



**Projet de politique  
de financement des universités**

**Mémoire de la FNEEQ-CSN  
présenté  
au ministère de l'Éducation**

**Septembre 2000**

Le ministre d'État à l'Éducation et à la Jeunesse, responsable de la Politique à l'égard des universités, invite les partenaires du monde universitaire à lui soumettre leurs commentaires à propos du projet de politique de financement des établissements universitaires. Cette consultation est faite en vue de changer les principes et les paramètres de la formule historique de financement en usage depuis plus de trente ans.

La Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ-CSN) regroupe plus de 8 000 chargé-es de cours des universités et plus de 23 000 membres, dont la grande partie œuvre dans l'enseignement supérieur. La FNEEQ revendique des changements majeurs dans l'organisation des activités de formation à l'université et l'intervention du gouvernement du Québec dans ce domaine de l'enseignement supérieur lui paraît certes légitime et nécessaire mais dans le respect des libertés académiques et du rôle critique des universités.

Le présent mémoire n'aborde pas tous les aspects soumis par le document ministériel ; il prend en considération les principes et les objectifs soumis par le ministère et certains aspects concernant la contribution des chargé-es de cours à la vie universitaire. Par ailleurs, la FNEEQ souhaite que le ministre continue de consulter les groupes syndiqués de la profession enseignante dans la suite de l'élaboration de sa politique de financement universitaire. En effet, ceux-ci préconisent des mesures et des modes d'action que souvent les administrations des différents établissements ne prennent pas toujours en compte dans leur planification respective ou dans leurs rapports avec le ministère de l'Éducation.

---

## Positions sur le financement de l'enseignement supérieur

La FNEEQ a toujours été en faveur d'un financement intégral par l'État pour l'ensemble des établissements universitaires et collégiaux, en faveur de la constitution d'un véritable réseau public des universités et en faveur de l'accessibilité générale aux études pour tous les citoyens et citoyennes du Québec. Ces positions ont été présentées lors des consultations de la Commission des États généraux sur l'éducation et devant maintes séances de la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale. Au cours des récentes années, la FNEEQ a déploré, et souvent ouvertement dénoncé, les compressions budgétaires du gouvernement en éducation, revendiquant un réinvestissement majeur à la hauteur des années de croissance antérieures, afin de préserver la qualité des services de formation et l'accessibilité aux études. La FNEEQ a toujours lourdement insisté sur l'importance décisive des universités en région tant sur le plan de l'accessibilité qu'au chapitre du développement régional.

## La politique québécoise à l'égard des universités

Lors des consultations successives que les divers ministres de l'Éducation ont mené pour l'élaboration de cette politique, la FNEEQ, dans son document intitulé *L'université au service de la formation* et à l'occasion de rencontres avec l'actuel ministre, s'est prononcé sur les aspects suivants : des mesures pour assurer l'accessibilité financière et régionale aux études universitaires, sans oublier l'accès à la formation continue ; un nouveau modèle d'organisation de l'enseignement et une intégration des chargés-es de cours aux activités académiques ; l'importance de préserver l'autonomie et la fonction critique des universités, mais dans une optique d'imputabilité des administrations qui gèrent un service largement financé par l'État. Notre document concluait : « nous croyons qu'une politique des universités cohérente mettra de l'avant l'accès au savoir pour le plus grand nombre, par une offre de programme rationnelle, par une utilisation optimale des ressources humaines et matérielles de l'ensemble des universités québécoises et par un financement adéquat ».

Lors de la publication officielle de la Politique à l'égard des universités, la FNEEQ-CSN se réjouissait de la confirmation du caractère public conféré aux universités québécoises et de l'exigence de transparence faite à celles-ci. Par contre, nous y déplorions le peu de cas fait de la contribution historique des chargés-es de cours au premier cycle des études universitaires, de même que les liens trop imprécis entre l'université et la

---

collectivité. Nous souhaitons alors un plan de mise en œuvre et une large consultation publique sur cette politique qui n'a malheureusement pas connu l'impact qu'elle aurait dû mériter au sein de la société. C'est dans cette même optique et sur la base de ces positions et critiques que nous abordons la présente consultation sur le financement universitaire.

