la recherche libre correspondent tout à fait à la philosophie que nous souhaiterions voir apparaître dans de futures ententes.

Déjà inquiets des effets potentiels de ces futures ententes de réinvestissement sur l'autonomie des universités, nous sommes également fortement préoccupés par l'idée de la création d'un éventuel Fonds du Ministre. Bien que nous ne connaissions pas la forme définitive qu'il prendra, nous croyons que l'intégration de ce fonds à la politique de financement des universités constitue un risque potentiel de retour à des décisions arbitraires en fonction de pressions politiques.

Le rapport souligne également l'importance de favoriser l'accès à l'université à certains groupes socio-économiques qui seraient sous-représentés, notamment les personnes provenant des milieux moins favorisés et celles de première génération, les Premières nations et les personnes handicapées. Bien que nous adhérions à l'idée d'augmenter les possibilités pour ces sous-groupes, nous croyons qu'il serait plus approprié que le soutien fourni à ces futurs étudiantes et étudiants passe par l'Aide financière aux études (AFE) ou par des bourses directes. Nous croyons que le gouvernement commettrait une grave erreur en intégrant ces cibles dans la formule de financement, c'est-à-dire en pondérant différemment les sous-groupes ou en garantissant un financement supplémentaire aux universités qui atteindraient les objectifs liés à l'augmentation du taux d'accès pour ces différents groupes socio-économiques. D'une part, il serait dangereux que ces mesures entraînent une certaine discrimination entre les étudiantes et les étudiants. D'autre part, si on s'en tient uniquement au coût relié à l'enseignement, nous ne sommes pas convaincus que celui-ci diffère selon la provenance

socio-économique de la population étudiante. De plus, d'autres enveloppes, telles que celle pour le soutien à l'enseignement et à la recherche, répartie en fonction de l'effectif étudiant non pondéré, peuvent permettre aux universités de mettre en place des services adaptés aux besoins de ces sous-groupes.

De plus, nous notons que la question de l'augmentation des cheminements à temps partiel, qui représenteraient 35 % de l'effectif global, retient également l'attention des coprésidents. Selon le rapport, leur situation « devrait être prise en compte par le traitement qui sera accordé à ce régime d'études dans la subvention de soutien à l'enseignement³ ». Nous sommes conscients des nouvelles réalités avec lesquelles les universités doivent composer depuis l'augmentation des parcours atypiques et des cheminements spécifiques. D'ailleurs, nous considérons que les possibilités offertes aux étudiantes et étudiants quant à la poursuite des études à temps partiel permettent d'augmenter l'accessibilité aux études supérieures, notamment chez les groupes sous-représentés actuellement et mentionnés précédemment. Par contre, l'idée d'augmenter le poids de ce groupe dans la formule de financement ne nous semble pas indiquée. Comme nous le démontrerons ultérieurement dans le document, nous considérons que la mise en place d'une formule de financement basée sur les activités d'enseignement constitue une réponse plus appropriée à cette problématique ainsi qu'aux diverses situations pouvant entraîner des contraintes organisationnelles pour les universités. Cependant, si le gouvernement souhaite soutenir les étudiantes et étudiants provenant de ces sous-groupes et améliorer ainsi leur réussite, nous sommes d'avis qu'il devrait le faire à l'extérieur de la formule de financement, notamment en bonifiant le système de prêts et bourses. La création de bourses spécifiques ou la modification des critères de l'AFE pour inclure davantage les cheminements à temps partiel constitueraient des avenues à explorer.

Par ailleurs, si le gouvernement du Québec souhaite conserver l'effectif étudiant en équivalence au temps plein (EEETP) à la base du calcul des subventions aux universités – ce que nous remettons fortement en question – certains éléments du rapport d'étape nous apparaissent pertinents et concordent avec les réflexions que nous avons soulevées, comme plusieurs autres organismes également.

3. PIERRE ROY ET HÉLÈNE P. TREMBLAY, *Rapport d'étape du Chantier sur la politique de financement des universités*, décembre 2013, p.24.

Premièrement, tel que mentionné, si le maintien des codes CLARDER était retenu, il nous paraît évident qu'ils devraient être mis à jour et simplifiés. Nous sommes donc favorables à la réforme telle que réfléchi par le comité-conseil sur les codes CLARDER, c'est-à-dire 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 CLARDER;
- inviter les établissements à se concerter afin de se doter de normes concernant les renseignements disponibles sur leurs programmes et leurs activités;
- établir un mécanisme périodique de mise à jour de la table des codes CLARDER;
- 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 les activités et les programmes dans laquelle sont déclarés les étudiants⁴. »

La réforme telle que proposée permettrait d'éviter une classification dans une catégorie non appropriée afin d'obtenir un meilleur financement. Nous réitérons donc notre appui à ces recommandations tout en soulignant la nécessité de faire des changements réels dans les principes de base du financement afin de répondre aux véritables besoins des universités.

