



**Commentaires de l'Université Laval
sur le projet de politique de financement
des universités de juin 2000**

15 septembre 2000

Table des matières

INTRODUCTION	1
I) AJUSTEMENTS STRUCTURELS ET IMMÉDIATS	2
A) La Faculté de foresterie et de géomatique	2
B) La Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation	4
C) Les particularités de l'Université Laval en regard de sa mission et de la réponse à des besoins de formation de la région de Québec et de l'Est du Québec	5
II) LE FINANCEMENT ACTUEL DE L'UNIVERSITÉ LAVAL	9
III) ÉLÉMENTS DE LA FORMULE DE FINANCEMENT GÉNÉRALE	11
A) Le volet soutien à l'enseignement et à la recherche	12
B) Le volet entretien des terrains et bâtiments	12
C) Les frais indirects de recherche	13
IV) LE FINANCEMENT SPÉCIFIQUE	13
A) Les grades (majoration)	13
B) Les bourses de mobilité internationale	13
C) La formation initiale du personnel enseignant	14
D) Le soutien à l'insertion professionnelle	14
E) Les bibliothèques et l'informatique	14
F) La reconfiguration de l'offre de formation (et les projets particuliers)	14
G) Les projets de concertation avec les cégeps	15
H) Les subventions de contrepartie	15
CONCLUSION	15
Annexes	
I Préoccupations de l'Université Laval touchant le volet enseignement de la formule de financement	17
II Coûts moyens observés en 1998-1999	19

INTRODUCTION

En mars 2000, le ministère de l'Éducation a déposé un premier document de consultation sur une nouvelle méthode de calcul et de répartition de la subvention de fonctionnement aux universités québécoises. La méthode proposée comportait un financement des activités de formation sur la base de regroupements de programmes et d'activités, un financement des fonctions administratives distinguant les coûts de soutien et les coûts de terrains et bâtiments et des ajustements particuliers pour tenir compte de la taille et de missions particulières de certains établissements. Le projet prévoyait par ailleurs un financement spécifique pour des activités telles que la formation des maîtres, la mobilité internationale des étudiants ou la diplomation aux cycles supérieurs. Ce document a fait l'objet d'une vaste consultation des directions d'établissements.

Le 3 juillet dernier, le ministère de l'Éducation déposait un nouveau projet de Politique de financement des universités – juin 2000 – qui reprend certains des éléments du projet de mars 2000, mais qui en diffère fortement en maintenant un financement des activités de formation sur la base de coûts moyens par grands secteurs disciplinaires plutôt que par programmes et par activités. Ce nouveau projet prévoit un financement général et un financement spécifique.

Pour 2000-2001, la formule de financement général comporterait cinq volets :

• l'enseignement	881,0 M\$
• le soutien à l'enseignement et à la recherche	241,8 M\$
• l'entretien des terrains et bâtiments	149,2 M\$
• la reconnaissance des missions particulières	54,3 M\$
• les ajustements particuliers maintenus (frais indirects, locations, etc.)	129,1 M\$

Le financement spécifique, toujours pour 2000-2001, couvrirait :

• les grades (majoration)	9,3 M\$
• la formation initiale du personnel enseignant	4,8 M\$
• le soutien à l'insertion professionnelle	10,0 M\$
• les bourses pour des études à l'extérieur du Québec	10,0 M\$
• les bibliothèques et l'informatique	18,0 M\$
• la reconfiguration de l'offre de formation et les projets particuliers	15,0 M\$
• les subventions de contrepartie	10,0 M\$

Le Recteur de l'Université Laval a fait parvenir au Ministre de l'Éducation du Québec une première réaction dès le début du mois de juillet. Suite à une rencontre avec les représentants du ministère, le Vice-recteur à l'administration et aux finances a fait part de commentaires additionnels au mois d'août et au début du mois de septembre.

L'Université Laval constate que la nouvelle proposition ministérielle comporte des éléments applicables à certaines institutions pour en reconnaître des missions ou des situations particulières. L'Université Laval possède des particularités du même type qui auraient dû donner lieu à l'application de mesures de financement particulier selon la logique de la formule proposée par le ministère; or, la proposition ministérielle ne prévoit aucune mesure particulière pour l'Université Laval. Des ajustements structurels et immédiats sont requis afin de reconnaître les particularités de l'Université Laval, sa mission et ses responsabilités. L'argumentaire sur ces ajustements constitue la première partie du document.

L'étude la plus récente du ministère de l'Éducation du Québec sur les coûts disciplinaires (publiée en mai 2000 et portant sur l'année 1998-1999) démontre que le seul écart significatif entre les coûts disciplinaires de l'Université Laval et ceux de la moyenne des établissements, après avoir pris en compte les coûts des fonctions soutien et terrains et bâtiments, est dû aux situations particulières des Facultés de foresterie et de géomatique, des sciences de l'agriculture et de l'alimentation et de médecine dentaire. Nous reprenons dans une deuxième partie l'étude détaillée publiée par le ministère de l'Éducation pour faire ressortir la réalité financière des éléments structurels identifiés dans la première partie, l'utilisation optimale des ressources faite à l'Université Laval et la nécessité d'une rigueur de gestion compte tenu de la situation financière de l'Université Laval sous l'ancienne formule. Nous allons reprendre certains éléments de la formule de financement générale dans une troisième partie. Dans la quatrième partie, nous allons présenter des commentaires sur les différents volets de financement spécifique.

Par ailleurs, plusieurs de nos préoccupations touchent la base de la formule de financement. Nous les présentons à l'Annexe I étant bien compris qu'elles devraient être prises en compte dans le cadre des travaux techniques qu'entend mener le ministère et auquel nous comptons participer activement.

