



**Confédération
des syndicats nationaux**

**Mémoire présenté
par la
Confédération des syndicats nationaux**

à Madame Hélène P. Tremblay et Monsieur Pierre Roy

**dans le cadre des travaux
du chantier sur le financement des universités**

29 juillet 2013

Confédération des syndicats nationaux

1601, avenue De Lorimier

Montréal (Québec) H2K 4M5

Téléphone : 514 598-2271

Télec. : 514 598-2052

www.csn.qc.ca

Table des matières

AVANT-PROPOS.....	5
INTRODUCTION	6
1 LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS	8
2. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT	14
3. LES FRAIS INSTITUTIONNELS OBLIGATOIRES	19
CONCLUSION.....	22
ANNEXE	23
BIBLIOGRAPHIE.....	24

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2000 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 enseignants de cégep et des chargées et chargés de cours à l'université;
- La Fédération des professionnelles représente les professeures et professeurs de l'UQAM et des professionnelles et professionnels 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

En décembre 2000, le gouvernement du Québec se dotait d'une politique de financement des universités. Celle-ci représentait le troisième volet d'une démarche incluant également une politique québécoise à l'égard des universités et un plan de réinvestissement de fonds publics dans les établissements universitaires adoptés quelques mois plus tôt. Cette politique de financement était alors un outil de redistribution des ressources financières publiques entre les différents établissements universitaires.

Le financement des universités a été au cœur des débats qui ont animé la communauté universitaire et la société québécoise au cours des dernières années. Les compressions budgétaires (fédérales et provinciales) subies dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche, les hausses de droits de scolarité, l'escalade des frais institutionnels obligatoires, l'utilisation des ressources financières par les universités et la concurrence interétablissements sont autant d'éléments qui ont suscité de vives discussions et parfois même des déchirements. Dans bien des cas, les divergences d'opinions sont principalement nées de l'absence d'une vision commune de la mission de l'université et du rôle de l'État.

Nous sommes donc aujourd'hui conviés à participer au chantier sur le financement des universités ou sur la politique de financement des universités, selon les documents officiels. Seulement trois thèmes de réflexion ont été retenus soit: la subvention de fonctionnement, les droits de scolarité des non-Québécois et les frais institutionnels obligatoires (FIO). Le document de consultation stipule explicitement que *bien entendu* nous ne pouvons émettre de commentaires sur les droits de scolarité ni remettre en question le niveau de la subvention de fonctionnement. Pourtant, il va de soi que la question du financement ne peut être traitée de façon désincarnée, sans tenir compte des principes fondamentaux liés à l'enseignement universitaire, de l'évaluation des besoins des établissements et du niveau de financement requis, des sources de revenus à privilégier ainsi que de la gouvernance et des mécanismes de reddition de comptes. Nous déplorons donc cette approche morcelée imposée au chantier et nous réitérons notre demande pour la tenue d'états généraux qui permettraient d'avoir une vision holistique des différents enjeux liés à l'enseignement universitaire.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne la subvention de fonctionnement, nous espérons que les travaux du chantier permettront d'établir et d'analyser divers scénarios visant à minimiser les faiblesses de la formule actuelle de redistribution et à procéder à un partage équitable entre les établissements. Mais cet exercice ne peut être ponctuel, c'est pourquoi nous croyons qu'il serait également opportun de mettre en place un comité

permanent d'évaluation et de suivi de la politique de financement afin de poursuivre les travaux au cours des prochaines années.

Enfin, la CSN accueille favorablement l'inclusion des FIO dans le mandat du chantier sur le financement des universités. Il est effectivement indispensable de mettre un frein à leur croissance, et ce, tant sur le plan de leur nomenclature que sur le plan de leurs coûts. Toutefois, le gouvernement ayant déjà adopté une hausse maximale des FIO en fonction du revenu disponible des ménages par habitant, nous espérons que l'exercice auquel on nous invite ne sera pas vain et permettra de trouver des solutions acceptables.

1 Le financement des universités

L'évaluation des besoins

D'entrée de jeu, force est de constater qu'il existe un certain flou quant au mandat du présent chantier. Ainsi, le nom du chantier varie d'un document officiel à un autre, faisant référence tantôt à un chantier sur «le financement des universités», tantôt à «la politique de financement des universités». Or, ces deux expressions sont différentes. La première incluant beaucoup plus d'éléments, dont la politique de financement.

Comme nous l'avons mentionné en introduction, nous nous expliquons mal que seuls trois éléments aient été retenus pour la consultation et qu'on nous permette de commenter les droits de scolarité des étudiants canadiens non résidents du Québec et des étudiants étrangers, mais non ceux exigés des étudiants québécois. En outre, nous croyons qu'un exercice sérieux d'évaluation des besoins devrait être mené au sein de chaque établissement, et ce, en toute collégialité. Cette étape devrait être suivie d'une phase de mise en commun des analyses pour brosser un portrait global du réseau universitaire. Ceci nous semble indispensable pour, d'une part, déterminer le montant du financement requis pour assurer les ressources humaines, matérielles et organisationnelles nécessaires au déploiement de la mission universitaire et pour, d'autre part, ajuster en conséquence la politique de financement.