Nous tenons également à souligner que nous considérons important d'effectuer une mise à jour périodique de la grille de pondération des familles de discipline, tel que mentionné également dans le rapport. L'actualisation de la grille permettrait de réduire certaines lacunes. Néanmoins, nous craignons que cela ne soit pas suffisant pour répondre aux biais structurels associés aux familles de discipline. Nous considérons que le coefficient associé au financement par famille de discipline constitue la véritable problématique. D'une part, les coûts diffèrent entre chacune des universités et il est difficile de calculer une moyenne représentative. D'autre part, s'appuyer sur une année de

4. *Ibid.*, p.37.

référence particulière s'avère désuet dans notre économie changeante. C'est donc le coût associé à la pondération des programmes qui engendre des situations d'inégalités dans le financement. Nous réaffirmons ainsi la nécessité de revoir le financement associé à chaque famille de discipline. Une modification de la grille qui réduirait uniquement le nombre de familles au maximum ne serait qu'une réforme artificielle où la réelle problématique, reliée au coût moyen, ne serait que contournée ce qui forcerait le ministère à refaire perpétuellement le présent exercice.

Concernant les subventions de mission particulière et de région, nous partageons l'avis du rapport à l'effet qu'il serait préférable de les diminuer en les intégrant au financement de base des universités. Si des subventions spécifiques devaient demeurer, la mise en place de critères rigoureux permettrait de favoriser une meilleure équité entre les universités – rappelons que ces subventions représentent près de 15 % du financement de fonctionnement des universités alors qu'elles devraient être considérées comme des mesures d'appoint. Par conséquent, cette piste de réflexion rejoint notre position sur le caractère parfois incohérent de ce type de subventions dans le cadre du financement actuel. Néanmoins, nous recommandons aux coprésidents de préciser cette réflexion et de clarifier les critères. À cet effet, le rapport d'étape ne nous permet pas de comprendre de quelle manière ces subventions de mission particulière et de région pourront être intégrées au financement de base des universités sans engendrer d'inégalités.

Principes de la nouvelle formule de financement

Dans le cadre de notre réflexion sur le financement des universités, nous avons ciblé trois principes qui, selon nous, devraient sous-tendre toute formule visant la répartition du financement dédié à l'enseignement entre les universités : la stabilité financière pour les universités, la qualité et la valorisation de la formation et de l'enseignement ainsi que l'accessibilité régionale. Cette partie du document vise à faire ressortir en quoi ces principes constituent le centre de notre proposition de nouvelle formule de financement des universités. Certaines propositions déposées par d'autres groupes ou acteurs du milieu de l'enseignement supérieur rejoignent nos préoccupations et sont mentionnées à l'appui de cet avis.

Stabilité financière pour les universités

Une des préoccupations mises de l'avant par plusieurs intervenants du Sommet sur l'enseignement supérieur ainsi qu'au chantier qui a suivi concerne les problèmes de prévisibilité et de stabilité engendrés par la formule actuelle. Il est, en effet, difficile pour les universités de prévoir le financement qu'elles recevront annuellement en raison de la fluctuation des EEETP. Plusieurs des mémoires déposés dans le cadre du Chantier sur la politique de financement des universités en font d'ailleurs état. Par exemple, pour l'Université de Montréal, la formule de financement devra permettre, « par des règles claires et connues d'avance, aux universités de prévoir le niveau de subvention qu'elles recevront à court et moyen termes et assurer aux universités une base de financement qui ne fluctuera pas constamment, mais qui évoluera néanmoins en fonction de la réalité de chacune⁵. » Également, pour l'Université du Québec à Rimouski, « il est important pour les universités québécoises de pouvoir s'appuyer sur des informations stables, qui ne seront pas sujettes à des changements annuels⁶. »

À cet effet, nous considérons important de tenir compte de ces remarques et c'est pourquoi la prochaine formule de financement devra impérativement être guidée par des principes de stabilité et de prévisibilité financières. En ce sens, nous croyons que l'utilisation des activités d'enseignement comme unité de base pour la répartition du financement assurerait aux universités cette stabilité financière tant désirée, puisque les subventions seraient alors basées sur des critères prévisibles et connus tels que la masse salariale du corps enseignant, le ratio étudiant par cours et le type d'activités. Notons que les universités recensent déjà le nombre et le type d'activités d'enseignement offertes dans chacune de leurs unités ainsi que la répartition des tâches professorales s'y rattachant. Par exemple, à l'Université de Montréal, chaque année, le Bureau de la recherche institutionnelle (BRI) fait parvenir une enquête à tous les départements afin de recenser, le plus fidèlement possible, les types d'activités menées par l'unité⁷.

5. UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, *Mémoire présenté dans le cadre du chantier sur la politique de financement des universités*, juin 2013, p.7.

6. UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI, *Avis sur la politique de financement des universités*, juillet 2013, p.21.