I) AJUSTEMENTS STRUCTURELS ET IMMÉDIATS

Afin de tenir compte des particularités et des responsabilités de l'Université Laval, la formule de financement devait reconnaître :

- un écart structurel entre les revenus et les dépenses de la Faculté de foresterie et de géomatique de 3,4 M\$;
- un écart structurel entre les revenus et les dépenses de la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation de 4,0 M\$;
- un financement spécial de 6,9 M\$ reconnaissant la mission particulière de l'Université Laval qui, en plus de se gérer et de se développer comme une grande université de recherche, doit répondre à des besoins régionaux de formation et d'accès à des ressources dont l'Université Laval dispose de la part de personnes et d'organismes de la région de Québec et de l'Est du Québec.

Nous allons reprendre chacun de ces points.

A) La Faculté de foresterie et de géomatique

Nous avons une Faculté de foresterie et géomatique qui doit seule assurer la formation de premier cycle de tous les spécialistes en opérations forestières, en aménagement et environnement forestiers, en génie du bois et en géomatique

incluant l'arpentage. Quand on sait l'importance de ces secteurs dans l'économie du Québec, il n'est pas besoin d'insister sur le rôle essentiel que nous assumons dans la formation de la main-d'œuvre. Ces secteurs de formation sont particulièrement coûteux en termes de formation pratique, entre autres du fait de l'obligation de gérer une forêt modèle, la Forêt Montmorency. Or, la formule proposée ne tient aucunement compte de ces faits. La similitude des situations entre la Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Montréal et notre Faculté de foresterie et géomatique est remarquable. La différence dans le traitement qui leur est fait au plan du financement l'est tout autant et ne peut en aucun cas se justifier.

Afin d'établir pour cette Faculté le niveau de financement structurel additionnel et immédiat dont devrait tenir compte la nouvelle formule de financement, nous avons déterminé l'écart entre les revenus attribuables aux activités de cette faculté (via les divers mécanismes de la formule de financement) et les dépenses de la fonction enseignement.

Dans le cas des revenus, nous avons déterminé :

- la subvention pour le volet enseignement selon la proposition du ministère y compris la partie des droits de scolarité;
- la subvention majorée pour la diplomation;
- 60 % des frais indirects de recherche;
- 60 % des frais chargés dans les contrats de recherche au titre de frais indirects.

La subvention du ministère de l'Éducation du Québec sous le volet enseignement ainsi que la partie des droits de scolarité s'y rattachant a été établie sur la base des effectifs moyens des trois dernières années haussés de 5 % au premier cycle et de 15 % aux 2^e et 3^e cycles afin de tenir compte des résultats attendus du plan stratégique 2000-2003. Ce niveau d'effectifs correspond à la capacité d'accueil de cette faculté.

Les dépenses ont été établies à partir des données de l'année financière 1999-2000 avec des ajustements dont :

- baisse de 3 % de la masse salariale du personnel enseignant (renouvellement partiel du corps professoral sur 5 ans);
- baisse de 5 % de la masse salariale du personnel administratif (essentiellement constituée de soldes reportés);
- taux d'avantages sociaux sur base structurelle (i.e. exclusion faite des congés de cotisation aux régimes de retraite) et tenant compte des allocations de retraite;
- hausse de 3 % des dépenses globales pour tenir compte du budget de développement de la recherche et des dépenses essentielles liées aux activités contractuelles de recherche.

Nous avons aussi tenu compte des dépenses additionnelles reliées à la Forêt Montmorency. Les opérations à la Forêt Montmorency comprennent, d'une part,

l'entretien et le développement de la Forêt et, d'autre part, l'utilisation d'équipements de restauration et de séjour. Afin de minimiser les coûts que nous devons assumer, nous menons des activités récréo-touristiques et encaissons des revenus de coupe de bois. Les dépenses annuelles d'opérations (excédant 1,5 M\$), compte tenu de l'entretien et de la rénovation des chemins et des installations ainsi que du renouvellement des équipements, excèdent de 0,5 M\$ les revenus encaissés.

L'écart entre les revenus (5,2 M\$) et les dépenses (8,6 M\$) est de 3,4 M\$ y compris le financement de la Forêt Montmorency. Cet écart est structurel et devrait être pris en compte immédiatement.

B) La Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation

Nous avons la seule faculté francophone dans le domaine de l'agriculture et, de loin, la plus grosse en termes d'effectifs étudiants; c'est cette faculté qui a formé la très grande majorité des membres de l'Ordre des agronomes du Québec et des autres professionnels exerçant dans les divers milieux du secteur agroalimentaire. Cette faculté doit, pour accomplir sa mission, disposer d'installations de fermes expérimentales. Nous avons fait des efforts importants de rationalisation de ces opérations, y compris par le biais d'une entente avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec pour une gestion conjointe de la ferme expérimentale de Deschambault, mais il reste que ces coûts sont considérables. Or, la formule proposée ne tient aucunement compte de cette réalité.

Afin d'établir pour cette faculté le niveau de financement structurel additionnel et immédiat dont devrait tenir compte la nouvelle formule de financement, nous avons déterminé l'écart entre les revenus attribuables aux activités de cette faculté (via les divers mécanismes de la formule de financement) et les dépenses de la fonction enseignement.

Autant dans le cas des revenus que dans le cas des dépenses, nous avons utilisé la même approche et effectué les mêmes ajustements que dans le cas de la Faculté de foresterie et de géomatique.

Les installations de fermes expérimentales dont la diversité, l'éloignement, l'entretien, le développement et l'adaptation aux changements des pratiques agricoles occasionnent des coûts additionnels importants entraînent des coûts non pris en compte dans la formule proposée. Nous avons dû retarder des travaux importants de développement à la Ferme de Saint-Augustin. Au total, les besoins financiers annuels particuliers aux fermes s'élèvent à 0,7 M\$.

L'écart entre les revenus (13,6 M\$) et les dépenses (17,6 M\$) est de 4,0 M\$ y compris le financement des fermes. Cet écart est structurel et devrait être pris en compte immédiatement.

C) Les particularités de l'Université Laval en regard de sa mission et de la réponse à des besoins de formation de la région de Québec et de l'Est du Québec

Un financement additionnel important de 6,9 M\$ doit être ajouté au titre de « missions particulières » afin de tenir compte de particularités de l'Université Laval.