Bien entendu, il existe déjà des consensus sur plusieurs des besoins et défis auxquels font face les universités. Déjà en 1998, la CSN demandait des ressources supplémentaires pour accueillir de plus en plus d'étudiants, réduire le nombre d'étudiants par enseignant, assurer un meilleur encadrement, intégrer les nouvelles technologies de l'information et de la communication, offrir des services aux collectivités et soutenir la recherche et la création libres. Nous demandions également de revoir la structure et l'organisation des services dans une perspective de formation continue pour mieux accueillir les adultes, les personnes âgées, les sans-emplois et les professionnelles et professionnels et leur offrir des services adéquats.¹

Ces enjeux sont toujours d'actualité et largement partagés. Toutefois, il existe des divergences d'opinions marquées sur les priorités et sur les moyens à mettre en œuvre; d'où l'importance d'avoir un débat global et franc sur la mission de l'université.

Tout en respectant l'autonomie des établissements, il faut établir une vision commune des objectifs qu'ils doivent atteindre. Certes, les universités peuvent avoir des visées spécifiques et des besoins distincts. Il importe toutefois d'expliquer pourquoi la masse salariale pour la gérance est le poste budgétaire ayant connu la plus forte croissance entre

1. CSN. Positions et commentaires sur le document *L'Université devant l'avenir, Perspectives pour une politique gouvernementale à l'égard des universités québécoises*, juin 1998

2002 et 2008², alors que le nombre d'étudiants par enseignant augmentait. Il faut aussi s'interroger collectivement sur le fait qu'une université puisse demander des ressources financières supplémentaires pour attirer davantage d'étudiants étrangers; qu'une autre réclame des fonds pour éponger des déficits immobiliers ou pour investir dans un projet immobilier hors campus; et qu'une troisième réclame des ressources pour implanter des programmes de 2^e et 3^e cycles. Et, qu'en est-il de la tendance aux investissements massifs et de plus en plus importants pour le développement de la formation à distance?

La recension des besoins est une étape essentielle à la révision de la politique de financement. Premièrement, parce que celle-ci permettra d'établir le niveau des différentes subventions nécessaires aux universités pour bien fonctionner. Deuxièmement, afin que la révision de la formule des subventions normées réponde à ces besoins. Il va de soi qu'un tel exercice d'évaluation des besoins devrait être fait régulièrement et qu'il nécessite plus qu'une simple comparaison interprovinciale de données financières. Ainsi, l'identification des besoins doit-elle se faire en lien avec le contrat social entre les universités et la société québécoise et dans le cadre de référence liant les universités à l'État.

Les principes liés au financement

Nous sommes d'avis que les diverses modalités liées au financement des universités telles que les sources de financement, les subventions gouvernementales, les mécanismes de redistribution et les processus de reddition de comptes doivent être conformes aux valeurs préconisées par la politique sur les universités. À cet égard, il existe actuellement un autre chantier dont les travaux portent sur la création d'une loi-cadre des universités qui devrait mener à une actualisation de la mission, des valeurs et des principes de l'enseignement supérieur.

Nous croyons opportun de reproduire ci-dessous un extrait du mémoire que nous avons présenté aux présidents de ce chantier. La CSN y propose certains principes fondamentaux d'une loi-cadre ainsi que les principaux moyens à mettre en œuvre pour réaliser la mission des universités. Notons que les premiers moyens énumérés concernent directement le financement.

Outre la mission de l'université, il importe d'énoncer dans une loi-cadre les principes fondamentaux et les principaux moyens qui la soutiennent. La responsabilité de leur respect et de leur mise en œuvre incombe parfois à l'État, parfois aux établissements et aux personnels, mais

2. En 2002 et 2008, la masse salariale pour la gérance a connu une augmentation **annuelle** de 11 %.
Source : MESRST. Cahier thématique, *La gouvernance et le financement des universités*, p. 28.

dans bien des cas elle est partagée. Voici une liste non exhaustive de principes et de moyens qui devraient, selon nous, être approfondis et inclus dans une éventuelle loi-cadre.

Principes fondamentaux:

- *L'enseignement universitaire est un bien commun.*
- *L'accessibilité aux études universitaires doit être assurée à toutes les personnes qui le désirent et qui en ont les capacités. À cet égard, rappelons, qu'en 1976, le Québec s'est déclaré lié au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dont l'article 13 (2) c) stipule que: L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité.*
- *Les établissements universitaires québécois sont autonomes au sens qu'ils gèrent leurs ressources humaines et les immeubles dont ils sont propriétaires. Ils sont seuls responsables du recrutement d'étudiants, de la définition des programmes de formation, de l'accueil et de l'accompagnement des étudiants et, dans une grande mesure, de la gestion de leurs ressources financières et matérielles. Toutefois, les établissements québécois ne disposent pas du pouvoir de décider du niveau des droits de scolarité³.*
- *La liberté académique est un prolongement de la liberté d'expression et doit permettre aux personnels universitaires de poursuivre leurs activités d'enseignement, de recherche et de création ainsi que leur sens critique sans subir de pressions économiques, politiques ou autres influences externes.*
- *L'éthique et la probité scientifique doivent viser à refléter l'attitude qui consiste à respecter l'éthique scientifique, c'est-à-dire les valeurs, usages, obligations et règles, tacites ou formelles, reconnues par la communauté scientifique, ou par la société plus large, comme devant régir le travail et les comportements individuels des scientifiques⁴.*
- *La recherche et l'enseignement sont indissociables. Ce lien étroit permet de transmettre aux étudiants de tous les cycles les connaissances les plus récentes et le goût de la recherche ainsi que de favoriser les discussions critiques.*