7. BUREAU DE LA RECHERCHE INSTITUTIONNELLE DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, *Analyse de la charge d'enseignement*, EN LIGNE, www.bri.umontreal.ca/Analyse%20de%20la%20charge%20d'enseignement.htm (consulté le 10 janvier 2014).

Cette analyse permet de calculer les *heures-contacts* (heures consacrées à la prestation directe d'enseignement) en fonction des types de charge associés à la fonction enseignement : charge de cours pratique, charge de cours clinique ou stage, enseignement individualisé, exceptions à la règle et « tutoring⁸ » aux cycles supérieurs. Ainsi, la charge de cours en crédit est calculée en additionnant toutes les heures-contact du personnel enseignant ainsi que certaines heures d'encadrement pour les travaux pratiques et de coordination pour les stages. Ce modèle pourrait être utilisé dans le calcul des activités d'enseignement de la formule de financement des universités. Il nous apparaît clair qu'une planification en amont des activités d'enseignement serait davantage susceptible d'entraîner un financement prévisible que le calcul des EEETP qui s'officialise seulement deux ans plus tard.

Par ailleurs, préalablement à la mise en place de la nouvelle grille, une évaluation des besoins de chacune des universités devra être réalisée par le futur Conseil national des universités (CNU) afin de tracer un portrait le plus précis possible du réseau universitaire et de calculer les coûts de fonctionnement permettant d'assurer la formation et l'encadrement des étudiantes et des étudiants. Afin d'éviter une trop grande fluctuation des revenus pour les universités durant la période de transition, nous suggérons que le financement soit ajusté en fonction de la moyenne des subventions versées à chacune des universités depuis 5 ans.

À l'instar de la Fédération québécoise des professeures et des professeurs d'université (FQPPU), nous souhaitons que le CNU ait le pouvoir d'intervenir sur les différents enjeux relatifs au financement des universités. À cet effet, nous réitérerons le rôle important que sera amené à jouer le CNU dans le cadre de la définition des critères qui encadreront les différentes allocations que nous proposons. En ce sens, nous appuyons la proposition de la FQPPU suggérant que la structure du CNU comprenne un Comité du financement et de la gouvernance « qui formulera des recommandations au Conseil quant aux besoins du système universitaire québécois et quant aux modifications à apporter aux modalités de financement du fonctionnement général, des immobilisations et de la recherche formules de financement, règles budgétaires, normes de financement, etc⁹. »

8. La notion de tutoring constitue l'encadrement aux cycles supérieurs.

9. FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES PROFESSEURES ET DES PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ (FQPPU), *La priorité du Conseil national des universités: Mémoire présenté au président du chantier sur le Conseil national des universités découlant du Sommet sur l'enseignement supérieur*, avril 2013, p.15.

Par ailleurs, notre proposition pourrait susciter la crainte que les activités d'enseignement soient multipliées par les universités pour leur permettre de recueillir davantage de financement. En effet, ne s'agirait-il pas de remplacer la course à l'effectif étudiant par une compétition entre les universités sur la base des activités d'enseignement? Sur ce sujet, puisque les fonds gouvernementaux alloués sont limités et que l'enveloppe annuelle est fermée, la multiplication des activités d'enseignement n'est pas à craindre, car les dépenses reliées à de nouvelles activités, notamment la masse salariale du personnel enseignant, sont vraisemblablement plus importantes que la subvention qui y sera associée. Cependant, nous considérons que la compétition entre les universités ne peut être totalement évitée à moins de créer un réseau universitaire entièrement public dont la gestion serait assumée par une instance centrale. Nous écartons d'emblée cette option, car nous considérons que l'autonomie des universités permet de répondre aux besoins économiques, sociaux et culturels de leurs communautés respectives et d'assurer une diversité de programmes sur l'ensemble du territoire québécois. Par ailleurs, nous sommes d'avis qu'une certaine compétition entre les universités peut être bénéfique pourvu qu'elle soit encadrée par des règles claires et transparentes.

De plus, pour éviter une multiplication des programmes, nous croyons que la procédure d'évaluation des projets de programme ainsi que l'analyse du ministère quant à l'opportunité de les financer doivent demeurer en place¹⁰; d'autant plus que la formule de financement basée sur les activités de financement que nous proposons implique un plus grand contrôle de l'État sur la planification et l'allocation des ressources, et donc sur la création des nouveaux programmes d'études. Rien ne laisse présager un changement majeur d'orientation dans ce processus outre le transfert des responsabilités présentement octroyées à la CREPUQ au futur Conseil national des universités, ce à quoi nous sommes favorables.

10. Il s'agit ici de la procédure précisée dans CREPUQ, *Mécanisme et procédures d'évaluation des projets de programmes*, 2011 et dans MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (MELS), *Procédure liée à l'examen d'opportunité des projets de programmes conduisant à un grade présentés au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport aux fins de financement et critères d'opportunité utilisés par le Comité des programmes universitaires*, 2006.

