



**Augmenter l'efficacité du réseau universitaire
tout en préservant ses missions fondamentales
d'enseignement et de recherche**

Mémoire de la FQPPU présenté à la Commission permanente de révision des programmes
ainsi qu'au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la
Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor

Montréal
Février 2015

Le générique masculin, lorsqu'il est employé dans le présent document, l'est sans aucune discrimination et uniquement pour faciliter la lecture du texte.

S'appuyant sur les travaux du Comité sur le financement universitaire (CFU) de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU), ce document est le fruit du travail de rédaction, d'analyse et de synthèse des personnes suivantes :

Max Roy, professeur à l'UQAM
président de la FQPPU

Michel Umbriaco, professeur à la TÉLUQ
président du CFU de la FQPPU

Simon Lafrance, coordonnateur de l'équipe
de travail du CFU

Martin Maltais, professeur à l'UQAR
vice-président du CFU

Jocelyn Caron, chercheur au CFU
et premier rédacteur de ce texte

Révision et mise en page:

Camille Gauthier, assistante administrative
à la FQPPU

Depuis 1991, la FQPPU représente les professeures et professeurs des universités québécoises sur la scène nationale et internationale.

Pour nous joindre :

Fédération québécoise des professeures et
professeurs d'université (FQPPU)
4446, boul. St-Laurent, bureau 405
Montréal (Québec)
H2W 1Z5

Téléphone : 514-843-5953
Ligne sans frais : 1-888-843-5953
Télécopieur : 514-843-6928
Courriel : federation@fqppu.org

Table des matières

1. PRÉSENTATION	5
2. CONTEXTE DE LA SITUATION ACTUELLE.....	6
3. RÉDUIRE LA BUREAUCRATIE.....	8
3.1 MULTIPLICATION DES CANAUX ET DES PRODUITS DE REDDITION DE COMPTES.....	8
3.2 UN EXEMPLE : LES PÉRILS ÉVITÉS DU PROJET DE LOI 15.....	9
3.3 LA HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE DES DIRECTIONS UNIVERSITAIRES.....	10
3.4 LES HAUTS SALAIRES DES RECTEURS.....	11
4. FAVORISER LA COOPÉRATION ET LE PARTENARIAT PLUTÔT QUE	12
LA COMPÉTITION ENTRE LES UNIVERSITÉS.....	12
4.1 LA QUESTION DES SOUS-CENTRES ET DES AUTRES LIEUX D'ENSEIGNEMENT.....	12
4.2 LA PUBLICITÉ	15
5. CLARIFIER LA QUESTION DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS.....	16
6. COLMATER LA FUITE DU FONDS DE FONCTIONNEMENT VERS LES IMMOBILISATIONS	17
7. CRÉER UN CONSEIL DES UNIVERSITÉS	18
8. CONCLUSION	20

1. PRÉSENTATION

C'est à l'invitation, sinon à la demande expresse du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science, que la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) fait parvenir ce mémoire à la Commission de révision permanente des programmes (ainsi qu'au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor). Ce mémoire contient donc des propositions de la FQPPU en lien avec le mandat de la Commission.

La FQPPU réunit quinze syndicats et associations qui représentent la majorité des professeures et professeurs d'université au Québec. Ceux-ci proviennent de tous les types d'établissements et de toutes les régions : des constituantes du réseau de l'Université du Québec et des universités à charte, dont toutes les universités anglophones. La Fédération soutient les grandes valeurs d'autonomie, de collégialité, et de liberté académique dans l'ensemble des universités québécoises. Tout en faisant la promotion du caractère public de l'institution universitaire, la Fédération défend une université au service de la collectivité dans le secteur de la recherche comme dans celui de l'enseignement.

Lors de son Conseil fédéral du mois d'octobre 2014, qui réunissait tous ses syndicats et associations membres, la FQPPU a adopté une résolution demandant au gouvernement québécois :

- l'abolition des compressions et du gel des effectifs annoncés ;
- le réinvestissement nécessaire et attendu depuis des années dans le réseau des universités.

Pour la FQPPU, l'enseignement et la recherche universitaires ne doivent pas subir de nouvelles coupes émanant d'une révision des programmes, non pas parce que la Fédération pense qu'ils sont au-dessus d'un tel processus, mais parce que, comme la FQPPU l'a démontré dans ses publications antérieures et à maintes reprises, ils ont été dangereusement amputés au cours des dernières années alors qu'il existe des moyens de rationaliser les dépenses des universités sans affecter les activités fondamentales d'enseignement et de recherche qu'elles offrent à la population. Le présent mémoire expose en détail certaines pistes de solutions.