Principaux moyens:

- *Assurer un financement adéquat essentiellement public de l'enseignement universitaire.*

3. MESRTS. Cahier thématique, *La gouvernance et le financement des universités*, 2012, p. 11.

4. TELUQ. <http://benhur.telug.ugam.ca/-mcouture/sci1013/textes/Llc.htm>

- Renouer avec la gratuité progressive telle que préconisée par le Rapport Parent, par l'engagement de l'État envers le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que par la majorité des gouvernements précédents.
- Éliminer les possibilités pour les organismes subventionnaires et les fonds privés d'influencer les choix de recherche et les cursus.
- Assurer un équilibre dans le financement public des activités de recherche et de création entre les différents domaines d'étude et de types de recherche (fondamentale et appliquée, libre et ciblée, individuelle et en équipe).
- Garantir un encadrement équitable et éthique des partenariats et des contrats entre les universités et le gouvernement ainsi que ceux entre les universités et d'autres organisations.
- Bonifier les mesures pour faciliter le transfert des connaissances, notamment en ce qui a trait aux fruits de la recherche. Par exemple, adopter une politique portant sur la publication gratuite des résultats de la recherche financée par des fonds publics.
- Définir, en matière de recherche et de développement, les responsabilités qui incombent aux entreprises afin d'éviter que les universités se substituent à elles.
- Maintenir et bonifier la gestion en collégialité dans les différentes instances décisionnelles et de coordination de manière à favoriser l'expression et la prise en compte d'une diversité de points de vue. Il doit y avoir une participation représentative de chaque groupe de personnels et d'étudiants. Trop souvent, certains groupes, tel celui des chargés-es de cours, sont sous-représentés alors que d'autres, comme celui du personnel de soutien, sont parfois absents.
- Garantir une forte majorité de représentantes et de représentants de la communauté universitaire au sein des conseils d'administration des universités et viser la parité hommes-femmes. Les représentants externes, qui trop souvent proviennent presque exclusivement du monde des affaires, doivent également représenter une diversité de profils.
- Assurer des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes transparents et cohérents d'un établissement à l'autre. L'évaluation de l'enseignement universitaire doit se faire avec le concours de tous les membres de la communauté universitaire.
- Améliorer la cohérence et la coordination entre les établissements universitaires afin de favoriser la coopération et de partager une vision commune de l'enseignement universitaire. La mission attribuée au futur Conseil national des universités devrait aller en ce sens⁵.

5. CSN. Mémoire présenté dans le cadre des travaux du Chantier sur une loi-cadre des universités, 17 mai 2013.

Les enjeux du financement

La structure actuelle du financement comporte des lacunes et compromet certains principes propres à l'enseignement universitaire. Nous présentons dans cette section une critique générale du mode de financement actuel des universités. Les détails concernant la subvention de fonctionnement et les FIO sont traités dans les sections subséquentes.

Tout d'abord, il faut noter un changement important quant aux sources de financement. En 1988, le financement public représentait 87 % du financement total des établissements universitaires québécois; les fonds privés (dons, legs, contrats de recherche, entreprises auxiliaires, etc.) comptaient pour 8 % et les fonds individuels (principalement les droits de scolarité et les frais institutionnels obligatoires), pour 5 %. En 2009, la part du financement public avait fondu à 66 % alors que celles des fonds privés et individuels atteignaient 22 % et 12 % respectivement⁶. Cette mutation n'est pas sans conséquence.

L'ampleur des frais de scolarité, soit près de 2850 \$ annuellement⁷, et la situation de l'endettement étudiant ont des conséquences négatives sur l'accessibilité, sur la poursuite des études de même que sur la durée de celles-ci. La décision du gouvernement précédent d'augmenter substantiellement les droits de scolarité a d'ailleurs été au cœur du conflit étudiant du printemps 2012. À cet égard, nous ne pouvons passer sous silence, notre déception quant à la décision du ministre, annoncée à l'issue du Sommet sur l'enseignement supérieur, d'augmenter annuellement les droits de scolarité et les FIO en fonction de la variation du revenu disponible des ménages par habitant.

L'insuffisance et la variabilité des fonds publics investis en enseignement supérieur créent une incertitude quant aux revenus des établissements, fragilisent l'utilisation appropriée des fonds et contribuent à la concurrence pernicieuse entre les universités. La formule actuelle de redistribution, basée sur le nombre d'étudiants en équivalence au temps plein, concourt à la «course à la clientèle» que se livrent les établissements pour obtenir plus de fonds. À cette fin, les gestionnaires engagent des montants du fonds de fonctionnement pour payer des frais importants de marketing et investissent des sommes considérables dans des projets immobiliers parfois injustifiés, pensons particulièrement à certains campus satellites. L'objectif n'est plus alors d'accroître une accessibilité générale aux études par une campagne de promotion ou en réduisant la distance géographique, mais plutôt d'attirer les étudiants vers leur établissement au détriment d'une autre université afin d'accroître leur part de l'enveloppe de financement. Les établissements se livrent également une forte concurrence en vue d'attirer des chercheurs et des

6. Association du personnel administratif universitaire, *Information financière universités et collèges 2008-2009*, 2010.