Qualité et valorisation de la formation et de l'enseignement

Bien que les différents partenaires du milieu de l'enseignement supérieur ne s'entendent pas sur la formule idéale à mettre en place, la plupart ont toutefois souligné les lacunes de celle actuellement en vigueur, notamment sur la question du calcul des coûts moyens de formation, de son actualisation et de la complexité de la grille CLARDER. Alors que certains demandent une simplification ou une révision de la grille, d'autres réclament tout simplement son abolition ou son remplacement.

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, l'ensemble de ces éléments dénote un problème important quant à l'utilisation du coût moyen de formation par discipline dans le calcul des subventions. L'observation soulevée par l'Université du Québec à Rimouski reflète assez bien les enjeux liés à cette problématique : « Les coûts observés ne reposent pas exclusivement sur des facteurs externes comme les approches pédagogiques, mais aussi sur des décisions de gestion qui peuvent influencer de façon différente les coûts d'une discipline par rapport à une autre. »¹¹ Outre la question des coûts observés, nous sommes en accord avec plusieurs éléments soulevés dans les différents mémoires, notamment la question du financement des étudiantes et des étudiants à temps partiel ou celles et ceux inscrits aux études supérieures ou dans des programmes courts.

En ce qui concerne le financement des études à temps partiel, nous considérons que la problématique réside dans le fait que le financement par EEETP ne représente pas adéquatement les coûts réels associés à la formation des étudiantes et étudiants inscrits dans ce type de cheminement. Ainsi, pour l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, « un financement fondé uniquement sur l'utilisation des EEETP traduit mal les charges réellement [assumées] par l'UQAT. La rétention, la persévérance et la réussite font l'objet de démarches et d'interventions spécifiques et nombreuses, ce qui occasionne des coûts importants¹². »

À cet effet, la proposition de l'ÆLIÉS et du REMDUS répond aux préoccupations énoncées en éliminant l'EEETP pondéré comme unité de base pour le remplacer par l'activité d'enseignement. En

11. UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI, *Avis sur la politique de financement des universités*, juillet 2013, p.20.

12. UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE, *L'UQAT, une reconnaissance internationale, des compétences nationales et un acteur du développement d'une vaste région*, juillet 2013, p.13.

utilisant des critères comme le nombre de crédits, le type d'activités d'enseignement, le salaire moyen du corps enseignant et le nombre d'étudiants par cours, le statut ou le cheminement de l'étudiante et l'étudiant ne sera plus considéré dans le calcul.

Par ailleurs, il est impératif que la prochaine formule de financement tienne compte davantage du financement des études supérieures et résolve la problématique du financement limité à un nombre de sessions déterminées. Nous reconnaissons que d'autres approches permettraient de régler en partie cette situation, par exemple, en augmentant le nombre de sessions admissibles ou en modifiant la pondération pour les deuxième et troisième cycles. Or, il nous apparaît beaucoup plus durable de miser sur une approche par activité d'enseignement qui permettrait d'assurer un financement stable aux universités pour l'enseignement et l'encadrement des étudiantes et étudiants aux cycles supérieurs. En ce sens, nous sommes d'avis qu'une réforme s'impose et que la solution réside dans une formule qui consacrerait la séparation des coûts reliés à la masse salariale du corps enseignant et du personnel académique, y compris les auxiliaires d'enseignement et les techniciens spécialisés, de ceux reliés aux besoins pédagogiques, notamment en ce qui concerne le matériel et les équipements. D'ailleurs, certaines des propositions émises dans le cadre du chantier répondent à ce principe, notamment celle de l'Université Laval qui recommande à moyen terme de remplacer au premier cycle et aux cycles supérieurs sans encadrement individuel le financement par étudiant pour « instaurer un mode de financement par cours-section dont la taille est définie par des objectifs pédagogiques axés sur la qualité de l'apprentissage¹³. »

Cette approche possède plusieurs avantages. Elle permettrait notamment de reconnaître que le financement universitaire doit être lié aux objectifs pédagogiques et que ceux-ci peuvent différer en fonction des conditions d'enseignement. Ainsi, mettre de l'avant le *cours-section* comme unité de financement « devrait permettre d'assurer un financement adéquat des disciplines dont les objectifs pédagogiques sont difficilement atteignables avec des grands groupes d'étudiants et nécessitent le fractionnement des groupes en plusieurs cours-sections¹⁴. »

13. UNIVERSITÉ LAVAL, *Chantier sur la politique de financement des universités*, juin 2013, p.4.

14. *Ibid.*

Nous considérons également que nos propositions ont certaines similarités avec les recommandations émises par la FQPPU qui soutient qu'une nouvelle formule de financement devrait inclure cinq grands paramètres soit l'effectif étudiant¹⁵, le corps professoral¹⁶, les unités d'enseignement¹⁷, l'administration et le soutien¹⁸, ainsi que les activités afférentes à la mission universitaire¹⁹. Cette proposition a le mérite de bien distinguer les dépenses reliées au corps professoral des autres dépenses de fonctionnement. Ainsi, tout comme la proposition de l'ÆLIÉS et du REMDUS, celle de la FQPPU implique la notion de salaire moyen du corps enseignant²⁰ dans le cadre du calcul de l'allocation.