2. CONTEXTE DE LA SITUATION ACTUELLE

Les membres de la communauté universitaire vivent plutôt mal que bien avec les compressions du financement et des budgets universitaires depuis déjà trop longtemps. Jetons un bref coup d'oeil à certaines annonces récentes à ce sujet :

- Automne 2012 - Des compressions annuelles —temporaires pour deux ans— de 123 M\$ sont édictées, dans l'attente d'un réinvestissement majeur à venir lorsque les finances publiques seront plus équilibrées ;
- Février 2013 - Au Sommet sur l'enseignement supérieur, un réinvestissement de 1,7 G\$ sur cinq ans est annoncé et promis ;
- Mars 2014 - « M. Philippe Couillard reconnaît l'existence du sous-financement et la nécessité de trouver de nouvelles sources de financement mais n'endosse pas d'emblée l'évaluation des recteurs » (*La Presse*, 25 mars 2014) ;
- Mai 2014 - Annulation de la promesse de réinvestissement faite en 2013 alors que les compressions annuelles de 123 M\$ deviennent récurrentes ;
- Juin 2014 - Au budget du ministre Leitaou, on prévoyait une hausse substantielle des frais de scolarité des étudiants étrangers, hausse qui contribuerait pour 60 M\$ à la résorption des déficits gouvernementaux et au réinvestissement dans les universités ;
- Juin 2014 - le rapport Tremblay-Roy sur la politique de financement des universités est déposé au MESRS mais il n'est finalement rendu public que le 12 décembre 2014 ;
- Septembre 2014 - Compressions annuelles additionnelles récurrentes de 49 M\$ (sans hausse des droits de scolarité des étudiants étrangers) ;
- Novembre 2014 - Compressions annuelles supplémentaires de 31,6 M\$, (toujours sans hausse des droits de scolarité des étudiants étrangers), elles aussi récurrentes, mais le ministre Bolduc affirme que c'est temporaire pour deux ans et que lorsque les finances publiques seront assainies, il y aurait un réinvestissement ;
- Au total, ce sont donc des compressions annuelles récurrentes de 203 M\$/an ;
- Le tout dans un contexte de sous-financement reconnu des universités (au minimum de 250 M\$ + 172 M\$ soit : 422 M\$ sur une base annuelle) ;
- Le sous-financement ici indiqué, contrairement à celui que déplorent les recteurs et principaux du Québec, n'est pas calculé en comparaison avec les revenus des autres universités canadiennes, mais plutôt en fonction du nombre de professeurs et chargés de cours qu'il serait nécessaire d'embaucher pour revenir à un ratio acceptable d'enseignants/étudiants.
- Les universités québécoises éprouvent donc un manque financier annuel de 625 M\$ (sous-financement de 422 M\$ et compressions de 203 M\$) ;
- Novembre 2014 - La Commission permanente de révision des programmes évalue entre 51,3 M\$ et 151,6 M\$ l'impact budgétaire souhaitable d'une hausse et d'une dérèglementation des frais de scolarité des étudiants étrangers ;
- Décembre 2014 - On nous annonce qu'un «effort supplémentaire» serait demandé aux universités au printemps 2015...

On aurait pu faire débiter ce bref rappel plusieurs années auparavant et on y trouverait toujours le même schéma de discours : « on doit demander une contribution aux universités (parce qu'elles coûtent cher), mais c'est temporaire car on admet que le nombre d'étudiants ne cesse d'augmenter et que dans, deux ou trois ans, ça devrait aller mieux autant pour l'enseignement que la recherche ».

Bien que les universitaires aient une grande capacité d'écoute et de compréhension, c'est plutôt avec lassitude sinon avec découragement ou cynisme qu'ils accueillent un tel discours.

Ce sont les qualités de patience et d'équanimité, attendues à juste titre des professeurs, qui nous font produire ce rapport pour tenter une nouvelle fois un dialogue avec des représentants du gouvernement afin de discuter de diverses propositions qui pourraient améliorer et la situation financière du gouvernement et celle des universités.

3. RÉDUIRE LA BUREAUCRATIE

3.1 MULTIPLICATION DES CANAUX ET DES PRODUITS DE REDDITION DE COMPTES

Le rapport Bissonnette-Porter, produit dans la foulée du Sommet sur l'enseignement supérieur, abordait entre autres la question de la reddition de comptes et soulignait que les universités étaient déjà soumises à une kyrielle de mécanismes de surveillance¹. L'Annexe 7 de ce rapport présente d'ailleurs un tableau immense où est recensé l'ensemble des redditions de comptes devant être produites en 2012. À titre indicatif, le format papier du rapport était beaucoup trop petit pour toutes les contenir.