### **Les principes guidant le financement des universités**

La FNEEQ constate que le ministre recherche la transparence dans les rapports du ministère de l'Éducation avec le monde universitaire, qu'il consent à hausser le soutien public aux universités et à en planifier le développement en réseau par ses interventions. C'est là un gage de réussite pour l'implantation de la nouvelle politique à l'égard des universités. Cependant aucune garantie n'est faite en ce qui concerne le rétablissement d'un financement adéquat de ce secteur de pointe de la formation au Québec. Actuellement, les universités sont financées à 75% de leurs besoins principalement par les fonds publics et rien n'assure que ce niveau sera maintenu, ni qu'il augmentera dans le proche avenir. Les réinvestissements triennaux prévus resteront insuffisants, malgré le redressement annoncé et la portion récurrente de 320 millions de dollars après 2003. Le développement social et économique du Québec exige le déploiement rapide de ressources beaucoup plus importantes.

De plus, une bonne part des budgets des établissements reste inconnu, car le gouvernement n'a pas encore arrêté clairement sa politique scientifique et on ne peut connaître l'incidence que celle-ci aura sur la recherche effectuée à l'université. Il est probable que certaines universités y trouveront un avantage et d'autres un inconvénient quant à l'allocation des ressources de fonctionnement. Cette inconnue risque d'affecter l'équité de la répartition entre établissements selon la nouvelle formule du ministère de l'Éducation. Quelle sera la contribution du Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie du Québec aux universités et lesquelles d'entre elles en profiteront ? Le ministère de l'Éducation pourra-t-il compenser les autres ?

Le ministère de l'Éducation prend certains engagements à moyen terme concernant les coûts de système et d'autres mesures récurrentes. Mais il reste que les règles budgétaires sont édictées annuellement en fonction des crédits gouvernementaux disponibles au Conseil du Trésor, avec aussi les ajustements discrétionnaires du ministre. La prévision ne sera pas chose facile pour les administrations universitaires qui devront

---

compter sur les pratiques nouvelles du gouvernement. Ces coûts devraient faire partie du financement de base, sans ambiguïté ni réserve.

La FNEEQ constate la volonté gouvernementale d'assumer ses responsabilités en ce qui regarde la fixation et la répartition des ressources allouées aux universités dans une certaine optique de planification d'ensemble. Le ministre assure qu'il tiendra compte de la particularité de chaque établissement, qu'il veillera à la rationalisation des activités de formation et à la promotion des orientations de sa politique. Nous pourrions cependant juger des effets de sa politique seulement dans quatre ou cinq ans ; en attendant, nous demeurerons vigilants et critiques quant aux décisions qui fixeront une formule stable et équitable comme cadre normatif fiable. Aussi nous souhaitons que les trois volets de la politique universitaire tel qu'annoncé se concrétisent dans un plan d'action s'étalant dans le temps et qui prévoit la collaboration des diverses composantes de la communauté universitaire québécoise.

### **La nouvelle formule de financement**

De prime abord cette formule présente un avantage évident, celui d'ajuster le financement aux activités réelles de chacun des établissements, en couvrant rapidement les variations d'effectifs étudiants et en considérant distinctement les trois volets du financement général. Cette approche est déjà connue et mise en application dans les autres secteurs publics de l'éducation et il est souhaitable que le secteur universitaire y soit assimilé. Le ministère assumera par un montant fixe les coûts de base de l'administration générale de chaque université, ce qui permettra, souhaitons-le, la viabilité des établissements et leur responsabilisation en matière de gestion. Le ministre devrait rendre publique les détails techniques de sa formule de financement déjà en application cette année, afin que les partenaires du monde universitaire puissent comprendre mieux les objectifs de la nouvelle politique et donner des avis éclairés sur toute la question.