1. Le maintien des activités de la Faculté de médecine dentaire

La Faculté de médecine dentaire a été établie à l'Université Laval en 1971, à la demande expresse du Gouvernement du Québec, pour répondre aux besoins de la population des régions de Québec et de l'Est du Québec. D'ailleurs nos politiques d'admission en tiennent compte en établissant une priorité, sur les listes d'attente, pour les candidats en provenance de l'Est du Québec. Plus de 800 dentistes ont été formés à la Faculté de médecine dentaire dont 63 % sont installés dans les régions de Québec et de l'Est du Québec. Il est non seulement nécessaire de maintenir cette formation mais d'en assurer le développement pour répondre aux besoins nouveaux, notamment dans les spécialités dentaires où la Faculté de médecine dentaire de l'Université Laval offre les seuls programmes francophones de chirurgie buccale et maxillo-faciale, de gérodonnologie et de parodontie au Québec. La maîtrise en sciences dentaires vient compléter ces formations spécialisées en plus de permettre le développement des connaissances dans le domaine. Les coûts associés au maintien de cette faculté, avec son contingentement actuel de 46 étudiants par année, et à sa spécialisation progressive dépassent le financement gouvernemental. L'écart s'établit à 1,8 M\$ entre les revenus attribuables à l'activité de cette faculté et les dépenses de la fonction enseignement.

2. Le rôle régional et suprarégional de la Bibliothèque

La Bibliothèque de l'Université Laval, seule grande bibliothèque universitaire d'enseignement et de recherche de tout l'Est du Québec, a toujours été soucieuse de répondre aux besoins documentaires de cette vaste région tant par l'accès physique à ses locaux et à ses collections que par l'accès à distance par l'intermédiaire de son service de prêt entre bibliothèques. Cette ouverture ne va pas sans exercer une pression régulière sur ses ressources et ses infrastructures et cette pression risque d'augmenter encore davantage dans sa fonction de bibliothèque virtuelle, les centres de recherche, les industries et aussi des individus demandant d'avoir accès à distance aux ressources documentaires de la Bibliothèque de l'Université Laval.

À l'occasion des différentes enquêtes de satisfaction de la clientèle menées au cours des dernières années, il nous a été possible d'évaluer à près de 10 % la clientèle qui fréquentait la Bibliothèque sans qu'elle soit membre de la communauté universitaire. Au cours de l'hiver 1997, nous avons mené spécifiquement une enquête qui a confirmé que les usagers non-membres de

la communauté universitaire forment 9,60 % de l'ensemble des usagers. Les soirs, la proportion monte à 12,76 % et les fins de semaine à 18,84 % .

Plusieurs organismes des régions immédiates de Québec et plus éloignées utilisent les services de la Bibliothèque de l'Université Laval au moyen du service de prêt entre bibliothèques. Ce sont tantôt les bibliothèques municipales, les centres hospitaliers, les cégeps, les différents ministères ou régies. Entre autres à Québec et dans l'Est du Québec, l'Université Laval avait en 1999 des ententes spéciales de service avec 11 bibliothèques universitaires, 12 hôpitaux, 22 institutions du gouvernement du Québec, 3 institutions du gouvernement du Canada, 17 collèges de tout l'Est du Québec et la bibliothèque Gabrielle-Roy à Québec.

De toutes les bibliothèques universitaires du Québec, la Bibliothèque de l'Université Laval est celle qui, de loin, effectue le plus grand nombre de prêts à d'autres bibliothèques. Selon les statistiques de la CRÉPUQ pour 1997-1998, nous avons effectué 27 881 transactions de prêt, alors que l'Université McGill en faisait 15 055, l'Université de Montréal 12 392, l'UQAM 8 291, et les autres 5 000 ou moins. À cela s'ajoutent les prêts aux hôpitaux affiliés (plus de 17 000 par an). Parmi la totalité des demandes qui nous sont faites par d'autres bibliothèques, on estime que 50 % proviennent de la région de la Capitale ou de l'Est du Québec. Plusieurs bibliothèques qui utilisent régulièrement nos services ont conclu avec nous des ententes en vue d'accélérer les opérations ou d'assouplir les modalités de prêt.

Des individus ou des organismes s'inscrivent chaque année comme membres de la Bibliothèque afin de pouvoir emprunter directement différents documents. En 1999-2000, la Bibliothèque compte un peu plus de 1 000 abonnés externes auxquels elle a consenti près de 5 000 prêts de documents.

Une façon d'évaluer les coûts associés au mandat régional de la Bibliothèque de l'Université Laval serait d'estimer le pourcentage global de fréquentation de la communauté régionale (en ajoutant à la fréquentation sur place les prêts entre bibliothèques) puis d'appliquer ce pourcentage (environ 10 %) au budget total de la Bibliothèque (environ 16 M\$). On en arriverait ainsi à un montant de 1,6 M\$ pour tenir compte des coûts associés au mandat régional de la Bibliothèque. Si on suppose qu'il y a un coût normal de rayonnement pour toute bibliothèque universitaire, on peut en déduire que le coût additionnel par rapport à d'autres universités que l'Université Laval encourt eu égard à son rôle régional et pôle universitaire dans l'Est du Québec est de 1 M\$.

3. Le maintien des activités de la Faculté de musique

L'Université Laval possède la seule Faculté de musique en dehors de Montréal offrant la gamme complète des programmes de formation en musique (enseignement et interprétation) et ce, aux trois cycles. Les travaux de la Commission universitaire des programmes ont montré la place

prédominante et unique, à plusieurs égards, de la Faculté de musique dans l'Est du Québec, ainsi que la qualité de la formation qui y est offerte. La présence de cette faculté est essentielle à la vie musicale et culturelle de la région de Québec; son rayonnement déborde largement notre seule région. De plus, le maintien d'une présence active de la faculté dans son environnement régional et suprarégional entraîne des coûts qui ne sont pas couverts entièrement par la subvention gouvernementale. L'écart entre les revenus attribuables à l'activité de cette faculté et les dépenses de la fonction enseignement est de 0,9 M\$.

