

Rapport du groupe de travail sur le financement des universités

Table des matières

[Lettre à Madame Marois](#)

[Introduction](#)

[Première partie](#)

[Contexte du rapport](#)

[Rappel de la dynamique des règles de financement gouvernemental des universités](#)

[La portée du mandat](#)

[Le rythme des compressions budgétaires et le niveau de financement](#)

[L'enseignement universitaire québécois dans le contexte international](#)

[Le nombre de professeurs](#)

[Les déficits de fonctionnement](#)

[Seconde partie](#)

1. [Le mandat](#)
 - 1.1. [Le financement du service de la dette des immobilisations](#)
 - 1.2. [La rationalisation des activités d'enseignement](#)

2. Les questions plus précises du mandat

2.1. [Le financement des variations d'effectifs étudiants](#)

2.2. [Les programmes conduisant à l'obtention d'un certificat et les autres programmes courts](#)

2.3. [Le niveau des cours](#)

2.4. [La diminution de la durée des études et les abandons](#)

2.5. [La diplomation](#)

2.6. [Les secteurs de disciplines et les cycles d'études](#)

2.7. [Les établissements situés dans les régions périphériques](#)

2.8. [L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications](#)

2.9. [La recherche](#)

2.10. [Les fonctions d'enseignement et d'encadrement dans la tâche des professeurs](#)

2.11. [Les revenus autonomes en provenance des fonds de dotation et des fondations](#)

2.12. [La limitation des transferts entre les différents éléments de la subvention](#)

Conclusion

Liste des tableaux

[Revenus généraux des universités et revenus par étudiant, en dollars courants, depuis 1994-1995](#)

[Proportion du PIB consacré à l'enseignement postsecondaire en 1993-1994](#)

[Diminution du nombre de professeurs dans certains établissements](#)

[Situation financière des universités québécoises](#)

Introduction

Le groupe de travail sur le financement des universités a été formé le 20 décembre 1996 par la ministre de l'Éducation. Il avait pour mandat :

1. D'examiner les règles actuelles du financement gouvernemental des universités et de faire à leur sujet toute recommandation qui lui paraîtra à propos pour favoriser à la fois la diminution des coûts et le soutien stratégique des impératifs liés à l'accroissement de la diplomation, à la diminution du temps nécessaire pour l'obtention d'un diplôme, à la valorisation des fonctions d'enseignement et d'encadrement des étudiants, de même qu'à un renforcement de l'engagement dans la recherche, engagement qui est conforme à la mission propre de l'université.
2. De faire les recommandations appropriées concernant les questions particulières suivantes :
 - 2.1. Comment modifier les règles actuelles de financement pour les effectifs supplémentaires de telle façon que la promotion voulue de l'accessibilité ne puisse pas se transformer en quelque «course aux effectifs étudiants»?
 - 2.2. Y a-t-il lieu de changer les modalités et le niveau de financement public des programmes conduisant à l'obtention d'un certificat et d'autres programmes courts, pour lesquels les taux de réussite montrent qu'ils conduisent relativement peu à l'obtention d'un diplôme, encore moins à celle d'un grade universitaire?
 - 2.3. Y a-t-il lieu d'exclure du financement public certaines catégories de cours dont le contenu ne serait pas clairement du niveau des études universitaires ou pour lesquels on serait justifié de faire assumer les frais par les étudiants?
 - 2.4. Quelles nouvelles règles budgétaires permettraient d'inciter les établissements à favoriser la diminution de la durée des études et la diminution du nombre d'abandons en cours de route?
 - 2.5. Comment modifier l'actuel incitatif à la réussite des études de manière à en accroître les effets?
 - 2.6. Y a-t-il lieu de modifier les pondérations actuellement utilisées dans le financement des différents secteurs de disciplines et des différents cycles d'études?
 - 2.7. Y a-t-il lieu d'introduire de nouvelles règles concernant particulièrement les universités situées dans les régions dites périphériques?
 - 2.8. Comment, autrement que par le nombre d'étudiants inscrits, serait-il indiqué de soutenir le télé-enseignement? Plus globalement, comment favoriser l'utilisation pédagogique des nouvelles technologies de l'information et des communications?
 - 2.9. Par quelles règles de financement pourrait-on inciter les universités à poursuivre leur effort de recherche?