7. Les droits de scolarité atteignent 2 224 \$ et les frais institutionnels obligatoires représentent en moyenne 625 \$. (Source : FEUQ. *Guide contre la hausse de 1 625 \$ des frais de scolarité*, août 2011, p. 14.)

professeurs de renom qui, grâce à leur réputation, faciliteront l'obtention de fonds privés et de subventions pour la recherche. La structure actuelle du financement contribue également à valoriser les activités de recherche au détriment de l'enseignement, en particulier au 1^{er} cycle.

De plus, nous nous inquiétons que le recours aux fonds privés puisse porter atteinte aux principes d'autonomie et de liberté académique. En effet, il existe une possibilité pour les organismes subventionnaires d'influencer les choix de recherche et les cursus. On observe aussi un déséquilibre dans le financement qui favorise la recherche appliquée répondant plus directement à des besoins commerciaux et de développement économique. Cette immixtion n'est pas le seul fait des entreprises privées. Elle est également le fait du gouvernement fédéral, principal bailleur de fonds subventionnant la recherche. Ainsi, par l'entremise notamment des Instituts de recherche en santé du Canada, du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada et du Conseil de recherches en sciences humaines, le gouvernement fédéral octroie une part importante de ses fonds à des recherches ayant des applications pour le monde des affaires. Il y a donc lieu de rétablir un équilibre entre la recherche appliquée et la recherche fondamentale ainsi qu'entre la recherche commanditée et la recherche libre. À cet égard, nous avons des attentes quant aux résultats des assises sur la recherche, et plus particulièrement quant à la future politique nationale de recherche et d'innovation.

Enfin, la CSN tient à réaffirmer sa position quant au financement public de l'éducation. Il faut établir la gratuité scolaire et réduire la dépendance des universités envers les fonds privés et les ententes de partenariat. Nous considérons qu'un financement public adéquat est essentiel afin de mieux soutenir le volet de l'enseignement, de favoriser l'autonomie des établissements et la liberté académique, de mettre fin à la concurrence interétablissements et d'assurer l'accessibilité. Certes, opter pour ce financement additionnel impose de faire des choix. Dans sa course au déficit zéro, le gouvernement ne considère actuellement que l'aspect des dépenses alors que des choix peuvent aussi être faits quant aux revenus de l'État. C'est pourquoi nous croyons qu'il est nécessaire d'entreprendre une réflexion globale, incluant l'ensemble des constituantes de la société, sur les revenus de l'État et la fiscalité.

2. La subvention de fonctionnement

Avec la politique de financement des universités adoptée en 2000, le gouvernement délaissait le partage des fonds publics reposant essentiellement sur une base historique, à laquelle s'ajoutaient des ajustements particuliers, pour introduire une nouvelle formule de répartition. L'un des objectifs poursuivis est alors de *fonder l'essentiel du partage de l'enveloppe budgétaire disponible sur une approche dynamique, capable de s'ajuster aux situations nouvelles, aux attentes générales du gouvernement et de la société, ce partage reflétant de manière visible à la fois le volume et la nature des activités d'enseignement et de recherche considérés aux fins d'allocation*⁸.

L'application de cette nouvelle formule a nécessité beaucoup de temps et d'ajustements et continuera d'en exiger; en font foi les différents rapports de comités de travail et analyses d'organisations, notamment le Comité de travail conjoint sur le financement de la fonction enseignement, qui ont permis de mettre en lumière les faiblesses de la formule et les améliorations nécessaires. Bien que nul ne souhaite un retour à une répartition reposant sur des bases historiques, les critiques soulevées depuis la mise en place de la politique nous amènent à conclure qu'il y a lieu d'en actualiser certains éléments.

Par ailleurs, nous croyons que des changements majeurs à la politique de financement ne peuvent être effectués dans une période de compressions budgétaires. À ce titre, le Comité ministériel sur la pondération des activités mentionnait dans son rapport de 2001: *Dans ce contexte, il est primordial que le rattrapage à faire ne se fasse pas au détriment de quelques domaines ou cycles que ce soit, à l'intérieur de l'enveloppe prévue et annoncée pour l'exercice 2002-2003. [...] Le Comité recommande donc que tout rattrapage soit effectué lorsque des ressources nouvelles récurrentes seront disponibles*⁹. Notons également que, lors de l'adoption de la nouvelle grille de pondération en 2006-2007, le gouvernement avait effectué un réinvestissement et créé une enveloppe afin d'assurer qu'aucun établissement ne recevrait une subvention à l'enseignement moindre que celle à laquelle il aurait eu le droit avec l'ancienne grille.

8. Gouvernement du Québec. Politique québécoise de financement des universités, 2000, p. 12.

9. Rapport sur les travaux menés par le Comité ministériel sur la pondération des activités, novembre 2001, p. 6.

Les subventions normées (subvention générale)

La nouvelle formule de financement utilise le concept du nombre total d'étudiants en équivalence au temps plein (EETP) pour les subventions normées en plus d'une grille de pondération sur le coût relatif d'un programme par rapport à un autre pour la subvention à l'enseignement. Plusieurs reconnaissent la nécessité d'apporter des améliorations à la formule actuelle. Nous présentons ci-dessous quelques éléments de réflexion qui, nous l'espérons, seront considérés dans les travaux du chantier quant à l'élaboration de scénarios.