4. Le maintien des activités du Département de physique de la Faculté des sciences et de génie

La principale caractéristique de ce département est d'avoir un niveau exceptionnel de recherche et de développement qui se manifeste notamment par un nombre d'étudiants aux 2^e et 3^e cycles presque aussi élevé qu'au premier cycle. Le département est reconnu pour sa contribution au développement économique de la région de Québec, notamment à travers les spécialités que sont la photonique et l'optique. C'est pour renforcer cette contribution que le Gouvernement du Québec a accordé, en 1983, une subvention d'action structurante au Laboratoire de recherche en optique et laser conduisant à la création de 5 postes de professeurs. La nouvelle formule de financement proposée par le ministère revient à nier les décisions passées, au moment même où elles portent fruit. En effet, en photonique, l'Université agit, à titre de tête de réseau, du programme canadien de Réseaux de centres d'excellence pour la mise sur pied de l'Institut canadien pour les innovations en photonique. En optique, l'existence même de la Cité de l'optique ainsi que de plusieurs entreprises du domaine à Québec repose d'abord et avant tout sur la présence et le dynamisme de ce département et de ses professeurs. En dépit des coûts élevés qui y sont associés, l'Université Laval n'a pas le choix de maintenir ce niveau de ressources, compte tenu de l'importance économique de ce secteur qui se démarque à travers le Canada. L'écart entre les revenus attribuables à l'activité de ce département et les dépenses de la fonction enseignement est de 1,7 M\$.

5. Le maintien des activités du Département de génie des mines, de la métallurgie et des matériaux de la Faculté des sciences et de génie

Les programmes supportés par ce département attirent un nombre limité d'étudiants mais concernent un secteur économique vital pour le Québec. Encore ici l'Université Laval est la seule université à offrir une gamme complète de programmes dans les domaines du génie minier, du traitement des minerais et de la métallurgie en dehors de Montréal. Nos programmes bénéficient d'un fort appui de l'industrie minière et répondent bien aux besoins de main-d'œuvre comme en font foi les taux de placement de 100 %. Depuis quelques années, une collaboration s'est développée avec l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue pour contribuer à l'offre de formation dans le Nord-Ouest québécois. Par ailleurs, la présence de nos chercheurs a permis l'implantation, dans la région de Québec d'entreprises

à haute valeur ajoutée dans le domaine des matériaux nouveaux (Intermag, Precitech). Une subvention d'action structurante accordée par le Gouvernement du Québec au début des années quatre-vingt a conduit à l'intégration de trois chercheurs dans le corps professoral; comme dans le cas précédent, la proposition ministérielle actuelle revient à nier des décisions antérieures. L'écart entre les revenus attribuables à l'activité de ce département et les dépenses de la fonction enseignement est de 0,5 M\$.

6. Le maintien de l'Institut québécois des hautes études internationales (IQHEI)

Cet institut est unique au Québec et même au Canada. Il contribue au rayonnement de la Capitale par la formation de spécialistes des relations internationales et par la diffusion de résultats de recherche. Il constitue en ce sens un regroupement assez exceptionnel de ressources reconnues à travers le monde, mais dont l'expertise est disponible au niveau régional, contribuant ainsi à renforcer le caractère international de Québec. L'institut bénéficie de la collaboration du ministère des Affaires extérieures du Canada et du ministère des Relations intergouvernementales. Malgré cela, le niveau de ressources requis pour maintenir l'institut dépasse ce que génère la formule de financement sur la base du seul programme de maîtrise. Le Québec n'a pas intérêt à perdre cet instrument de formation, de recherche et de rayonnement dans le contexte où la mondialisation est à l'ordre du jour de tous les gouvernements. L'écart entre les revenus attribuables à l'activité de cet institut et les dépenses de la fonction enseignement est de 0,7 M\$.

7. Le rôle régional du Centre de calcul scientifique et bio-informatique du pavillon Charles-Eugène-Marchand et des réseaux de communication à très large bande

Le pavillon Charles-Eugène-Marchand est un pavillon multidisciplinaire de recherche qui abrite, entre autres, le Centre de calcul scientifique et bio-informatique. Ce centre repose essentiellement sur un supercalculateur de type SGI/CRAY Origin 2000, lequel dessert, grâce à un réseau ultrarapide, plusieurs centaines de chercheurs de la région mais aussi de l'extérieur, dans de nombreux domaines de pointe des sciences de la vie et de la santé et des sciences physiques. Les chercheurs de six centres hospitaliers, de cinq organismes gouvernementaux et de quatre autres universités sont desservis par le Centre de calcul scientifique et bio-informatique. Cette infrastructure est la plus importante du genre dans l'Est du Canada et elle est unique au Canada par les services aux usagers qui ont été mis en place. C'est d'ailleurs le caractère unique qui a amené la compagnie SGI/CRAY à collaborer avec l'Université Laval pour l'installation du supercalculateur. Le pavillon Charles-Eugène-Marchand abrite également un service de séquençage qui dessert des chercheurs d'une trentaine d'établissements privés et publics de tout le Québec dans le domaine de l'agriculture, de la foresterie, des biotechnologies, de la santé et des ressources naturelles.

La création par l'Université Laval de ces centres de services contribue directement au développement économique de la région en attirant à Québec des entreprises de haute technologie qui ne sauraient seules assumer les coûts de ces installations majeures.

L'Université met actuellement en place un réseau de télécommunication à très large bande qui constituera la pierre angulaire du développement des échanges et des communications avec nos partenaires régionaux et externes en recherche. Cette infrastructure de communication est déployée à partir du campus de l'Université; elle permettrait de relier les centres de recherche des centres hospitaliers universitaires et des établissements affiliés avec l'Université et offrira de très grandes capacités basées sur une infrastructure de fibres optiques permettant une évolution rapide selon les besoins de la recherche. À terme, ce réseau reliera les principaux édifices de recherche de la grande région de Québec entre eux (soit le réseau étendu de l'Université Laval et le réseau RISQ-QUÉBEC) et au réseau de la région de Montréal (RISQ-MONTRÉAL) et du reste du Canada (CA*NET).