2.10. Par quelles règles de financement pourrait-on inciter les établissements à convenir avec leur personnel enseignant d'un accroissement des fonctions d'enseignement et d'encadrement dans la charge de travail des professeurs?

2.11. Dans le financement gouvernemental des activités universitaires, devrait-on tenir compte des revenus autonomes en provenance de fonds de dotation ou de fondations universitaires? Si oui, comment?

2.12. Y a-t-il lieu de limiter la possibilité actuelle de transférer certains éléments de la subvention gouvernementale, de manière à mieux soutenir les orientations stratégiques qui en guident le calcul?

Le rapport se divise en deux parties : la première traite de la question du financement des universités dans une perspective élargie et comparative tandis que la seconde aborde les questions plus précises du mandat.

Première partie

Contexte du rapport

Les membres du groupe de travail ont été nommés le 20 décembre 1996 et ils disposaient de trois mois pour produire leur rapport. Le groupe de travail a tenu sa première réunion le 10 janvier 1997 et s'est réuni par la suite à quinze reprises. Il a fallu accélérer le processus de consultation. Le groupe de travail y a donc consacré quatre jours : les 6, 7, 13 et 14 février. Le groupe de travail a rencontré les représentants de dix établissements d'enseignement universitaire, de quatre fédérations syndicales regroupant l'ensemble des catégories de personnel travaillant dans les universités ainsi que de deux fédérations étudiantes. Il a reçu seize mémoires de ces établissements, des fédérations syndicales et des fédérations étudiantes. Ces consultations furent extrêmement intéressantes et utiles. Le groupe de travail remercie tous les participants d'avoir bien voulu accepter de se prêter à cet exercice exigeant dans un délai aussi court.

Rappel de la dynamique des règles de financement gouvernemental des universités

Les dépenses de fonctionnement général des universités sont financées par deux sources principales de revenus : la subvention du ministère de l'Éducation et les droits de scolarité payés par les étudiants. Les droits de scolarité qu'une université peut exiger des étudiants sont fixés par une décision du gouvernement tandis que les règles budgétaires annuelles, préparées au Ministère, permettent de calculer la subvention qui est accordée à chaque établissement.

Les universités reçoivent aussi des fonds en provenance d'autres pourvoyeurs pour les appuyer dans l'accomplissement de leur mission de recherche. Ces fonds proviennent notamment des grands organismes subventionnaires de recherche du gouvernement fédéral ou du gouvernement du Québec. Les universités peuvent également recevoir des subventions et des contrats d'organismes privés et des entreprises; dans ce cas, les sommes doivent être affectées à des fins particulières et elles ne peuvent servir à payer les dépenses de fonctionnement général.

La subvention de fonctionnement a pour but de permettre aux établissements d'enseignement universitaire à assumer les coûts de leurs activités d'enseignement, de recherche et de différents services à la collectivité, de soutien à ces activités (bibliothèque, audiovisuel, informatique), de soutien administratif et de soutien à l'entretien des terrains et bâtiments. Les services aux étudiants et les services à la collectivité sont partiellement subventionnés par des ajustements particuliers. Il est à noter que les services auxiliaires (services alimentaires, résidences, stationnement, etc.) ne peuvent profiter d'aucune subvention de fonctionnement.

La subvention de base de l'année précédente constitue le point de départ du processus de détermination de la subvention annuelle versée à un établissement. Cette subvention de base est souvent appelée *base historique*. Elle est soumise chaque année à des modifications; on y intègre d'abord les ajustements récurrents de l'année précédente, y compris ceux qui touchent les variations d'effectifs étudiants observées annuellement. Ensuite, on l'augmente ou on la diminue selon les années, en fonction de différents paramètres (indexations ou mesures de réduction budgétaire, coûts des contributions patronales aux régimes de santé, etc).