Le rapport soulignait que ces mécanismes de reddition de comptes obligeaient les universités à embaucher du personnel professionnel et de gestion pour « nourrir les diverses et insatiables machines »².

Par ailleurs, il a été souligné dans le rapport et dans plusieurs autres mémoires qu'une très grande partie de cette reddition de comptes était inutile, car le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science n'avait pas les effectifs pour ne serait-ce que lire les rapports produits par les universités, ni pour agir en fonction des informations qui y sont contenues, ni a fortiori évidemment pour offrir une rétroaction aux universités. Depuis des années, il n'y a plus de véritable dialogue, intelligent et collaboratif, entre les universités et le gouvernement. Il en résulte des actions gouvernementales mal inspirées ou improvisées qui s'accumulent de manière contreproductive pour tous.

La FQPPU est donc d'avis que le gouvernement devrait viser une grande simplification de la nécessaire imputabilité et réduire de manière importante ses propres demandes de rapports dans le réseau universitaire, en particulier en ce qui a trait à la reddition de comptes.

¹ Bissonnette, Lise et John R. Porter. 2013. *L'Université québécoise : Préserver les fondements, engager des fondations*. Québec : Gouvernement du Québec, p. 33-36.

² *Ibid.*

3.2 UN EXEMPLE : LES PÉRILS ÉVITÉS DU PROJET DE LOI 15

Le gouvernement a récemment fait sanctionner le projet de loi no 15, *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des Sociétés d'État*.

Le président du Conseil du trésor a finalement pris la décision judicieuse, et saluée par la Fédération, d'exempter l'Université du Québec ainsi que les autres universités *ipso facto* du processus prévu par le projet de loi 15. Il apparaît important de rappeler en quoi l'inclusion du réseau universitaire dans ce type d'exercice est dangereuse.

D'une part, le projet de loi 15 instaurait un contrôle démesuré du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science sur la planification et la gestion des ressources humaines de l'Université du Québec. Bien que des contrôles et une certaine reddition de comptes soient nécessaires, la conduite de la gestion des ressources humaines universitaires à partir du bureau du ministre apparaissait comme une pratique d'un autre siècle, contraire à toutes les évolutions que le réseau universitaire a connues depuis plus de 50 ans au Québec et depuis des siècles ailleurs dans le monde.

D'autre part, les nouvelles charges qui auraient été imposées aux établissements universitaires dans la production de la multitude de rapports de reddition de comptes auraient assurément nécessité de nouvelles ressources consacrées à une bureaucratie créée pour ne répondre qu'à ces demandes. En cela, on risquait d'aggraver la situation actuelle, déjà problématique.

Le projet de loi prévoyait de nouvelles tâches pour les administrations des établissements de l'Université du Québec. Parmi celles-ci, notons, afin d'éviter la tentation de retomber à nouveau dans ce piège à l'avenir :

- 1) Un rapport concernant l'effectif, la répartition de celui-ci par catégories d'emploi et tout autre renseignement que désire le Conseil du trésor (art. 4) ;
- 2) Une planification triennale de la main-d'œuvre visant à optimiser l'organisation du travail qui comprend les prévisions de départ à la retraite, les caractéristiques de la main-d'œuvre, l'organisation du travail et tout autre renseignement déterminé par le Conseil du trésor (art. 6) ;
- 3) Une planification triennale révisée, le cas échéant (art. 7) ;
- 4) Les renseignements, déterminés par le Conseil du trésor, relatifs aux contrats de service de plus de 25 000 \$ octroyés par l'organisme (art. 17) ;
- 5) Un rapport qui fait état de l'application des mesures précédentes dans chaque rapport annuel (art. 18.) ;

- 6) Un sommaire relatif annuel des contrats de service conclus par l'organisme (art. 19) ;
- 7) Tous renseignements et documents nécessaires à une vérification demandée par le ministre (art. 21).

Il est connu que les contrôles et la reddition de comptes créent toujours une couche supplémentaire de bureaucratie qui ne vise, au final, qu'à remplir les obligations relatives auxdits contrôles et débouche rarement sur des décisions de gestion optimales. La décision du gouvernement de ne pas engager les universités québécoises plus loin dans le dédale bureaucratique, après une prise de conscience sur le sujet, est donc un premier pas dans la bonne direction et nous espérons que la Commission poursuivra dans cette voie.