Nous estimons à 0,3 M\$ l'insuffisance du financement gouvernemental attribuable à cette infrastructure.

II) LE FINANCEMENT ACTUEL DE L'UNIVERSITÉ LAVAL

Le ministère de l'Éducation du Québec a publié, en mai 2000, l'étude la plus récente sur les coûts moyens subventionnés portant sur l'année 1998-1999. On retrouve en Annexe II des données publiées par le ministère. Il ressort des données présentées en annexe que les coûts moyens observés pour 9 des 11 secteurs disciplinaires de la fonction enseignement sont plus élevés à l'Université Laval. Certains pourraient être tentés de conclure de cette observation que l'Université Laval était « surfinancée ». Cependant, l'étude du ministère fournit, en plus des coûts disciplinaires reliés à la fonction enseignement, des données sur les coûts moyens des fonctions de soutien et de terrains et bâtiments.

Les coûts de soutien de l'Université Laval sont inférieurs de plus de 10 % des coûts moyens de l'ensemble des universités. Les coûts de terrains et bâtiments sont inférieurs de 20 % aux coûts moyens de l'ensemble des universités. Ces coûts de soutien et de terrains et bâtiments substantiellement plus bas à l'Université Laval résultent de choix stratégiques institutionnels. Nous avons en effet décidé de forcer des économies additionnelles dans ces fonctions administratives de façon à maintenir autant que possible le niveau des ressources consacrées à l'enseignement.

Le Tableau I qui suit présente les coûts moyens par secteurs disciplinaires pour la fonction enseignement après avoir soustrait les écarts de coûts des fonctions soutien et terrains et bâtiments.

TABLEAU I

**Coûts moyens par étudiant (EEETP) observés en 1998-1999
par secteurs disciplinaires pour l'Université Laval après ajustement
et l'ensemble des universités**

	Université Laval	Ensemble des universités	
Secteurs disciplinaires	Coûts moyens ajustés ⁽¹⁾	Coûts moyens	Différence
Médical	8,213 \$	8,733 \$	(520 \$)
Périmédical	19,426 \$	16,781 \$	2 645 \$
Paramédical	6,025 \$	6,001 \$	24 \$
Sciences pures	7,387 \$	6,731 \$	656 \$
Sciences appliquées	6,812 \$	6,021 \$	789 \$
Sciences humaines	5,076 \$	4,728 \$	348 \$
Sciences de l'éducation	4,949 \$	4,913 \$	36 \$
Administration	3,846 \$	3,895 \$	(49 \$)
Arts	5,776 \$	6,642 \$	(866 \$)
Lettres	4,540 \$	4,303 \$	237 \$
Droit	4,484 \$	4,292 \$	192 \$
Coût moyen	5,816 \$	5,451 \$	365 \$

(1) On a soustrait des coûts moyens un montant de 398 \$ correspondant aux écarts de coûts des fonctions soutien et terrains et bâtiments afin de rendre les données comparables.

Il ressort du Tableau I que les coûts moyens ajustés pour tenir compte des écarts de coûts des fonctions soutien et terrains et bâtiments, par rapport à l'ensemble des universités :

- sont inférieurs à la moyenne pour deux secteurs (médical et arts);
- sont égaux à la moyenne pour trois secteurs (paramédical, sciences de l'éducation et administration);
- sont légèrement supérieurs à la moyenne pour trois secteurs (sciences humaines, lettres et droit);
- sont de beaucoup supérieurs à la moyenne pour trois secteurs (périmédical, sciences pures et sciences appliquées).

Les écarts de coûts importants par rapport à l'ensemble des universités pour le secteur disciplinaire périmédical correspondent aux particularités de la Faculté de médecine dentaire qui ont déjà été soulignées.

Les écarts de coûts importants par rapport à l'ensemble des universités pour les secteurs disciplinaires sciences pures et sciences appliquées sont dus surtout aux particularités de la Faculté de foresterie et de géomatique et de la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation qui représentent 9 % des étudiants du secteur disciplinaire des sciences pures et 33 % des étudiants du secteur disciplinaire des sciences appliquées de l'Université Laval.

Notons de plus que l'Université Laval accueille une forte proportion de ses étudiants dans des programmes de baccalauréat. Plusieurs des programmes de baccalauréat sont spécialisés et les coûts de troisième année des baccalauréats spécialisés de 3 ans et des coûts de troisième et de quatrième année des baccalauréats spécialisés de 4 ans sont plus élevés. Par contre, la formation assurée par l'Université Laval dans ces domaines forme des professionnels de première ligne essentiels à l'économie du Québec et ouvre la porte aux études supérieures.

L'instrument de mesure retenu par le ministère dans ses coûts disciplinaires pour le 1^{er} cycle ne tient pas compte des différences de coûts entre les programmes courts et les baccalauréats. La mise sur pied d'un programme de baccalauréat se fait à partir d'une évaluation de besoins (tout comme sa mise à jour périodique) qui porte sur un horizon plus long que dans le cas d'un programme court. Étant appuyé sur une évaluation de besoins de long terme, un programme de baccalauréat doit être maintenu malgré les fluctuations conjoncturelles de clientèle (par exemple génie civil). L'Université Laval assume, du fait de son rôle dans l'Est du Québec, une responsabilité particulière dans la formation de bacheliers universitaires ce qui occasionne des coûts plus élevés que les programmes courts. Les analyses de coûts moyens subventionnés sont trop sommaires et ne tiennent pas compte de la distinction entre programme court et baccalauréat.

Compte tenu de ces éléments de nature structurelle et malgré une structure académique plus coûteuse, l'Université Laval a réussi en gérant très rigoureusement à fonctionner avec la subvention régulière du ministère de l'Éducation du Québec.