Cette subvention de base est complétée par des ajustements dits particuliers pour atteindre des objectifs et combler des besoins particuliers reconnus par le Ministère. Ils sont accordés aux établissements d'enseignement universitaire selon des règles établies pour la gestion des programmes ou des activités. Dans certains cas (par exemple, la location des espaces, l'enseignement médical, etc.), les établissements doivent utiliser les ressources aux fins prévues alors que, dans d'autres cas, aucune contrainte n'est imposée quant à l'utilisation des fonds.

La subvention annuelle versée par le Ministère à un établissement est ainsi constituée de la subvention de base, augmentée des montants accordés pour les ajustements particuliers. Cette subvention de fonctionnement est indépendante des droits de scolarité perçus par les établissements.

Depuis 1994-1995, l'enveloppe totale destinée au financement des universités est dite fermée, c'est-à-dire que cette enveloppe ne varie plus pour tenir compte de l'évolution réelle de certains coûts et de l'application des règles de financement.

Ainsi donc, depuis quelques années, lorsque vient le temps de calculer le taux de réduction réel qui sera appliqué aux subventions de base, le Ministère calcule d'abord les augmentations découlant des ajustements particuliers et du service de la dette des immobilisations qu'il doit autofinancer pour ensuite y ajouter les réductions demandées à l'enseignement universitaire par le gouvernement.

Cette façon de faire a entraîné, au cours des dernières années, une augmentation de l'importance de l'enveloppe réservée aux ajustements particuliers et une modification aux bases historiques de financement. De fait, les ajustements particuliers, destinés à financer des besoins reconnus ou des politiques gouvernementales précises, ont été traités comme prioritaires par rapport à la sauvegarde des bases de financement des universités, ce qui n'était pas le cas lorsque les besoins particuliers étaient financés par des crédits supplémentaires.

Le mandat du groupe de travail portait sur l'ensemble de la subvention gouvernementale, soit environ 1,4 milliard de dollars en 1996-1997. La subvention de base dite historique, laquelle assure un financement qui se répète d'année en année, est de l'ordre de 1,3 milliard de dollars et les ajustements particuliers se chiffrent à un peu plus de 100 millions de dollars par année. Étant donné le temps qui leur était alloué, les membres du groupe de travail ont jugé qu'il n'était pas possible de faire des recommandations sur les éléments touchant les bases de financement qui seraient applicables immédiatement. En 1987-1988, au moment où cette question a été examinée pour la dernière fois, les travaux avaient duré quatre ans et ils ont abouti à une absence de consensus. Ces travaux n'ont été menés à terme qu'après une longue négociation et l'injection de crédits neufs.

Quant aux questions relatives aux droits de scolarité qui sont payés aux universités par les étudiants, le groupe de travail ne les a pas abordées puisque la ministre a annoncé récemment la décision du gouvernement à ce sujet. Elle a de plus mandaté un groupe de travail spécial chargé de revoir certains aspects du régime d'aide financière aux étudiants.

Avant d'entreprendre l'analyse des aspects plus particuliers du mandat, les membres du groupe de travail ont voulu aborder en premier lieu les questions suivantes, qui constituent des points de référence pour le reste du rapport :

- la portée du mandat;
- le rythme des compressions budgétaires et le niveau de financement;
- l'enseignement universitaire québécois dans le contexte international;
- le nombre de professeurs;
- les déficits de fonctionnement.

La portée du mandat

Le groupe de travail est conscient qu'il n'a pu, en trois mois, proposer des solutions à des problèmes qui durent depuis de nombreuses années. Son rapport est présenté au moment où des réductions supplémentaires sont annoncées dans l'enveloppe destinée à subventionner les universités et à la suite d'une décision gouvernementale touchant le gel des droits de scolarité. Ce gel, bien qu'il ait des effets positifs sur le maintien de l'accessibilité et de la démocratisation de l'enseignement universitaire, signifie que les recettes prévues à ce titre demeureront au mieux stables ou diminueront dans la mesure où le nombre total d'étudiants qui fréquentent l'université continue à décroître.