Le financement des clientèles étudiantes à 100% est une mesure certes louable, mais celle-ci risque d'exacerber la course annuelle aux clientèles que les établissements pratiquent déjà à grands frais de publicité. Le taux de mobilité des étudiantes et des étudiants d'un établissement à un autre et au cours d'un même programme révèle une réelle difficulté de stabilisation des effectifs étudiants et nuit à la persévérance aux études. La concurrence entre les établissements ne devrait pas se pratiquer au niveau du nombre d'étudiantes et d'étudiants recrutés ; chaque université devrait plutôt se préoc-

---

cuper de la qualité de la formation dispensée avec les ressources et le soutien nécessaire à la réussite étudiante. Une nouvelle répartition des ressources, sans mécanisme de stabilisation garantie à moyen terme, occasionnera des perturbations et des iniquités pour certains établissements moins fortunés et, par là, pourrait mettre en danger la qualité de la formation et la capacité de développement institutionnel.

Le ministre a choisi de protéger la mission des universités en région et de favoriser l'accessibilité géographique. Les collectivités régionales, pour qui l'université est souvent un moteur de l'économie et un fleuron de fierté, méritent une telle attention de la part du gouvernement. Il faudrait cependant garantir à ces établissements le maintien d'un patrimoine académique de base et favoriser les initiatives de formation dans les plans régionaux de développement des CRD. La protection des « territoires naturels » est loin d'être assurée, puisqu'il n'y a pas d'exclusivité territoriale dans l'implantation des centres universitaires comme le démontre actuellement la carte géographique des désertes de chaque établissement en région. Les chargé-es de cours assument très majoritairement les services de formation dans ces centres régionaux et ils sont inquiets de la continuité de leurs efforts pour la démocratisation des études universitaires surtout en matière de formation continue. Un véritable service de formation financé par l'État devrait accorder une importance primordiale à cette mission des universités en région.

Plusieurs ajustements restent à convenir au cours de la présente année avec les administrations universitaires afin de définir plus précisément la formule de financement général : pondération des groupes, allocations pour l'entretien des équipements et bâtiments, situations particulières à certaines écoles ou secteurs. Pour sa part, la FNEEQ souhaite être consultée sur la question de l'évaluation des programmes de formation courte, autant celle offerte dans les universités que celles relevant des cégeps. Les chargé-es de cours dispensent en très grande majorité cette formation et ils veulent participer au processus de reconnaissance de ces programmes que le ministre entend mener au cours de l'année 2000-2001. D'éventuels changements en ces secteurs de la formation remettraient en question la contribution et le travail des chargé-es de cours aux deux ordres d'enseignement visés, principalement à l'université. Devant l'absence de données objectives sur la situation et l'ampleur de la problématique, un moratoire s'impose au moins jusqu'à 2003 pour permettre une réflexion en profondeur et un débat social large.

---

Le financement spécifique vise des cibles choisies dans le cadre de la Politique à l'égard des universités. Plus de 75 millions de dollars seront consacrés à des mesures particulières dont certaines sont discutables ou devraient faire partie de la subvention générale de base. Le ministre cherche à encourager la diplomation aux études supérieures en haussant les primes aux établissements. Certaines universités en profiteront davantage que d'autres. En effet, celles-ci se lanceront dans un recrutement ciblé de clientèles aux études doctorales et de maîtrise, sans augmenter leur capacité générale d'encadrement, ce qui risque de pénaliser les études au premier cycle.

Comme le démontrait récemment un avis du Conseil supérieur de l'éducation, intitulé *Réussir un projet d'études universitaires : des conditions à réunir*, le caractère complexe d'un projet étudiant de formation exige un engagement personnel et des mesures institutionnelles adéquates qui dépassent les simples primes à la diplomation. Dès son entrée à l'université, l'étudiante et l'étudiant ont besoin d'un soutien moral et financier pour assurer la persévérance aux études ; c'est ainsi qu'ils auront le goût de continuer des études aux grades supérieurs, après avoir surmonté les difficultés de cheminement au baccalauréat pendant quatre ou même cinq années. Le soutien à cette étape s'avère déterminant pour les 180 000 étudiantes et étudiants inscrits au premier cycle.