Accessibilité régionale

La formule de financement actuelle prévoit l'octroi de subventions spécifiques aux universités en région. Ce financement permet de compenser pour les dépenses supplémentaires occasionnées notamment par la taille modeste des universités en région, par l'étendue du territoire et par le rôle particulier que sont appelées à jouer ces universités dans les différentes régions du Québec. Ainsi, le ministère justifie l'octroi de ces subventions par la mission particulière « que doivent assurer les universités au regard de l'accessibilité aux études supérieures sur l'ensemble du territoire québécois²¹. »

Des sommes sont également accordées aux universités afin de reconnaître certaines missions particulières. Dans le cadre du chantier, plusieurs universités ont recommandé le maintien, voire la bonification, de ces subventions afin de garantir une diversité de programmes sur l'ensemble du

15. Il s'agit d'un financement en fonction du nombre d'EEETP pondéré par champ disciplinaire, par régime d'étude, par statut socio-éducatif, par difficultés d'apprentissage et capacités apprenantes.

16. Il s'agit d'un financement en fonction du nombre de professeurs, indépendamment du champ disciplinaire.

17. Il s'agit d'un financement des programmes et des cours en fonction de leur nombre et de leur degré de collaboration interinstitutionnelle.

18. Il s'agit d'un financement selon la « part relative normale » accaparée par les frais administratifs en milieu universitaire.

19. Il s'agit d'un financement relatif aux frais engendrés par les services para-académiques offerts en milieu universitaire.

20. Pour la FQPPU, il s'agit du corps professoral. Pour l'ÆLIÉS et le REMDUS, il s'agit du personnel enseignant et académique.

21. MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (MESRST), *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec Année universitaire 2013-2014*, octobre 2013, p.10.

territoire et de supporter une structure minimale de base permettant aux universités d'assumer leurs fonctions.

Nous considérons que le financement qui permet de répondre aux réalités régionales et aux besoins spécifiques des universités devrait être intégré à l'intérieur du calcul de la formule de financement. L'objectif est d'éviter de créer, à l'extérieur de la formule, un système de rééquilibrage soumis aux pressions politiques. En ce sens, nous appuyons la position de la FEUQ qui demande « que la révision en profondeur des mécanismes de financement des universités permette de trouver une formule prenant en compte les spécificités des universités²². »

Ces préoccupations régionales sont à, notre point de vue, légitimes et nous sommes d'avis qu'une formule de financement basée sur les activités d'enseignement permettrait de répondre à l'atteinte des objectifs visant à assurer l'accessibilité sur l'ensemble du territoire. À cet effet, l'accessibilité géographique n'a de sens que par une offre de programmes diversifiée considérant les réalités économiques et sociales des universités. Nous réaffirmons qu'une telle formule de financement reconnaîtrait et encouragerait l'atteinte de ces objectifs pédagogiques et sociaux.

Par ailleurs, la proposition que nous soumettons au ministère prévoit également une allocation pour le soutien à l'enseignement et à la recherche et une allocation fixe calculée en fonction de l'effectif étudiant total non pondéré, permettant ainsi d'assurer une structure d'accueil de base pour l'ensemble des universités et de répondre aux besoins particuliers. Ces allocations permettront d'encourager les initiatives pédagogiques spécifiques et de garantir le maintien de différents services académiques en vue d'assurer la diversité du réseau universitaire québécois.

22. FÉDÉRATION ÉTUDIANTE UNIVERSITAIRE DU QUÉBEC (FEUQ), *Mémoire sur la formule de financement des universités*, 2013, p.19.

Précisions concernant la formule de financement basée sur les activités d'enseignement

La proposition de méthode alternative de financement des universités soumise par l'ÆLIÉS et le REMDUS vise à valoriser les fonctions de l'université, soit l'enseignement en premier lieu, mais également la recherche libre et l'encadrement. C'est pourquoi une série d'allocations sont suggérées, notamment l'allocation pour la masse salariale reliée à l'enseignement et pour le personnel académique, l'allocation pour la recherche libre et l'allocation pour l'encadrement. Cette partie du présent document vise à préciser ces trois allocations.

L'enseignement

Les dépenses salariales du personnel enseignant et académique constituent une partie importante des coûts de la fonction enseignement. Comme nous l'avons souligné, l'objectif de la mise en place d'une allocation pour la masse salariale reliée à l'enseignement et pour le personnel académique est de distinguer les dépenses reliées à la masse salariale de celles reliées aux besoins pédagogiques telles que le matériel et les équipements. L'essentiel de cette allocation proviendrait de l'actuelle enveloppe *fonction enseignement* qui comprend, entre autres, les dépenses associées à la rémunération des professeurs-chercheurs et des chargés de cours²³. Cette subvention représente pour l'année 2013-2014 un montant de 1,8 milliard qui est réparti entre les différentes universités. Notons qu'une partie de cette enveloppe devra aussi être affectée à l'allocation pour l'encadrement aux cycles supérieurs.