Au moment des coupures, compte tenu du fait que ces éléments de nature structurelle, de la structure académique moins ajustable rapidement à des changements majeurs et de l'obligation sociale de maintien de plusieurs programmes (par exemples médecine dentaire, génie géologique, génie minier, musique, optique), l'Université Laval a accumulé un déficit d'opérations plus élevé que la plupart des autres établissements. Le Conseil d'administration a avalisé le plan de résorption graduelle du déficit d'opérations et l'amortissement à long terme du déficit accumulé en reconnaissant que c'était la seule avenue qui s'offrait à une institution dont les engagements structurels, la structure de programmes de baccalauréat et de baccalauréat spécialisé ainsi que la structure démographique du personnel enseignant ne permettaient pas de correctifs ponctuels majeurs qui seraient financièrement efficaces.

III) ÉLÉMENTS DE LA FORMULE DE FINANCEMENT GÉNÉRALE

Nous comptons sur les travaux du groupe de travail technique pour intégrer dans le volet enseignement nos préoccupations énoncées à l'Annexe I étant bien compris qu'un montant de 7,4 M\$ (3,4 M\$ pour la Faculté de foresterie et de géomatique et 4,0 M\$ pour la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation) devrait être attribué structurellement et immédiatement à l'Université Laval sous ce volet. Nous avons par ailleurs défini et justifié le montant nécessaire pour prendre en compte les particularités de l'Université Laval sous le volet missions particulières, soit 6,9 M\$.

C'est en tenant compte de ces éléments que nous allons apporter des commentaires aux volets soutien et terrains et bâtiments d'une part et au niveau des frais indirects de la recherche d'autre part.

A) Le volet soutien à l'enseignement et à la recherche

Nous prenons note de l'intention du ministère de reconnaître des coûts fixes par institution ce qui défavorise les plus grands établissements. Nos analyses nous indiquent que, pour bien refléter les structures de coût des établissements selon leur taille, un montant fixe de 1,6 M\$ par établissement plutôt que de 2,0 M\$ devrait être pris en compte puisque ce taux fixe minimise les écarts de coût moyen par étudiant entre les établissements et reflète mieux la réalité des coûts. Le solde de l'enveloppe soutien serait partagé entre les établissements sur la base des effectifs étudiants.

B) Le volet entretien des terrains et bâtiments

L'approche retenue par le ministère est fortement normalisée et est basée sur des facteurs moyens ce qui est cohérent avec la nouvelle approche. Nous notons, cependant, que la consommation énergétique est basée sur le réel de chaque établissement ce qui pénalise une institution comme l'Université Laval qui a fait des investissements et a pris des mesures de gestion très serrée et efficace pour réduire, entre autres, sa consommation énergétique.

Nous constatons, à l'analyse des documents fournis pour le volet terrains et bâtiments, que l'agrandissement du Pavillon Palasis-Prince complété en avril 1999 n'est pas pris en compte au chapitre des variations d'espaces en propriété entre le 2 septembre 1998 et le 1^{er} septembre 1999. Nous présumons que c'est une erreur puisque nous avons bénéficié du financement à compter d'avril 1999. L'agrandissement du pavillon avait bénéficié d'un appui ministériel et a été pris en compte dans la révision annuelle du plan quinquennal des investissements.

Nous notons aussi dans les documents fournis par le ministère que des données d'utilisation de mazout lourd en 1997-1998 (tableau 5) sont attribuées par erreur à l'Université McGill. Un montant de 150 K\$ doit donc être ajouté à l'Université Laval. Les coûts unitaires utilisés par le ministère et leur pondération relative ne correspondent pas à la réalité des coûts de 1999-2000 et aux prévisions de l'année 2000-2001.

Le projet du ministère fait aussi état d'un projet de normalisation des espaces alloués à un établissement. Des travaux et des discussions ont eu lieu au niveau des comités conjoints Ministère - CRÉPUQ et des désaccords subsistent quant à la détermination du nombre de personnes différentes occupant une fonction (par exemple auxiliaires d'enseignement ou de recherche) et l'allocation d'espaces en découlant. Le projet de normalisation s'inspire de l'approche retenue au niveau collégial et, au point où sont rendues les discussions et les travaux, ne répond pas fidèlement à la réalité des besoins et de l'utilisation d'espaces des établissements universitaires.

C) Les frais indirects de recherche

Bien que la proposition fasse état d'un éventuel mécanisme de soutien à être mis en place par le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie du Québec, nous déplorons le fait que le projet de politique de financement des universités ne hausse pas les frais indirects de la recherche ni ne prévoit un mécanisme d'ajustement au réel comme dans le cas des variations d'effectif étudiant. Dans le contexte actuel de compétition pour les fonds de recherche, les universités doivent de plus en plus adapter leurs infrastructures et leur soutien technique à des exigences nouvelles des chercheurs et des organismes subventionnaires.

Le niveau actuel (10 % pour les sciences médicales et 15 % pour les autres) est insuffisant. Des études effectuées par l'Association des universités et collèges du Canada et l'Association canadienne du personnel administratif universitaire démontrent que les coûts indirects de la recherche représentent 40 % des coûts de la recherche elle-même. Compte tenu des discussions et des travaux sur le financement qui pourrait être assumé en partie par des organismes autres que le ministère de l'Éducation, nous proposons de hausser ces taux à tout le moins à 15 % pour les sciences médicales et à 25 % pour les autres.

Nous proposons aussi de passer d'une moyenne mobile sur trois ans à une moyenne sur deux ans avec mécanisme d'ajustement aux données de l'année en cours semblable à celui pour les effectifs étudiants de façon à mieux tenir compte de l'augmentation des coûts induits par le développement des activités de recherche.