Les chargés-es de cours qui enseignent massivement au premier cycle universitaire ont déjà manifesté leur intérêt à consolider les conditions de réussite au baccalauréat. Des programmes d'encadrement et de soutien au parcours étudiant permettraient d'enrayer les taux d'abandon et de raffermir la volonté des étudiantes et des étudiants à poursuivre des études aux cycles supérieurs. Il faut d'abord augmenter les taux de réussite au baccalauréat si l'on veut garantir de bonnes cohortes étudiantes bien préparées à entreprendre des études supérieures, car c'est là le seul bassin de recrutement fiable. Il s'agit d'une question prioritaire et, même si elles ont des politiques adoptées sur papier, les universités ne font pas d'efforts significatifs en cette matière. Il faut inciter les établissements universitaires à mettre en place des mesures spécifiques d'intervention et de consolidation, comme le préconise l'avis du Conseil supérieur de l'éducation. L'essentiel du travail de préparation et de soutien devrait être fait au premier cycle où sont inscrits près de 80% des étudiantes et des étudiants, où les taux d'abandon frôlent les 30%, faute d'encadrement approprié.

Le ministre décide de subventionner les bibliothèques universitaires et les parcs informatiques des établissements. La FNEEQ pense que les enseignantes et les enseignants doivent être favorisés en priorité en matière d'instruments de travail indispensa-

bles que constituent maintenant les postes informatiques et les logiciels adéquats. Les chargé-es de cours des universités n'ont pas de poste de travail et encore moins les équipements informatiques requis par leurs tâches. Ils craignent que ces 18 millions de dollars ne soient accaparés par d'autres fonctions que celle directement liée à la formation des étudiantes et des étudiants.

Le ministre veut encourager la reconfiguration de l'offre de formation, suite au rapport final de la Commission des universités sur les programmes. Cette mesure de rationalisation pourrait entraîner des pertes d'expertise importantes pour les programmes de premier cycle et les certificats. Cette diminution de l'offre aurait pour effet d'atrophier les champs des connaissances disponibles pour les étudiantes et les étudiants. La FNEEQ rappelle qu'elle souhaite être consultée lors de l'élaboration des plans institutionnels et ministériels à cet effet. L'expertise des chargé-es de cours ne doit pas être contournée ou mise de côté lors de cette opération, de même qu'il nous apparaît impératif de consulter largement et sérieusement l'ensemble de la communauté universitaire.

Le ministre veut favoriser les dons aux fondations universitaires en ajoutant à la mise. Il s'agit là d'une mesure qui n'a pas de lien explicite avec les obligations de l'État, mais qui encourage plutôt la dépendance des établissements envers le marché et les corporations privées. Les 10 millions de dollars prévus à cet effet devraient plutôt être ajoutés à la subvention de base ou servir à rétablir une meilleure équité dans la répartition du financement universitaire.



## Conclusion

La FNEEQ souligne au ministre sa crainte de voir s'établir une corrélation directe entre financement et performance scolaire, alors que la réussite étudiante dépend de beaucoup d'autres facteurs souvent plus déterminants : encadrement, ratio maître-étudiant, conditions de vie des étudiants, milieu social et motivation personnelle, etc. Ainsi, le financement ne doit pas être lié à des résultats d'évaluation, suite à l'application de critères de performance des établissements. L'autonomie professionnelle des enseignantes et des enseignants doit être préservée et mise à contribution dans les plans de réussite des établissements. L'ajout de ressources financières ne pourra seul animer la motivation personnelle des acteurs de l'éducation et aucune formule de financement ne pourra remplacer l'engagement professionnel des enseignantes et enseignants envers les étudiantes et les étudiants.

En résumé, même si, comme nous l'avons examiné, le projet de politique contient plusieurs éléments positifs, signalons une très importante lacune quant aux efforts qu'il faut consentir spécifiquement au premier cycle des études universitaires. Le problème central de la persévérance étudiante à cette étape des études nous semble largement sous-estimé. La FNEEQ est d'avis que des chargés-es de cours mieux intégrés, disposant de conditions de travail aptes à favoriser l'encadrement des étudiantes et des étudiants, constituent un aspect majeur de la réponse à ce problème. Pour paraphraser un célèbre chef de gouvernement, nous disons au ministre : « Donnez-nous les outils et nous ferons le travail ».

Enfin, toute politique générale du gouvernement envers les universités, incluant la mise en œuvre du financement nécessaire, sera analysée par la FNEEQ sur la base d'un critère (ou pour reprendre une expression à la mode, un indicateur) : celui de l'accessibilité. Nous jugerons sur pièces.

/GP

9 septembre 2000