Nous avons déjà évoqué que nous souhaitons intégrer les subventions spécifiques, de mission particulière ou de région dans la formule de financement. Nous sommes d'avis qu'une partie de ces fonds devrait être dirigée dans cette allocation, ce qui permettra aux universités, y compris celles en région, de recevoir un financement adéquat pour les activités d'enseignement offertes. L'autre partie de l'enveloppe réservée pour ces subventions devrait être affectée à l'allocation pour le soutien à l'enseignement et à la recherche ainsi qu'à l'allocation fixe pour les initiatives et besoins pédagogiques spécifiques.

23. MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (MESRST), *op. cit.*, p.5.

Afin de bien définir la méthode de calcul qui servirait de base à cette allocation, il nous apparaît important de bien distinguer les différentes formules pédagogiques reliées à l'enseignement. Aux fins de cette allocation, nous les regroupons en 4 catégories²⁴ :

- 1) *Enseignement magistral* : Il s'agit d'un enseignement en classe où un professeur présente un exposé devant un groupe. Ce type d'enseignement inclut les séminaires de cycles supérieurs.
- 2) *Stage* : Il s'agit d'une formation pratique réalisée en milieu professionnel. Cette catégorie inclut l'internat en psychologie ou la résidence en médecine.
- 3) *Travail pratique* : Il s'agit d'une formation dans un lieu permettant de réaliser des travaux pratiques, tels que des laboratoires ou des ateliers de création.
- 4) *Formation à distance* : Dans ce cas, nous utiliserons la définition de l'Université Laval telle que précisée dans la Politique de la formation à distance. Ainsi, « il s'agit d'un système de formation qui permet d'apprendre seul ou en situation de collaboration, avec du matériel didactique approprié, avec différents moyens de communication et avec le soutien à distance de personnes-ressources²⁵ ».

Une fois classées en fonction des différentes formules pédagogiques mentionnées ci-haut, les activités d'enseignement, qui incluent entre autres la division de cours par groupe (cours-section), sont par la suite sous-catégorisées selon un objectif pédagogique associé au nombre types d'étudiantes et d'étudiants par groupe. Ce nombre type est déterminé en fonction du niveau optimal de personnalisation de l'enseignement requis pour atteindre ces objectifs pédagogiques et assurer des conditions d'apprentissage idéales. Par la suite, l'unité ainsi obtenue sera multipliée par les charges salariales moyennes déterminées notamment en tenant compte du montant total de l'enveloppe allouée dans le cadre de cette allocation.

Nous sommes conscients que la définition de l'ensemble des cas de figure possibles quant au nombre type pour chaque catégorie de cours peut paraître ardue. Cependant, nous sommes d'avis que l'analyse des conditions d'apprentissage optimales mérite qu'on s'y attarde sérieusement. La

24. Pour cette partie, nous nous sommes basés sur le Règlement des études de l'Université Laval.

25. UNIVERSITÉ LAVAL, *Politique de la formation à distance*, 2012, p.4.

réflexion sur le financement des universités ainsi que la mise en place du CNU nous donnent l'occasion de la réaliser. Pour nous, le financement des universités ne peut qu'être lié aux conditions d'apprentissage.

L'encadrement

Il est reconnu que l'encadrement aux cycles supérieurs fait partie de la tâche professorale. Cette fonction est habituellement définie dans les conventions collectives ou encore dans les ententes entre les universités et les syndicats ou associations. Par exemple, la convention collective des professeurs et des professeures de l'Université Laval précise les dispositions de l'encadrement incluses dans la fonction enseignement, « notamment la direction et la collaboration à la direction d'essais, de stages, de mémoires et de thèses de deuxième et troisième cycles, y compris l'aide à l'élaboration des projets de recherche, ainsi que l'encadrement des travaux de recherche et de la rédaction du rapport, du mémoire ou de la thèse ainsi que la participation à l'évaluation d'essais, de mémoires, de thèses et d'examens de synthèse au doctorat²⁶. »

Un certain nombre de personnes sont impliquées dans le cheminement académique de l'étudiante et de l'étudiant et assument des responsabilités quant à son encadrement, notamment la direction de recherche, la direction de programme et la direction départementale ou facultaire²⁷. La direction de recherche assure un rôle plus pédagogique, notamment celui d'aider l'étudiante ou l'étudiant dans la définition de son projet de recherche, dans la planification des étapes de son parcours, y compris en ce qui concerne la recherche de financement et la publication d'articles scientifiques ou la participation à des colloques ou congrès. Il va de soi que la direction de recherche participe également à la correction de la thèse ou du mémoire de l'étudiante ou de l'étudiant.