IV) LE FINANCEMENT SPÉCIFIQUE

Nous allons traiter de certains volets du financement spécifique :

A) Les grades (majoration)

Nous prenons bonne note de la bonification de l'ajustement relatif au nombre de grades universitaires. Nous avons l'intention d'utiliser une partie de ces primes à la diplomation en appui à des mesures visant à réduire la durée des études et à augmenter les taux de diplomation.

B) Les bourses de mobilité internationale

Nous accueillons favorablement la proposition de financement de bourses pour les études à l'extérieur du Québec. Même si cette mesure n'aura aucun effet direct sur le financement du fonctionnement de l'Université Laval, elle viendra appuyer efficacement la mise en œuvre de notre politique d'internationalisation de la formation. Pour assurer une utilisation optimale de ces fonds, il est essentiel que les sommes allouées à chaque établissement lui restent acquises et soient transférables d'une année budgétaire à l'autre.

C) La formation initiale du personnel enseignant

Nous accueillons très favorablement la proposition d'un financement additionnel en soutien aux activités de formation résultant de la mise en place des nouveaux programmes de formation des maîtres; nous avons souligné à l'époque l'insuffisance du financement de la quatrième année et des stages et nous sommes heureux de voir cette insuffisance enfin corrigée. Le projet de politique précise cependant que cette nouvelle enveloppe pourrait être orientée dès 2001-2002 vers des domaines en pénurie. Nous ne sommes pas d'accord avec cette hypothèse; en effet, les besoins d'encadrement résultant des modifications sont structurels et un déplacement de l'enveloppe serait inconséquent. Si le ministère considère que des mesures de soutien particulières doivent être prises pour favoriser la formation des maîtres dans des domaines en pénurie, ces mesures devraient nécessairement faire l'objet d'ajout de montants additionnels sous ce titre.

D) Le soutien à l'insertion professionnelle

Le soutien à l'insertion professionnelle a été depuis plusieurs années une préoccupation de l'Université Laval qui a investi des sommes substantielles dans le développement de son service de placement, dans la mise en œuvre de programmes de stages crédités et d'autres mesures d'insertion. Dans ce contexte, nous comptons fermement que l'enveloppe proposée par le ministère à ce titre permettra de couvrir les investissements déjà faits qui ont placé l'Université Laval à l'avant-scène des établissements québécois dans ce domaine.

E) Les bibliothèques et l'informatique

Le projet, dans sa formulation actuelle, laisse aussi paraître quant aux bibliothèques et à l'informatique une possibilité de hausser des budgets sans tenir compte des programmes et des dépenses maintenus malgré les difficultés financières ou bien introduits avant la mise en place de financement spécifique.

Dans les deux cas de l'insertion professionnelle et des bibliothèques et de l'informatique, le document devrait permettre ou même requérir des universités que la convention de développement institutionnel (notre terminologie) justifie l'utilisation des fonds. Cette approche alternative serait plus efficace que la présomption de dépenses additionnelles à partir d'une base difficile à déterminer.

F) La reconfiguration de l'offre de formation et les projets particuliers

Le financement des mesures de reconfiguration de l'offre de formation est un sujet de préoccupations pour l'Université Laval. D'une part, nous avons déjà pris de nombreuses mesures de rationalisation et de reconfiguration de nos programmes et nous ne voudrions pas voir s'établir un système où seules les nouvelles mesures seraient reconnues et financées, au détriment des établissements qui, comme le nôtre, auraient agi de façon responsable en rationalisant avant que le financement spécifique soit mis en œuvre. D'autre part, compte tenu de notre isolement géographique, l'Université Laval ne dispose pas des mêmes facilités de concertation

interinstitutionnelle que les universités de la région montréalaise. Nous comptons bien que toutes les mesures de rationalisation fassent donc l'objet d'un financement approprié en tenant compte de la situation des établissements.

G) Les projets de concertation avec les cégeps

L'Université Laval a pris, au cours des dernières années, de multiples initiatives de concertation avec les cégeps de la région Québec-Chaudière-Appalaches et de tout l'Est du Québec. Nous avons en particulier établi, pour la plupart de nos programmes de baccalauréat spécialisé, des mécanismes de reconnaissance des acquis pour les étudiants ayant suivi des programmes techniques dans les cégeps. De ce fait, nous reconnaissons aujourd'hui à ces étudiants entre 15 et 30 crédits leur permettant ainsi une substantielle économie de durée dans leurs études universitaires. Ce faisant, nous avons aussi permis au Gouvernement du Québec de faire des économies substantielles au détriment cependant de la subvention de fonctionnement de notre établissement. Il serait essentiel que le nouveau mécanisme de financement reconnaisse les initiatives exemplaires déjà prises par l'Université Laval en collaboration avec plusieurs cégeps. Il faudrait là aussi que les coûts des actions déjà engagées soient reconnus.

H) Les subventions de contrepartie

En ce qui concerne le dernier point du financement spécifique à savoir les subventions de contrepartie, nous avons été surpris de noter qu'on réfère non pas aux nouveaux dons mais à une hausse du niveau de dons par rapport à l'année 1998-1999. Nous avons pris note, à la séance d'informations du 13 septembre dernier, qu'on réfère bien aux subventions additionnelles par rapport aux fonds sous gestion. Nous comprenons que les subventions ouvrant droit à contrepartie comprennent les subventions versées à la Fondation de l'Université Laval.

CONCLUSION

Le présent document démontre la nécessité de tenir compte de particularités et des responsabilités de l'Université Laval immédiatement dans le respect de la logique de la formule et des mécanismes proposés par le ministère.

Sous le volet enseignement, on parle d'un montant de 7,4 M\$ alors que sous le volet missions particulières on parle d'un montant de 6,9 M\$. Étant donné que l'un des objectifs recherchés par la nouvelle formule est de tenir compte des particularités des établissements et d'introduire un financement sur la base des effectifs étudiants, en remplacement d'un financement s'appuyant sur une base historique, nous croyons essentiel que le montant total de 14,3 M\$ soit défini et attribué immédiatement. Nous sommes bien entendu ouverts à ce qu'il y ait, en 2002-2003 ou avant, révision des montants définis et attribués immédiatement afin de tenir compte des travaux techniques et de l'impact d'une révision éventuelle de certains paramètres de la formule – volet enseignement – suite à ces travaux.