3.3 LA HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE DES DIRECTIONS UNIVERSITAIRES

Les établissements universitaires du Québec ont connu leur lot de suppressions de postes dans la dernière décennie. Les coupures récemment annoncées par le gouvernement aggraveront cette tendance.

Malgré cela, il y a un endroit où les dépenses en ressources humaines des universités continuent de croître plus rapidement qu'ailleurs : chez les membres des directions des différents établissements universitaires. On assiste en effet, ces dernières années, à une explosion de la masse salariale des personnels de direction et de gérance, une multiplication des cadres et à l'octroi, parfois, de conditions avantageuses exagérées aux gestionnaires dans un contexte de raréfaction des sources de revenus.

En effet, le document *Annexe — Les masses salariales isolées du personnel de direction et du personnel de gérance* produit par la FQPPU en 2013 démontre que la masse salariale consacrée au personnel de direction et de gérance (excluant les avantages sociaux) a augmenté de 154% entre 1997-98 et 2008-09³. Pour la même période, cette augmentation n'a été que de 58,5% chez les professeurs.

Cette situation a eu pour effet de hausser la part relative du budget des universités consacrée au personnel de direction et de gérance de 1,4% de 1997-98 à 2008-09, alors qu'elle a diminué de 5,7% pour les professeurs. Plus précisément, de 1997-98 à 2008-09, la masse salariale consacrée au personnel de direction est passée de 103,8 millions à 226,6 millions. Quant à la masse salariale du personnel de gérance provenant des fonds, elle est passée de 25,7 millions à 102,3 millions au cours de la même période.

³ FQPPU. 2013. *Le financement des fonds de fonctionnement universitaire au Québec. Ensemble des universités québécoises. Annexe — Les masses salariales isolées du personnel de direction et du personnel de gérance.*

Ainsi, pour la FQPPU, il apparaît primordial de reprendre le contrôle sur la croissance de cette enveloppe budgétaire des établissements universitaires qui se fait, dans un contexte de restrictions financières, au détriment des missions premières d'enseignement et de recherche.

3.4 LES HAUTS SALAIRES DES RECTEURS

Bien qu'il ne puisse être avancé que les salaires des recteurs et vice-recteurs sont la seule raison de cette explosion des coûts, de nombreux indices suggèrent qu'ils constituent effectivement une partie du problème.

En 2012, Radio-Canada révélait que la moyenne des rémunérations globales des recteurs des universités québécoises était de 277 117 \$⁴, avec des pointes allant jusqu'à 596 061 \$. Ainsi, la grande majorité des recteurs québécois sont mieux rémunérés que le premier ministre du Québec. Les salaires des vice-recteurs et autres cadres supérieurs sont globalement aussi au-dessus de la moyenne. L'exemple très récent des hausses malencontreuses d'avantages de rémunération pour des administrateurs de l'Université Laval n'est qu'un des trop nombreux cas d'abus observés au cours des dernières années.

Afin de réduire les rémunérations des hauts dirigeants et de les rendre plus acceptables dans un contexte de compressions, la FQPPU avait proposé un mécanisme simple lors du récent Sommet sur l'enseignement supérieur. Son mémoire avançait la proposition suivante⁵ :

Que, pour chaque université, l'écart global de rémunération (par le biais d'un règlement ou d'une loi) entre, d'une part, les cadres supérieurs (recteurs, vice-recteurs, secrétaires généraux ou l'équivalent) et, d'autre part, les professeurs titulaires soit d'un rapport maximal de 2.

La FQPPU est toujours d'avis que ce rapport salarial maximal est souhaitable dans toutes les universités québécoises.

⁴ Radio-Canada. 2012. *La rémunération des recteurs sème la controverse*. [En ligne] <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2012/03/28/004-remuneration-recteurs-controverse.shtml> (page consultée le 29 novembre 2014).

⁵ FQPPU. 2013. *Ouvrir ensemble une voie pour l'université québécoise*. Mémoire présenté dans le cadre du Sommet sur l'enseignement supérieur, p. 46.

4. FAVORISER LA COOPÉRATION ET LE PARTENARIAT PLUTÔT QUE LA COMPÉTITION ENTRE LES UNIVERSITÉS

Étant donné son accessibilité inégalée en Amérique du Nord, le réseau universitaire québécois est considéré par la population comme un service public unifié. Bien évidemment, cela n'éclipse pas le fait qu'il existe au sens juridique une université publique (l'Université du Québec) et des universités dites à charte. Il reste cependant que, dans la population, on pourrait avancer que l'on considère l'université québécoise comme un tout.