La direction de programme assume des responsabilités plus administratives, telles que l'approbation de la direction de recherche, des choix de cours, des demandes de modification à un programme d'études. Elle assure également un suivi sur le plan académique auprès des étudiantes et étudiants et, s'il y a lieu, prend les mesures qui s'imposent. Enfin, la direction départementale ou facultaire

26. SYNDICAT DES PROFESSEURS ET PROFESSEURES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL (SPUL) et UNIVERSITÉ LAVAL, *Convention collective 2012-2016*, p.16.

27. En ce qui concerne le rôle d'encadrement, nous nous sommes basés entre autres sur le Règlement des études de l'Université Laval.

s'assure d'offrir un environnement de qualité, notamment en garantissant la qualité des activités pédagogiques. La direction départementale ou facultaire appuie également la direction de programme dans son travail.

Il peut paraître difficile de calculer le coût relié à l'encadrement en raison de l'implication de toutes ces personnes et également parce que les pratiques d'encadrement diffèrent entre les universités, mais aussi entre les unités d'enseignement à l'intérieur d'un même établissement. Pensons aux indicateurs suivants: le pourcentage de tâches du corps professoral relié à la fonction d'encadrement et le nombre d'étudiantes et d'étudiants encadrés par une professeure ou un professeur.

Malgré ces différences, nous sommes d'avis qu'il est envisageable de définir un modèle type d'encadrement et les coûts qui y sont associés. Par exemple, le Bureau de la recherche institutionnelle (BRI) de l'Université de Montréal, dans son analyse de la charge d'enseignement, estime la charge professorale pour l'encadrement aux cycles supérieurs. Plus précisément, la charge professorale pour l'encadrement est reconnue pour 5 trimestres à la maîtrise et 10 au doctorat, à partir du deuxième trimestre d'inscription pour la maîtrise et du premier trimestre d'inscription pour le doctorat. Il considère ainsi que l'encadrement à la maîtrise débute lorsque l'étudiante ou l'étudiant a finalisé ses séminaires ou cours obligatoires. Il prend en compte alors le nombre de crédits liés à la rédaction du mémoire ou de la thèse, par exemple 30 crédits pour la maîtrise et 90 crédits pour le doctorat, puis il divise par le nombre de trimestres et obtient le nombre de crédits définissant la charge professorale d'encadrement par trimestre²⁸.

Sans reprendre entièrement cette approche, le calcul qui pourrait être choisi dans le cadre de l'allocation pour l'encadrement pourrait s'en inspirer. L'objectif est de déterminer la valeur de la tâche professorale et administrative reliée à l'encadrement. Cette valeur constituera l'unité de base et sera multipliée par un montant établi en fonction du salaire moyen du corps professoral, tout en respectant l'enveloppe allouée par le gouvernement pour la fonction encadrement.

28. BUREAU DE LA RECHERCHE INSTITUTIONNELLE DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, *Analyse de la charge d'enseignement*, EN LIGNE, www.bri.umontreal.ca/Analyse%20de%20la%20charge%20d'enseignement.htm (consulté le 10 janvier 2014).

La recherche libre

Lorsqu'il est question de qualité et de valorisation de l'enseignement, il est primordial de reconnaître aux membres du corps enseignant le travail de recherche qui vise précisément l'amélioration des problématiques, des contenus et des méthodes. Faire progresser de façon continue les cours, les connaissances, les réflexions et les apprentissages s'inscrit directement dans l'objectif premier des universités. Cet exercice est profitable à la fois pour les enseignantes et enseignants eux-mêmes, les étudiantes et étudiants, et plus largement pour les programmes d'études et le développement de la société.

Par conséquent, la création d'une allocation pour la recherche libre permettrait d'octroyer un soutien financier visant l'amélioration des cours et des connaissances enseignées. Plus précisément, la recherche libre concerne les sujets enseignés dans le cadre du champ scientifique ou disciplinaire de l'enseignante et de l'enseignant (problématiques, méthodologies, concepts, lois, etc.). Chaque membre du corps enseignant – professeures et professeurs, chargées et chargés d'enseignement et de cours – disposerait alors d'un montant dédié à un tel type de recherche. Ce montant servirait à soutenir les activités de recherche libre de l'enseignante ou de l'enseignant, par exemple par l'embauche d'étudiantes et d'étudiants à la maîtrise ou au doctorat pour les assister, et serait donc à la fois profitable pour le corps enseignant, mais également pour l'ensemble de la communauté étudiante. Selon la FQPPU qui a également proposé l'idée d'une telle allocation, « en plus d'encourager la recherche libre, ce mode de financement assurerait à tous les professeurs les moyens financiers minimums requis pour intégrer les étudiants de cycles supérieurs à leurs travaux et ainsi contribuer plus efficacement à la formation de la relève en recherche scientifique²⁹. » Plus précisément, la FQPPU suggère une aide financière récurrente de base à chaque professeur. De notre côté, nous proposons de considérer l'ensemble du corps enseignant des universités en y incluant les chargées et chargés d'enseignement et de cours.