Le groupe de travail n'a pas eu le temps d'entreprendre des recherches sur chacun des nombreux sujets sur lesquels portait son mandat. Il n'a pas eu la possibilité de simuler les effets de ses propositions ni d'entreprendre des analyses en profondeur qui auraient pu porter sur la durée des études, la pondération des cycles, les abandons, etc.

Les délibérations du groupe de travail furent donc inspirées par plusieurs avis et rapports produits antérieurement, notamment l'avis du Conseil supérieur de l'éducation portant sur le financement des universités⁽¹⁾, et par les témoignages et les mémoires présentés au cours des rencontres. Elles furent également basées sur de nombreuses données fournies par le ministère de l'Éducation et par la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ), ainsi que par des comités consultatifs et des rapports ministériels produits par d'autres organismes. Ainsi, avant d'être retenues définitivement, certaines recommandations devront faire l'objet d'analyses plus poussées et de simulations.

Plusieurs intervenants ont fait valoir au groupe de travail que l'absence d'un plan stratégique, dans lequel les objectifs à atteindre seraient fixés et les indicateurs de rendement du secteur universitaire seraient précisés, ne permettait pas d'avoir une vision globale de la mission universitaire et d'indiquer quelle direction prendre.

D'autres ont fait valoir qu'avant même que les politiques concernant les universités soient débattues et arrêtées le groupe de travail devait proposer des modifications aux règles de financement qui supposent que des choix d'orientations ont déjà été faits et que ces modifications influenceront sur les décisions à venir.

Sur cette question, les membres du groupe de travail n'avaient d'autre choix que de tenir pour acquis, comme point de départ, que la politique du gouvernement à l'endroit de l'enseignement universitaire était déjà connue dans plusieurs de ses grands éléments et dans ses perspectives fondamentales. Les membres ont donc essayé d'évaluer jusqu'à quel point les règles de financement sont compatibles, dans le contexte actuel, avec l'ensemble de ces grands objectifs et d'examiner jusqu'à quel point certaines modifications à ces règles pourraient aider à mieux les atteindre.

Le rythme des compressions budgétaires et le niveau de financement

La plupart des intervenants se sont montrés très inquiets des modifications possibles aux règles de financement dans le contexte d'une enveloppe de subventions fermée et décroissante. Les modifications, selon eux, pourraient avoir des effets pervers et déplacer des sommes importantes à l'intérieur du système universitaire, la question du financement touchant tout autant la méthode de calcul que le montant de l'enveloppe totale.

Certains ont même affirmé que la réduction de la subvention gouvernementale, dans le contexte du gel

des droits de scolarité et de la diminution des effectifs étudiants, pourrait avoir des conséquences graves quant à la survie même des universités telles que nous les connaissons maintenant. Le groupe de travail a noté qu'ailleurs au Canada les diminutions des subventions gouvernementales dans les universités ont généralement été accompagnées d'une augmentation des droits de scolarité.

Dans les mémoires qui ont été présentés et dans les propos qui ont été exprimés verbalement, on a aussi mentionné qu'à la suite de diminutions, sur trois ans, des subventions pouvant aller jusqu'à 25 p. 100 dans certains établissements il n'apparaissait pas opportun d'entreprendre maintenant une opération de modifications aux règles de financement.

On nous a souvent rappelé qu'un des grands problèmes du financement universitaire est l'incertitude quant au niveau de financement et qu'il ne fallait pas lier le sort des universités à des interventions ponctuelles sur la formule de financement, évitant de ce fait les débats fondamentaux sur la mission des universités au Québec, particulièrement dans un contexte de compressions budgétaires. Il est irréaliste de penser que les universités pourront continuer à offrir les mêmes services, avec la même qualité, avec des ressources qui diminuent sans cesse. On nous a affirmé que le rôle du groupe de travail était plutôt d'éclairer le gouvernement sur les conséquences dramatiques de l'abaissement du niveau de financement des universités; il devrait recommander à ce dernier les moyens de consolider et de stabiliser le financement des universités.