La réalité sur le terrain est cependant tout autre : les établissements universitaires québécois se livrent une compétition parfois féroce et déplacée pour attirer toujours davantage d'étudiants au sein de leurs établissements. En effet, comme la formule de financement des universités repose essentiellement sur une allocation financière par étudiant, les établissements se voient contraints à planifier leur financement en accueillant le plus d'étudiants possible dans un minimum de programmes, notamment ceux qui ne comportent pas beaucoup de frais d'exploitation.

Cette compétition induit principalement deux effets qui minent l'utilisation efficiente des fonds publics confiés aux universités : la mise en place de campus régionaux et autres lieux d'enseignement et l'utilisation massive de la publicité.

Nous désirons donc une nouvelle formule de financement qui brise les incitatifs à la compétition et qui soit plus équitable.

La FQPPU prône en ce sens de changer la formule de financement des universités afin de corriger ce biais, tel qu'elle l'a proposé dans le cadre du chantier sur la question. À ce sujet, elle attend avec impatience les suites qui seront données par le gouvernement au rapport Tremblay-Roy.

4.1 LA QUESTION DES SOUS-CENTRES ET DES AUTRES LIEUX D'ENSEIGNEMENT

L'investissement dans le développement de sous-centres – par opposition au campus principal – a été une caractéristique marquante du développement du réseau universitaire des trois dernières décennies avec une accélération marquée au cours des quinze dernières années. Non seulement les universités investissent massivement et de manière désordonnée dans l'immobilier, mais elles étendent leurs activités d'enseignement partout sur le territoire québécois. (Il y a plus de 200 lieux d'enseignement universitaire répertoriés au Québec). Très

peu d'universités québécoises ne dispensent pas d'activités d'enseignement ailleurs que sur leur campus principal. La norme, de manière parfois surprenante, est plutôt l'extension des activités d'enseignement à l'extérieur du campus principal.

Il ne s'agit évidemment pas ici de souligner ces faits pour condamner l'ensemble des activités d'enseignement liées aux sous-centres. Certaines de ces activités sont d'ailleurs essentielles et tout à fait logiques pour atteindre des objectifs d'accessibilité et répondre aux demandes des milieux. Il convient toutefois de noter que ces activités d'enseignement dans les sous-centres devraient faire l'objet d'études sérieuses quant à leur efficacité et pour assurer une coordination nationale nécessaire à leur déploiement. Déjà, dans son mémoire déposé au chantier sur le financement faisant suite au Sommet sur l'enseignement supérieur, la FQPPU déclarait⁶ :

Les effets de la délocalisation de l'offre universitaire au Québec ont, jusqu'à aujourd'hui, fait l'objet d'un nombre restreint d'études. La FEUQ, la CREPUQ et le CIRANO⁷ se sont prononcés sur cette question, respectivement en 2008, 2010 et 2011, mais les données soutenant leurs analyses dataient toutes de l'automne 2008. Or, la délocalisation de l'offre universitaire – soit le fait, pour les universités, d'offrir des cours à l'extérieur de leur campus principal – évolue rapidement. [...]

En 2008, il y avait, en moyenne, 22 911 EEETP sur les campus principaux des universités québécoises et 1 113 EEETP sur l'ensemble des campus délocalisés par université. Par contre, en ce qui concerne l'unité de financement (EEETPP), les universités délocalisaient 16 576 EEETPP, soit 3,64% du total. Les universités qui délocalisaient plus de 10% de leur EEETPP sont, dans l'ordre, l'UQAR (36,75%), l'UQAT (23,20%), l'UQO (15,75%) et l'Université de Sherbrooke (11,43%). Puis, les universités qui tiraient le plus de revenus de la délocalisation sont l'Université de Sherbrooke (plus de 17 M\$), l'Université Laval (plus de 8 M\$) et l'UQAR (plus de 8 M\$).

Crespo et *al.* soutiennent que l'importance relative des sites délocalisés (au sein des établissements) baisse de façon importante lorsque l'unité de mesure utilisée est l'unité de financement (EEETPP) plutôt que l'unité de dénombrement des effectifs étudiants à temps plein (EEETP). Cela s'explique, selon eux, par le fait que l'un des secteurs les plus délocalisés en 2008 était les sciences sociales (44% de l'offre délocalisée totale) et qu'il est sous-pondéré par rapport à la santé (13,1% de l'offre délocalisée totale), par exemple, qui est moins représentée dans l'offre délocalisée. Toutefois,

⁶ FQPPU. 2013. *Équité et transparence pour accroître l'accessibilité et l'excellence*. p. 35-37.