- Si l'on veut éviter que la nouvelle formule de répartition ne redevienne une approche reposant sur une base historique, il faut qu'il y ait une révision régulière de la grille de pondération. Or, il n'y en a eu qu'une seule depuis l'adoption de la politique sur le financement des universités en 2000. Une telle révision pourrait donc avoir lieu tous les 3 ou 5 ans.
- Le choix de l'année de référence est déterminant dans l'évaluation des coûts moyens. Bien qu'il faille privilégier l'utilisation des données les plus récentes, on doit également prendre en compte le contexte budgétaire de l'année en question. En effet, lors d'une période de compressions budgétaires, les établissements seront davantage portés à réduire les coûts des programmes qui reposent sur un enseignement de type collectif de transmission de connaissances (pas d'activités en laboratoire, ni d'ateliers ou de stages). À l'inverse, on peut penser qu'une période de réinvestissements pourrait amener une hausse ou un rattrapage de coûts dans ces programmes. C'est pourquoi il serait pertinent d'utiliser plus d'une année pour calculer les coûts moyens.
- Considérant l'augmentation annuelle des droits de scolarité, on devra revoir la manière de les incorporer pour déterminer la grille de pondération.
- Afin de réduire la concurrence interétablissements pour obtenir une plus grande part relative des étudiants, il serait intéressant d'évaluer la pertinence de maintenir le financement de 100% de la variation de l'effectif étudiant et d'étudier la possibilité d'un lissage des subventions sur une période d'environ trois ans.
- Une des faiblesses du concept de l'EETP est qu'il ne permet pas la prise en compte des différentes caractéristiques de l'effectif étudiant. Dans son récent avis intitulé *Parce que les façons de réaliser un projet d'études universitaires ont changé...*, le Conseil supérieur de l'éducation souligne, à juste titre, l'importance que les établissements universitaires reçoivent un financement adéquat pour l'accueil et l'encadrement des étudiants aux profils ou aux parcours atypiques. Il y donc lieu 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. Par exemple, la partie variable de la subvention au soutien à l'enseignement et à la

recherche devrait inclure une variable pour tenir compte de l'effectif étudiant à temps partiel.

- Considérant la spécificité du financement des médecins résidents et son impact sur le mécanisme de répartition de la subvention pour les autres programmes, celui-ci devrait faire l'objet d'une réflexion particulière.
- Un comité permanent sur la mise œuvre de la politique de financement devrait être formé. Il aurait entre autres pour mandat d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la grille de pondération, la classification des activités par les établissements ainsi que la révision périodique de la grille. La composition de ce comité devrait être représentative de la communauté universitaire et des différents établissements et inclure des représentants du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST). Il pourrait être chapeauté par le futur Conseil national des universités (CNU).

Les subventions pour les missions particulières et les régions et les subventions spécifiques

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. Toutefois, la reconnaissance de ces missions devrait relever du futur Conseil national des universités qui pourra prendre en considération la vision générale du réseau universitaire et de son développement.

De nouvelles subventions spécifiques se sont également ajoutées au fil des années. En 2012-2013, elles représentaient 14 % de la subvention de fonctionnement¹⁰ alors que le comité de travail conjoint avait envisagé de fixer une limite à 10 %. La nouvelle formule de répartition du financement devrait éliminer les subventions qui servent à compenser certaines failles de la formule actuelle (par exemple, le soutien aux familles disciplinaires génie et administration). Il serait également opportun de revoir la liste des subventions spécifiques et leurs objectifs. Tout comme dans le cas des subventions pour les missions et les régions, nous croyons que celles-ci devraient être recommandées par le futur CNU.

Les frais indirects de recherche (FIR) représentent une part importante des subventions spécifiques et méritent une attention particulière. On retrouve les FIR sous trois

10. Gouvernement du Québec. *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec, Année universitaire 2012-2013*, Tableau A : Subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année universitaire 2012-2013.

rubriques: la subvention du MELS (62,8 millions \$), la subvention de transition (20,4 millions \$) et la subvention de recherche (2,7 millions \$)¹¹.

La subvention de transition octroyée par le gouvernement du Québec découle de la décision du gouvernement fédéral de réduire substantiellement le financement des FIR associés à la recherche subventionnée par un organisme fédéral. Ainsi, une partie de l'enveloppe de financement du gouvernement provincial est détournée de l'enseignement pour pallier le désengagement d'Ottawa. Il importe donc que les établissements universitaires ainsi que le gouvernement du Québec exercent davantage de pressions sur le gouvernement fédéral afin que celui-ci finance les FIR associés aux projets de recherche qu'il subventionne à hauteur des coûts réels.

En ce qui concerne la volonté du gouvernement d'inclure à la nouvelle politique de financement des modalités particulières à l'égard des étudiants de première génération, nous nous interrogeons sur la forme qu'elles pourraient prendre. Certes, des études ont démontré qu'il existe une corrélation entre le niveau de scolarisation des parents et celui de leur enfant. Les étudiants dont les parents n'ont pas fréquenté une université ou ne sont pas diplômés d'une université fréquentent proportionnellement moins un établissement universitaire que les autres. Toutefois, les études n'ont pas démontré que les étudiants de première génération éprouvaient plus de difficultés à obtenir leur diplôme universitaire. Ce qui nous porte à croire que l'aide, pour être efficace, devrait principalement être attribuée en amont afin d'accroître l'accessibilité aux études universitaires. Celle-ci se prépare dès la petite enfance et tout au long du parcours scolaire de l'élève. Elle nécessite des ressources et des mesures de soutien aux élèves, des établissements d'enseignement supérieur dans les différentes régions et une accessibilité financière aux études, notamment par la gratuité scolaire et une aide financière suffisante.