Le Tableau II qui suit présente le total des dépenses pour les fonctions enseignement, soutien et terrains et bâtiments en 1998-1999 selon les données du ministère.

TABLEAU II
Total des dépenses pour les
fonctions enseignement, soutien et terrains et bâtiments
en 1998-1999 pour l'Université Laval et l'ensemble des universités

	Université Laval	Ensemble des universités
Dépenses		
Fonction enseignement	199,1 M\$	1 024,4 M\$
Fonction soutien	44,4 M\$	286,5 M\$
Fonction terrains et bâtiments	26,8 M\$	181,3 M\$
TOTAL	270,7 M\$	1 492,2 M\$
Pourcentage des dépenses à la fonction enseignement	73,7 %	68,7 %

Si on utilisait comme indicateur de performance le pourcentage des dépenses consacré à la fonction enseignement, sur la base des données présentées au Tableau II, l'Université Laval aurait un indicateur égal à 73,7 % alors que la moyenne des établissements est de 68,7 %. Pour chaque dollar investi en éducation supérieure à l'Université Laval, il y a 0,05 \$ de plus qui est consacré à la fonction enseignement.

L'ajout d'un montant fixe par établissement dans la fonction soutien et la reconnaissance sous le volet missions particulières de facteurs non reliés à l'enseignement sont susceptibles de hausser, pour l'ensemble des universités, la dépense de la fonction soutien par rapport à la dépense de la fonction enseignement. L'argumentaire de l'Université Laval sous le titre missions particulières est en grande partie dédié directement à l'enseignement (5,6 M\$ sur 6,9 M\$, soit 81,1 %).

Annexe I

Préoccupations de l'Université Laval touchant le volet enseignement de la formule de financement

Le but de l'Annexe I est de présenter quelques remarques sur la base des coûts moyens disciplinaires qui devraient être prises en compte au niveau des travaux techniques du ministère.

La méthode de financement sur la base des coûts moyens disciplinaires est utilisée depuis de nombreuses années. Nous avons donc une bonne compréhension des qualités et des défauts de cette méthode.

Au chapitre des qualités, il faut souligner la relation directe entre le volume des activités et le niveau de financement, ce qui permet à un établissement de planifier son développement. En prenant en compte des coûts différents selon les disciplines, elle permet de tenir compte des spécificités disciplinaires dont, entre autres, la formation en laboratoire.

La méthode des coûts moyens disciplinaires comporte, cependant, des inconvénients substantiels qui n'ont pas toujours été bien cernés :

- 1- Les regroupements disciplinaires par secteurs peuvent masquer des réalités de coûts de formation variables. Ainsi, dans le secteur des sciences appliquées, on retrouve sous un même coût moyen des programmes de baccalauréat spécialisé en génie qui sont soumis à un processus d'accréditation nationale très exigeant et qui demandent des ressources spécialisées et coûteuses dans les cours de 3^e et 4^e année, des cours d'initiation à l'informatique qui s'adressent à de larges clientèles sans requérir de grandes expertises professorales ou des installations complexes. Ainsi encore, le secteur de la médecine regroupe des programmes de formation des médecins (M.D.) qui sont soumis à un processus d'accréditation nord-américain et livrés dans les structures très complexes des facultés de médecine et des centres hospitaliers universitaires et des cours de base du domaine des sciences de la santé qui sont loin de requérir le même niveau de ressources. Comme les activités les moins coûteuses sont souvent fréquentées par un nombre important d'étudiants, il en découle une baisse des coûts moyens disciplinaires avec, pour conséquence, un sous-financement des programmes de formation des professionnels de haut niveau.
- 2- Les coûts de formation, à l'intérieur des programmes de baccalauréat, augmentent en fonction de l'avancement des étudiants dans ces programmes. Les cours de 1^{re} année dans les matières de base sont stables dans leur contenu, peuvent être donnés à de grands groupes d'étudiants, exigent généralement un moins grand niveau d'expertise de la part de l'enseignant et impliquent rarement le recours à des installations de laboratoires sophistiquées. Les cours spécialisés de 3^e ou de 4^e année ont des contenus qui doivent

être adaptés régulièrement en fonction de l'évolution des connaissances ou des besoins du milieu, font appel à un haut niveau d'expertise des professeurs, sont donnés à des petits groupes d'étudiants et font souvent appel à des installations de laboratoires sophistiquées. En ignorant ces différences pourtant fondamentales, l'usage de coûts moyens ne permet pas de financer convenablement les programmes de baccalauréat spécialisé, alors que ce sont ces programmes qui préparent le mieux les étudiants à une vie professionnelle productive.

- 3- Le problème de variation des coûts en fonction de l'avancement dans les études est exacerbé par l'effet des taux d'abandons dans les études. On retrouve, en effet, une proportion plus grande d'étudiants dans les cours de 1^{re} année que dans les cours plus coûteux de 3^e et de 4^e année. Ceci a pour effet de tirer les coûts moyens à la baisse. Ceci a surtout pour effet de créer des inéquités entre établissements si les taux d'abandons des études sont différents. Les universités dont les taux de diplomation sont les plus élevés et celles qui ont la meilleure performance sur ce plan se trouvent ainsi pénalisées parce qu'elles ont une proportion plus grande de leurs étudiants inscrits dans des cours spécialisés plus coûteux.
- 4- Enfin, il faut souligner qu'il existe, dans le réseau universitaire québécois, des programmes d'accueil d'étudiants qui n'ont pas suivi le cheminement traditionnel des études préuniversitaires au Québec. Ces programmes d'accueil sont de niveau collégial avec des coûts qui devraient être inférieurs à ceux des programmes universitaires. Intégrés dans le calcul des coûts moyens disciplinaires, ils entraînent ces coûts à la baisse.

Annexe II

[illegible]