⁷ Crespo, M. A., Beaupré-Lavallée, A. et Dubé, S. 2011. *L'offre de programmes universitaires des sites hors-campus au Québec : ampleur, logiques décisionnelles et évaluation de ses impacts*. CIRANO : Montréal. En ligne : <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2011RP-13.pdf>

deux universités faisaient exception, soit l'Université de Sherbrooke et Bishop's qui, elles, délocalisaient en proportion importante des domaines tels que la médecine et les beaux-arts, qui ont une pondération supérieure à celle des sciences sociales.

En ce qui concerne la distribution des EEETP et des EEETPP par université, le rapport révèle qu'en 2008, le campus de Longueuil de l'Université de Sherbrooke était le site délocalisé où il y avait le plus d'EEETPP au Québec (3 650,74), suivi du campus de Lévis de l'UQAR (2 212,88). Par contre, si l'on considère seulement les inscriptions, c'est à Lévis qu'il y avait le plus d'étudiants inscrits (1 473,04 EEETP), comparativement à 1 174,89 au campus de Longueuil de l'Université de Sherbrooke. Les auteurs soulignent aussi le fait que l'UQAR est la seule université québécoise où, pour certaines disciplines, il y avait un nombre plus important d'inscrits au campus délocalisé qu'au campus principal. C'était le cas, par exemple, en administration.

Enfin, bien que le portrait de la délocalisation, tel qu'il se présentait en 2008, ne soit pas uniforme et que les universités québécoises aient des pratiques qui diffèrent en cette matière, nous croyons que l'actuel manque d'encadrement a des conséquences sur le financement des universités. Si, dans certains cas, le fait d'ouvrir un site délocalisé permet effectivement de bonifier l'offre académique dans une région donnée, d'autres universités s'adonnent à la délocalisation principalement pour des raisons de compétition. Outre l'aspect financier, nos préoccupations à l'égard des campus délocalisés concernent également le dynamisme de la vie intellectuelle et académique qui y a cours. Il nous apparaît essentiel que les sites et campus délocalisés disposent des ressources nécessaires pour embaucher des professeurs *in situ* et pour soutenir des activités de recherche et d'enseignement de calibre universitaire.

Le financement consenti par l'État québécois pour soutenir les pratiques de délocalisation pourrait sans doute être optimisé si le réseau universitaire québécois jouissait d'une perspective globale favorisant la complémentarité plutôt que la compétition entre les établissements.

La FQPPU est toujours de cet avis et considère qu'une étude sérieuse quant à cette problématique, réalisée dans le but de mieux encadrer les activités d'enseignement de certains sous-centres, est pertinente, en particulier dans le contexte des travaux de la Commission permanente sur la révision des programmes. Ce pourrait être l'un des premiers mandats confiés à un Conseil des universités (nous y reviendrons).

4.2 LA PUBLICITÉ

La compétition entre les établissements universitaires québécois se concrétisant dans une « course au recrutement », selon le recteur d'une université, nul ne sera surpris d'apprendre que la publicité effectuée par ces derniers est l'un des outils privilégiés pour tenter de remporter cette course. Les dépenses publicitaires des universités québécoises ont ainsi parfois atteint des sommets, qu'il s'agisse de la location d'espace sur les bandes de la patinoire du Centre Bell ou de l'achat de créneaux pendant l'émission *Tout le monde en parle*. En 2012, *La Presse* révélait que c'était 80 M\$ en cinq ans que les universités québécoises avaient dépensés en publicité⁸. En 2010 seulement, l'Université de Montréal avait dépensé 3,9 M\$ à ce chapitre. Les données concernant cette « activité » des universités restent toutefois de plus en plus compliquées à obtenir et le portrait que l'on peut en tirer est parcellaire.

La FQPPU demande donc que les données quant à la publicité soient divulguées par les universités et que les sommes dévolues à ces activités soient à la limite restreintes et contrôlées.

⁸ Teisceira-Lessard, Philippe. « Publicités universitaires : 80 millions en cinq ans ». *La Presse*, 14 mars 2012.

5. CLARIFIER LA QUESTION DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

Dans le contexte des compressions budgétaires annoncées par le gouvernement, la FQPPU était heureuse de la reconnaissance du sous-financement des universités au Budget du 4 juin 2014 où des augmentations de 3% auraient été consenties à l'enseignement supérieur⁹. Plusieurs ont également souligné, à ce moment, le manque de ressources humaines académiques alors que les inscriptions, comme nous l'avons démontré à maintes reprises, sont en hausse constante depuis plus de dix ans au Québec.