Les membres du groupe de travail se sont montrés très sensibles à ces remarques d'autant plus qu'eux-mêmes avaient émis, dès la première réunion, des réserves sur certains attendus du mandat et qu'ils ne voulaient pas cautionner les compressions budgétaires de cette année ni celles du passé ou même celles à venir. Ils se disent très inquiets de la situation financière des universités et en particulier de l'évolution actuelle et prévisible des déficits de fonctionnement. Les membres considèrent que les analyses de la situation financière actuelle présentées par les universités sont justes quant à leur évaluation et à leurs effets.

Le tableau, présenté ci-après, montre l'évolution des revenus généraux destinés à financer les dépenses de fonctionnement dans les universités. Ces revenus sont essentiellement constitués de deux sources : les subventions du ministère de l'Éducation et les droits de scolarité. On peut y remarquer que ces revenus sont en forte diminution depuis 1994-1995, soit plus de 18 p. 100 pour ce qui touche les subventions et environ 4 p. 100, pour les droits de scolarité.

Revenus généraux des universités et revenus par étudiant, en dollars courants, depuis 1994-1995

Sources	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998 ⁽²⁾	Diminution sur trois ans
Subventions (000 000 \$)	1 573,3	1 483,9	1 387,6	1 287,6	285,7 (18,2 %)
Droits de scolarité (000 000 \$)	310,3	305,0	297,7	297,5	12,8 (4,1 %)
Total (000 000 \$)	1 883,6	1 788,9	1 685,3	1 585,1	298,5 (15,8 %)
Nombre d'étudiants	166 901	163 146	160 060	159 966	6 935 (4,2 %)
Revenus par étudiant (\$)	11 286	10 965	10 529	9 908	1 378 (12,2 %)

La diminution des subventions et des droits de scolarité, de 1994-1995 à 1997-1998, se chiffre à 298,5 millions de dollars et on prévoit déjà, avec le dépôt des crédits budgétaires de l'exercice 1997-1998, qu'un important effort supplémentaire sera demandé en 1998-1999.

Au delà de la question du rythme des compressions budgétaires se posent celles du niveau de financement des universités et des comparaisons qui peuvent être faites à ce sujet. On se base souvent sur des indicateurs d'effort pour comparer les dépenses des différentes provinces ou des différents pays. Le plus utilisé de ces indicateurs est le quotient obtenu en divisant les dépenses d'enseignement par le produit intérieur brut (PIB). En procédant à des comparaisons dans le temps, on peut, à certaines conditions, juger de la pertinence de l'effort. Parmi ces conditions, notons qu'il faut que la base de comparaison soit valable. Si l'indicateur d'effort est plus élevé au Québec qu'en Ontario, que faut-il en déduire : que l'effort devrait diminuer au Québec ou qu'il devrait augmenter en Ontario? À titre indicatif toutefois, le Comité consultatif sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire⁽³⁾ de l'Ontario évaluait que les revenus, par étudiant, étaient inférieurs, dans leur province, de 25 p. 100 à ceux des États américains comparables.

Dans un des documents résultant des États généraux sur l'éducation, intitulé Exposé de la situation, on établissait cet indicateur dans le cas de l'enseignement postsecondaire à 3,7 et à 2,2 p. 100 respectivement pour le Québec et l'Ontario; des corrections subséquentes ont ramené ces chiffres à 3,0 et 1,7 p.100. Une compilation spéciale préparée par Statistique Canada pour la CREPUQ permet de distinguer deux indicateurs, l'un pour le collégial et l'autre pour l'université et de montrer les différentes composantes des dépenses.