De plus, si certains étudiants de première génération ont un parcours universitaire plus long, cela ne résulte pas tant du fait que leurs parents n'ont pas fréquenté l'université, que de leurs caractéristiques socioéconomiques. Ils sont plus nombreux à avoir fait un arrêt dans leurs études, ils sont plus âgés, ils vont à l'université à temps partiel et combinent souvent emploi et famille à leurs études. Dans le même esprit que le récent avis du Conseil supérieur de l'éducation¹², nous croyons que les politiques gouvernementales et celles des établissements universitaires doivent prendre en considération les étudiants ayant un profil non traditionnel (qui, en fait, l'est de moins en

11. Gouvernement du Québec. *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec. Année universitaire 2012-2013*, Tableau F : Sommaire des ajustements particuliers pour l'année universitaire 2012-2013

12. Conseil supérieur de l'éducation. *Parce que les façons de réaliser un projet d'études universitaires ont changé...*, Avis, juin 2013.

moins). Toutefois, l'aide à ces étudiants, que ce soit par une bonification du programme de bourses ou par une augmentation des services de soutien et d'encadrement sur les campus, doit être offerte à tous ceux qui en ont besoin et non sur une base discriminatoire selon qu'ils sont des étudiants de première génération ou pas.

Enfin, nous tenons à exprimer notre réticence à l'égard du programme *Placements universités* qui a pour objectif d'augmenter les dons aux universités de 50 % d'ici 2016-2017. Ce programme mis en place par le gouvernement libéral a pour effet d'accroître la subvention de contrepartie et incite les universités à consacrer plus de temps, d'énergie et de ressources à des campagnes de financement et à la sollicitation de dons en vue d'obtenir une subvention de contrepartie complémentaire si l'objectif est atteint, soit une augmentation annuelle de 8%. Le financement public doit être distribué en fonction des besoins des universités et non sous une forme de *récompense*, de plus ce programme pourrait avoir l'effet insidieux d'accroître la dépendance des établissements envers les dons privés.

Les transferts du fonds de fonctionnement vers d'autres fonds

Depuis quelques années, les transferts de sommes importantes du fonds de fonctionnement vers le fonds des immobilisations ont suscité de vives réactions. Bien que certains transferts soient règlementés et doivent être approuvés par le conseil d'administration de l'établissement, il y a lieu de resserrer l'encadrement des transferts afin d'éviter que les ressources destinées à l'enseignement ne soient détournées à d'autres fins. De plus, il serait opportun de comptabiliser l'ensemble des transferts du fonds de fonctionnement vers d'autres fonds afin de comprendre la raison de ces transferts: s'agit-il de surplus résultant d'une bonne gouvernance, d'opérations en prévision du financement de projets à long terme ou de mécanismes pour pallier le manque de financement public, par exemple en matière d'immobilisations?

3. Les frais institutionnels obligatoires

Les frais institutionnels obligatoires (FIO) imposés aux étudiants par les différents établissements universitaires ont explosé à compter du milieu des années 90¹³. Malgré l'adoption en 2007-2008 d'une règle budgétaire visant un meilleur encadrement, l'ampleur des FIO et leur disparité d'une université à une autre (et même d'un programme à un autre) continuent à poser de sérieux problèmes d'équité. La facture moyenne des FIO de 625 \$ au baccalauréat n'est pas négligeable et représente un ajout de près de 30 % aux droits de scolarité. Ces frais ont un impact négatif sur l'accessibilité aux études et sur l'endettement des étudiants. La CSN prône la gratuité scolaire et il va de soi que cela inclut également les FIO. Nous croyons donc que ceux-ci devraient être progressivement abolis. Pour y parvenir, il faut, d'une part, en restreindre le nombre et, d'autre part, établir une limite maximale au-delà de laquelle il ne peut y avoir d'augmentation de coût.

La définition et l'harmonisation des FIO

La règle budgétaire sur l'encadrement des frais institutionnels obligatoires dans les universités les définit comme «l'ensemble des frais obligatoires imposés par les universités à leurs étudiants, à l'exclusion des droits de scolarité». Il va sans dire que cette définition est large et accorde une trop grande latitude pour introduire de nouveaux frais. En 2007, le MELS a comptabilisé 2300 libellés de FIO¹⁴! Il nous apparaît urgent de procéder à un examen minutieux de tous ces frais et nous croyons que les étudiants devraient être impliqués dans ce processus de révision. Cet examen devrait permettre, entre autres :

- de définir de manière précise et exhaustive les frais pouvant être considérés comme des FIO;
- d'assurer que les services qui relèvent de la mission universitaire soient financés par la subvention de fonctionnement et exclus de la définition des FIO;
- d'harmoniser la nomenclature utilisée d'un établissement à l'autre;
- de garantir que seuls les frais reconnus par le programme d'aide financière aux études peuvent être inclus dans la liste de FIO;

13. Dans son avis de 2011 sur l'encadrement des frais de scolarité institutionnels obligatoires, la FEUQ mentionne que : « De 1993-94 à 2008-09, la moyenne québécoises [des FIO exigés] a augmenté de 221,5 %, soit en moyenne de 7,87 % par année. Sur la même période, l'indice canadien des prix à la consommation a connu une inflation de 34,19 %, ou encore 1,98 % annuellement (Banque du Canada, 2006). »

14. CCAFÉ. *L'encadrement des frais institutionnels obligatoires dans les universités québécoises*. Avis à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Avril 2008. P. 13.