Il va sans dire que la création d'une telle allocation enverrait un message fort aux membres des communautés universitaires du Québec quant à l'importance du lien entre la recherche libre et l'enseignement. Comme l'affirme la FQPPU :

29. FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES PROFESSEURS ET DES PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ (FQPPU), *Équité et transparence pour accroître l'accessibilité et l'excellence*, 18 juin 2013, p.43.

La révision de la formule s'offre comme une occasion privilégiée de revaloriser la recherche libre et fondamentale non seulement comme moteur de la recherche appliquée, mais comme affûteur du savoir transmis par l'enseignement. Ce lien qu'incarne la figure du professeur-chercheur a d'ailleurs été souligné à maintes reprises par les intervenants au cours des Assises nationales de la recherche et de l'innovation : le progrès de la recherche appliquée est impensable sans la recherche fondamentale pour faire avancer les questionnements et paradigmes de la science³⁰.

En ce qui concerne le financement de cette allocation, les fonds publics à prévoir pourraient se trouver, entre autres, à l'intérieur d'un éventuel réinvestissement gouvernemental en enseignement supérieur afin ne pas affecter ou réduire les autres allocations.

Conclusion

En terminant sur une note plus générale et réflexive, nous souhaitons rappeler que l'université est une institution où l'on doit privilégier la réflexion critique et la recherche de vérité. Les enseignantes et les enseignants ainsi que les étudiantes et les étudiants, par le truchement de l'enseignement, de la recherche et du débat intellectuel, remettent en question le sens de leur travail, s'interrogent sur la finalité de la connaissance ainsi que sur le sens de la vie et de la société. Dans cette optique, on peut conclure en insistant sur le principe à la fois audacieux et stratégique de la proposition de l'ÆLIÉS et du REMDUS par rapport à l'avenir universitaire au Québec, soit que la répartition du financement entre les universités doit répondre à l'idée et à l'utilité première de ces fonds publics – l'enseignement – tout en gardant bien en vue le respect du rôle, de l'autonomie et de la gouvernance des universités.

Mettre au cœur des décisions l'enseignement constitue une garantie inestimable de sa propre qualité et de celle des diplômes, tant au plan institutionnel qu'international. En proposant une formule de financement en fonction des activités d'enseignement, il faut comprendre que cela permet d'une part, de valoriser de façon concrète les fonctions de l'université, l'enseignement en premier lieu, et d'autre part, de respecter le principe fondamental de liberté et d'autonomie.

30. *Idem.*, p. 41.

Bibliographie

ÆLIÉS ET REMDUS, *La grille de financement des universités au Québec, Limites et perspectives de réforme*, juillet 2013.

BUREAU DE LA RECHERCHE INSTITUTIONNELLE DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, *Analyse de la charge d'enseignement*, EN LIGNE, www.bri.umontreal.ca/Analyse%20de%20la%20charge%20d'enseignement.htm (consulté le 10 janvier 2014).

CONFÉRENCE DES RECTEURS ET DES PRINCIPAUX DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC (CREPUQ), *Mécanisme et procédures d'évaluation des projets de programmes*, 2011.

FÉDÉRATION ÉTUDIANTE UNIVERSITAIRE DU QUÉBEC (FEUQ), *Mémoire sur la formule de financement des universités*, 2013.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES PROFESSEURES ET DES PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ (FQPPU), *La priorité du Conseil national des universités : Mémoire présenté au président du chantier sur le Conseil national des universités découlant du Sommet sur l'enseignement supérieur*, avril 2013.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES PROFESSEURES ET DES PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ (FQPPU), *Équité et transparence pour accroître l'accessibilité et l'excellence*, 18 juin 2013.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (MELS), *Procédure liée à l'examen d'opportunité des projets de programmes conduisant à un grade présentés au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport aux fins de financement et critères d'opportunité utilisés par le Comité des programmes universitaires*, 2006.

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (MESRST), *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec Année universitaire 2013-2014*, octobre 2013.

PIERRE ROY ET HÉLÈNE P. TREMBLAY, *Rapport d'étape du Chantier sur la politique de financement des universités*, décembre 2013.

SYNDICAT DES PROFESSEURS ET PROFESSEURES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL et UNIVERSITÉ LAVAL, *Convention collective 2012-2016*.

UNIVERSITÉ LAVAL, *Chantier sur la politique de financement des universités*, juin 2013.

UNIVERSITÉ LAVAL, *Politique de la formation à distance*, 2012.

UNIVERSITÉ LAVAL, *règlement des études*, 2009.

UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, *Mémoire présenté dans le cadre du chantier sur la politique de financement des universités*, juin 2013.

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI, *Avis sur la politique de financement des universités*, juillet 2013.

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE, *L'UQAT, une reconnaissance internationale, des compétences nationales et un acteur du développement d'une vaste région*, juillet 2013.