Soulignons qu'au budget du gouvernement aussi, la cible de compression de 60 M\$ des budgets universitaires devait être puisée dans une nouvelle tarification pour les étudiants étrangers. Bien que le gouvernement ait déjà envisagé une hausse de tarifs pour les étudiants français, cette nouvelle tarification globale pour tous les étudiants étrangers se fait toujours attendre¹⁰... tandis que les compressions, elles, sont annoncées par le MESRS depuis septembre. Nous sommes donc dans une situation où le gouvernement semble comprendre les difficultés des universités, et où en principe il veut en augmenter les ressources, mais où malheureusement, dans la réalité quotidienne, les universités doivent composer avec une série de « compressions » et « d'efforts » supplémentaires contredisant les intentions louables du budget de monsieur Leita.

La FQPPU demande que le gouvernement clarifie au plus vite sa politique globale concernant les étudiants étrangers.

⁹ Ce pourcentage de 3% ne s'est malheureusement jamais concrétisé ni dans les règles de financement ni dans la réalité des financements octroyés.

¹⁰ Le MESRS nous a dit à quelques reprises que ce point serait « clarifié » dans le cadre d'une réponse complète, encore à venir, au Rapport Tremblay-Roy qui vient d'être rendu public.

6. COLMATER LA FUIITE DU FONDS DE FONCTIONNEMENT VERS LES IMMOBILISATIONS

Parmi les grandes tendances qui se sont avérées depuis une quinzaine d'années dans l'utilisation des fonds par les universités québécoises, on note l'explosion du financement détourné des immobilisations par des sommes ne provenant pas des fonds dédiés à cette fin par les gouvernements. Notamment, les recherches de la FQPPU ont démontré qu'une brèche s'est ouverte, car les universités utilisent de plus en plus des sommes issues du fonds de fonctionnement pour répondre à leurs besoins en immobilisations. Les administrateurs universitaires justifient ces décisions en disant que les fonds d'immobilisations en provenance du gouvernement ne sont pas suffisants pour « loger » toutes les nouvelles cohortes d'étudiants.

En effet, la valeur annuelle des acquisitions immobilières est passée de 332,9 M\$ en 1997-98 à 631,1 M\$ en 2008-09¹¹. Durant la même période, en dollars constants, le financement du MELS pour les immobilisations est passé de 314,7 M\$ à 257,9 M\$, alors que les opérations immobilières financées par les autres fonds sont passées de 129,2 M\$ à 270,5 M\$. Ces statistiques indiquent que les universités ont dû puiser massivement dans des fonds prévus normalement pour les missions de base de l'université afin de répondre aux « besoins » en immobilisation, au détriment de ces missions premières.

Malgré cela, le parc immobilier affichait en 2008 un indice de l'état des installations (IEI) de 20,4%, alors que l'on considère la situation des immobilisations critique dès lors que l'on atteint un taux de 10%¹². Les investissements immobiliers n'ont donc même pas permis de maintenir et d'entretenir adéquatement le parc actuel : à peine a-t-on pu répondre aux « besoins » de nouveaux espaces découlant de l'importante croissance de la fréquentation et des activités de recherche.

La FQPPU est donc d'avis que le gouvernement devrait s'attaquer à la problématique spécifique du financement des immobilisations de façon à au moins préserver intact le financement des missions relatives à l'enseignement et la recherche tout en légiférant, si nécessaire, sur une étanchéité accrue entre les différents fonds. Tout cela pourrait faire partie de la nouvelle formule de financement, qui est attendue depuis près de 20 ans.

¹¹ FQPPU. 2012. *Le fonds des immobilisations des universités québécoises*.

¹² *Ibid.*

7. CRÉER UN CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Lors du Sommet sur l'enseignement supérieur tenu en février 2013, la FQPPU avait formulé de multiples propositions visant à bonifier l'enseignement, la recherche et la gouvernance dans le réseau universitaire québécois. Parmi celles-ci, la création d'un Conseil des universités reste primordiale si l'on souhaite améliorer la gouvernance des universités québécoises tout en assurant une coordination experte des dépenses et du développement du réseau, optimisant ainsi l'utilisation des budgets octroyés par le gouvernement.