- d'assurer une meilleure reddition de comptes selon laquelle les universités respectent la règle budgétaire et que les fonds sont utilisés à bon escient ;
- de rendre publique l'information concernant les FIO de chaque université, incluant les spécificités selon les programmes, s'il y en a.

Limiter l'augmentation des FIO

En 2007, le gouvernement a adopté une nouvelle règle budgétaire afin d'encadrer les frais institutionnels obligatoires dans les universités. Cette règle visait trois objectifs :

- limiter les hausses des frais institutionnels obligatoires dans les universités ;
- réduire les écarts de tarification entre les universités en matière de frais institutionnels obligatoires ;
- permettre la conclusion d'ententes entre les établissements universitaires et les associations étudiantes en ce qui concerne les frais institutionnels obligatoires.

Pour ce faire, le gouvernement a établi trois paliers d'augmentation annuelle permise par étudiant en fonction du montant moyen par effectif étudiant en équivalence au temps plein (EEETP).

Établissements universitaires, dont les FIO moyens	Hausse permise par étudiant par année
• sont inférieurs à 555 \$	50 \$
• se situent entre 555 \$ et 699 \$	25 \$
• sont supérieurs à 699 \$	15 \$

Bien que cette formule ait permis de limiter les hausses, elle ne permet pas de les arrêter ni de réduire significativement les écarts entre les établissements. Nous croyons donc qu'il est essentiel d'établir un montant maximal de FIO au-delà duquel aucune augmentation n'est possible. Pour ce faire, il faut que le montant de la hausse pour les établissements dont les FIO moyens sont supérieurs à 699 \$ soit de zéro (0 \$).

La récente décision du gouvernement de permettre à tous les établissements d'indexer annuellement les FIO en fonction de l'évolution du revenu disponible des ménages par habitant est déconcertante à plusieurs égards. Tout d'abord, l'évolution des coûts des services couverts par les FIO n'a aucun lien avec la variation du revenu disponible des ménages. Mais ce qui est plus important encore, c'est le fait que cette orientation va à l'encontre de la volonté largement partagée de réduire les écarts de facturation entre les universités. Actuellement, les frais exigés varient en moyenne de 400 \$ à 1000 \$ selon les

universités¹⁵. Avec la nouvelle formule, les différences pourront s'amplifier assez rapidement introduisant ainsi une différenciation dans les frais de scolarité entre les établissements (et entre certains programmes). Ceci est tout à fait contraire au principe de l'uniformité des droits de scolarité défendu lors du Sommet sur l'enseignement supérieur. Il s'agit ni plus ni moins d'un mécanisme permettant à certains établissements d'imposer des frais plus élevés. Ceci est d'autant plus choquant que ces établissements sont ceux qui ont le plus abusé de l'absence de réglementation sur les FIO pendant plusieurs années. Bien que nous soyons conscients que cette indexation pourrait réduire, à court terme, les hausses imposées à plusieurs étudiants par rapport à la règle précédente, nous nous opposons à cette nouvelle formule.

Enfin, le mode d'encadrement permet actuellement aux établissements de dépasser la limite de hausse permise s'il y a entente avec les associations étudiantes, ce avec quoi nous sommes en accord. Toutefois, il faut éviter la multiplication de ces ententes et nous croyons qu'il serait opportun d'en limiter la durée, par exemple à une période de trois ans.

¹⁵ FEUQ. *Avis sur l'encadrement des frais institutionnels obligatoires*. Février 2011. p 19.

Conclusion

La question du financement est au cœur des débats portant sur les services publics; le financement des universités n'y échappe pas. Nous espérons que les travaux portant spécifiquement sur la politique de financement et les frais institutionnels obligatoires permettront d'améliorer les conditions financières des établissements et celles des étudiants tout en maintenant la qualité de l'enseignement supérieur. Nous sommes conscients que l'élaboration de divers scénarios sur la redistribution des fonds publics ainsi qu'une révision approfondie des FIO nécessiteront d'importants efforts et beaucoup de minutie. Nous réitérons notre demande voulant que ces travaux soient exécutés en considérant la mission des universités, l'évaluation des besoins pour répondre adéquatement au contrat liant les universités et la société québécoise, l'accessibilité ainsi que le respect de certains principes propres au fonctionnement des universités, en particulier l'autonomie et la liberté académique.

Annexe

Calcul définitif de la subvention de fonctionnement pour l'année universitaire 2011-2012

		<u>Montant (M\$)</u>	<u>Proportion</u>	
SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT	Subvention générale	Subventions normées		
		— Enseignement	1 669,0	
		— Soutien à l'enseignement	387,3	
		— Terrains et bâtiments	227,9	
		— Sous-total	2 284,2	82,8%
		Missions et régions	92,5	3,4%
		Revenus sujets à récupération	-220,1	-8,0%
		Recomptages	221,3	8,0%
	Subventions spécifiques	Ajustements particuliers	324,0	11,7%
		Établissements fiduciaires	16,3	0,6%
		Autres	41,9	1,5%
	Total	2 760,1	100,0%	

Source : Extrait du Guide de présentation accompagnant l'invitation à soumettre un avis au Chantier sur le financement des universités, p. 11.

Bibliographie

BONIN, Sylvie. *Les étudiants de première génération universitaire – État de la situation à l'Université du Québec*, Consortium d'animation sur la persévérance et la réussite en enseignement supérieur, mars 2008.

http://www.uquebec.ca/capres/fichiers/art_UQ-mars-08.shtml

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE AUX ÉTUDES (CCAFE). *Indexation des droits de scolarité et des frais institutionnels obligatoires et augmentation des montants forfaitaires des étudiants canadiens et étrangers*, Avis au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, juin 2013.

<https://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/ccafe/50-1130.pdf>

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE AUX ÉTUDES (CCAFE). *Modifications à la règle budgétaire sur l'encadrement des frais institutionnels obligatoires dans les universités*, Avis à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, avril 2012.

<http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/ccafe/50-1125.pdf>

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION. *Parce que les façons de réaliser un projet d'études universitaires ont changé...*, Avis au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, juin 2013.

<http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/Avis/50-0480.pdf>

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (CSN). *Avis présenté au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie dans le cadre du Sommet sur l'enseignement supérieur*, février 2013.

<http://www.csn.qc.ca/ap/content/d/d/workspace/SpacesStore/98f1a34d-d78a-4b02-89ad-0f11fe819df5/13-04%20Avis%20dans%20le%20cadre%20du%20Sommet%20sur%20enseignement%20superieur.pdf>

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (CSN). *Mémoire présenté à Madame Lise Bissonnette et Monsieur John R. Porter dans le cadre des travaux du Chantier sur une loi-cadre des universités*, mai 2013.

<http://www.csn.qc.ca/ap/content/d/d/workspace/SpacesStore/fa5d45e3-24f2-4187-ae1c->

[d665aa2d0aa6/13-](#)

[14%20Memoire%20Chantier%20sur%20une%20loi%20cadre%20des%20universites.pdf](#)

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (CSN). *Mémoire présenté à la ministre de l'Éducation, du Sport et du Loisir dans le cadre de la consultation sur les frais institutionnels obligatoires dans les universités*, octobre 2007.

<http://www.fneeq.qc.ca/fr/accueil/publications/memoires/CSN-final.pdf>

FÉDÉRATION ÉTUDIANTE UNIVERSITAIRE DU QUÉBEC (FEUQ). *Mémoire sur le financement des universités québécoises*, juin 2013.

FÉDÉRATION ÉTUDIANTE UNIVERSITAIRE DU QUÉBEC (FEUQ). *Avis sur l'encadrement des frais institutionnels obligatoires*, février 2013.

[http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/Contributions_courriel_facebook/FEUQ - Encadrement des frais institutionnels oblogatoires.pdf](http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/Contributions_courriel_facebook/FEUQ_-_Encadrement_des_frais_institutionnels_obligatoires.pdf)

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES PROFESSEURES ET PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ (FQPPU). *Le financement des fonds de fonctionnement universitaire au Québec*, Ensemble des universités québécoises, Deuxième rapport du Comité sur le financement des universités à propos du fonds de fonctionnement, février 2013.

http://www.fgppu.org/assets/files/themes/financement/Fonctionnement2013_final_internet.pdf

KAMANZI, Pierre Canisius, Sylvie BONIN, Pierre DORAY, Amélie GROLEAU, Jake MURDOCH, Pierre MERCIER, Céline BLANCHARD, Monic GALLIEN, Rémy AUCLAIR. *Les étudiants canadiens de première génération à l'université : la persévérance aux études*, (Projet Transitions, Note de recherche 9), Montréal, Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie, 2010.

http://www.cirst.uqam.ca/Portals/0/docs/projet_transitions/TransitionsResumeNote9.pdf

TRAHAN, Michel et Germain CARREAU. *La formule de financement de la fonction enseignement des universités*, Rapport de projet. CIRANO, mai 2010.

<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2010RP-07.pdf>

Rapport sur les travaux menés par le Comité MEQ-CREPUQ sur le financement de la fonction enseignement, mars 2003.

<http://www.crepuq.qc.ca/IMG/pdf/RapMFGMTdixAnx.pdf>

Rapport sur les travaux menés par le Comité ministériel sur la pondération des activités, novembre 2001.

<http://www.crepuq.qc.ca/IMG/pdf/RapMFGMTdixAnx.pdf>

Rapport du Groupe de travail technique chargé de l'élaboration d'une grille de pondération sur la base des coûts observés, présenté au Comité conjoint MEQ-CREPUQ sur le financement de la fonction enseignement, mars 2005.

<http://www.crepuq.qc.ca/IMG/pdf/RapGrille0405V3.pdf>

Rapport du Comité d'experts indépendants chargé d'examiner la formule de financement des universités québécoises et son impact sur l'UQAM, juin 2008.

<http://www.uqam.ca/rectorat/rapports/rapport26juin2008.pdf>