Dans le rapport du chantier sur un Conseil national des universités, on remarquait que les missions du futur Conseil n'étaient pas que de nature académique. On y plaidait aussi pour que celui-ci joue un rôle de chien de garde de l'utilisation des sommes d'argent public confiées au réseau universitaire. Par exemple, on y affirmait :

La société québécoise a aussi besoin que ses établissements universitaires soient efficaces et efficients. Le ministre [i.e. ministre de l'Enseignement supérieur], qui assure le financement des universités et qui doit répondre aux élus du bon fonctionnement du système universitaire, doit pouvoir compter sur l'assistance du Conseil.¹³

À ce titre, on spécifiait que le Conseil devait « recommander au ministre les normes qui pourraient être implantées relativement à la reddition de comptes des établissements, tant en matière académique qu'administrative¹⁴ ».

La FQPPU ne saurait trop réitérer que le Conseil des universités peut être la plateforme par excellence pour améliorer la gouvernance et l'efficacité. D'une part, parce que le partage de connaissances et de bonnes pratiques, dans un réseau dont les entités ne coopèrent pas toujours, sera une des clés qui permettront l'utilisation des deniers publics de manière optimale.

D'autre part, parce que la nécessaire coopération entre les établissements d'un même réseau contribuera à un climat favorisant le travail en commun, les pratiques de compétition parfois prédatrices – et les dépenses qui viennent avec – devront être justifiées. La gouvernance s'en trouvera donc renforcée.

¹³ Corbo, Claude. 2013. *Pour mieux servir la cause universitaire au Québec : Le Conseil national des universités*. Gouvernement du Québec : Québec, p. 83.

¹⁴ *Ibid.*

Bien qu'il puisse paraître singulier de proposer à cette Commission de recommander au gouvernement la mise en place d'un Conseil des universités — étant donné son mandat qui ne tend pas à suggérer la création de nouvelles structures —, la FQPPU demeure d'avis que c'est la voie à prendre si l'on souhaite améliorer la gouvernance experte, entre autres financière, du réseau universitaire.

Les responsables du chantier avaient estimé à 4 M\$ le coût annuel d'un Conseil des universités¹⁵ : c'est bien peu, quand on pense que ce montant est équivalent à celui que l'Université de Montréal utilisait en publicité en 2010. D'autant plus, ce nouveau corps qui regrouperait tous les acteurs du milieu pourrait devenir le nouveau bénéficiaire légitime de subventions actuellement attribuées à la CREPUQ (désormais appelé BCI), qui demeure l'un des lobbys des administrateurs d'universités... financé à même des fonds publics. Un Conseil des universités collégial et impartial ferait un usage plus judicieux des deniers publics pour des fins de recherche, d'évaluation et de coordination, en support au ministre titulaire.

En conséquence, la FQPPU demande à la Commission de révision des programmes de réitérer l'importance de la mise en place rapide d'un Conseil des universités.

¹⁵ *Ibid.*, p. 108.

8. CONCLUSION

La FQPPU a été claire dans le passé et continuera à l'être : les actuelles coupures dans le réseau universitaire affectent directement les services dispensés aux étudiants et les activités de recherche. En ce sens, le mouvement de coupures doit être renversé et un réinvestissement sérieux et continu doit être amorcé.

Cependant, cette position n'empêche pas la FQPPU de proposer des actions afin d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des fonds publics confiés au réseau universitaire. C'est ainsi que nous proposons au gouvernement d'explorer des voies qui permettraient des économies importantes dans le réseau universitaire tout en préservant la qualité et le niveau de service aux étudiants.

Une réduction de la bureaucratie découlant d'une reddition de comptes exacerbée, un meilleur contrôle de la masse salariale des personnels de direction, la coordination du développement des lieux d'enseignement et des dépenses de publicité et le colmatage de la brèche qui permet aux universités de financer les immobilisations à même le fonds de fonctionnement apparaissent comme des solutions concrètes et réalistes pour contrôler les dépenses des universités. Le Conseil des universités pourrait être la pierre d'assise de ces nouvelles pratiques.

La Commission de révision des programmes ainsi que le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor peuvent encore et toujours considérer la FQPPU comme un partenaire s'ils souhaitent explorer ces pistes d'actions. Comme le président du Conseil du trésor, la présidente de la Commission trouvera dans notre riche documentation une vision étoffée qui, en plus de rejoindre ses objectifs d'efficacité, projette l'université québécoise dans l'avenir. À l'instar de la décision ayant récemment été prise concernant le projet de loi 15, nous espérons que la Commission exclura le réseau universitaire québécois du périmètre des compressions financières afin que nous puissions entamer avec le gouvernement un exercice sur mesure et constructif pour l'ensemble de nos institutions.