Proportion du PIB consacré à l'enseignement postsecondaire en 1993-1994⁽⁴⁾

Utilisation	Québec			Ontario			Écart entre les universités des deux provinces
	Collégial	Université	Total	Collégial	Université	Total	
Fonctionnement	0,84%	1,22%	2,06%	0,34%	0,97%	1,31%	0,25%
Immobilisations	0,11%	0,15%	0,26%	0,02%	0,06%	0,08%	0,09%
Aide financière	0,08%	0,22%	0,31%	0,02%	0,09%	0,11%	0,13%
Recherche	0,00%	0,33%	0,33%	0,00%	0,24%	0,24%	0,09%
Autres	0,02%	0,00%	0,02%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%
Total	1,06%	1,92%	2,95%	0,38%	1,36%	1,74%	0,56%

Ainsi, en examinant les données du tableau précédent, on établit l'indicateur d'effort, pour l'enseignement universitaire, à 1,92 p. 100 au Québec et à 1,36 p. 100 en Ontario. Si on ne retient que les dépenses de fonctionnement, qui se rapprochent davantage de l'objet de nos travaux, on obtient 1,22 et 0,97 p. 100. L'indicateur d'effort était donc d'environ 25 p. 100 plus élevé au Québec.

Quant on procède à des comparaisons, on doit s'assurer que les concepts, notamment les dépenses, sont mesurés de la même façon. Les indicateurs qui viennent d'être présentés surestiment les différences dans la mesure où la prise en considération des entreprises auxiliaires, des taxes municipales, du fonds relatif à la recherche et de la location des locaux tend à gonfler les dépenses de fonctionnement au Québec⁽⁵⁾. Apporter les corrections nécessaires pourrait ramener la différence à un pourcentage de 15 p. 100.

Pour comparer les coûts par étudiant, il faut se demander si la première année d'études universitaires en Ontario ne correspond pas à la deuxième année d'études collégiales au Québec. Pour comparer les taux de scolarisation, il faut s'interroger sur l'enseignement à temps partiel ou aux adultes, beaucoup plus développé au Québec. Les systèmes d'enseignement n'ont pas les mêmes caractéristiques et ne visent pas les mêmes objectifs, ce qui rend les comparaisons difficiles.

De façon beaucoup plus importante pour notre propos, notons que le PIB s'élevait à 22 949 \$ par habitant au Québec et à 27 641 \$ en Ontario; il était donc de 20 p. 100 plus élevé en Ontario. Ainsi, l'essentiel de la différence (non corrigée) entre le Québec et l'Ontario, dans l'effort relatif aux dépenses de fonctionnement, pourrait s'expliquer par la différence de PIB. Faut-il rappeler que le financement des universités est assuré, bien sûr, en grande partie, par des contributions fiscales des citoyens québécois qui sont moins riches que leurs voisins ontariens, mais aussi par le régime de péréquation et par le

programme de transfert social canadien, qui ont pour but de compenser, jusqu'à un certain point, la faiblesse du PIB et d'assurer des dépenses publiques de niveau semblable, peu importe la richesse des contribuables.

Ces comparaisons ne pouvant, surtout, traduire les effets des réductions rapides et récentes des subventions dont on a fait état plus haut, le groupe de travail n'a pas cherché à documenter plus avant les écarts de revenus entre le Québec et ses voisins. Il semble, toutefois, que l'argument voulant que les compressions dans le secteur universitaire sont acceptables parce que l'effort relatif du Québec est plus important que celui de l'Ontario ne s'appuie pas sur une analyse rigoureuse des données. Au bout du compte, ce sont largement, bien que pas uniquement, les ressources que les établissements d'enseignement universitaire peuvent, en moyenne, consacrer à la formation des étudiants qui influenceront sur la qualité relative de la formation reçue par ces derniers.

L'enseignement universitaire québécois dans le contexte international

Les changements qui surviennent dans le financement des universités arrivent au moment où les économies des pays industrialisés connaissent de grandes transformations : progrès techniques généralisés reposant sur la double révolution de l'informatique et des télécommunications; ouverture grandissante des marchés; montée fulgurante des nouveaux pays industrialisés; déréglementation massive au sein d'économies dominant la scène internationale. Sur ce fond de scène, le marché du travail des économies industrialisées s'est radicalement modifié et les exigences quant à la qualification des travailleurs se sont dramatiquement accrues.

Ces mutations économiques profondes ont eu des conséquences marquées sur les exigences liées à la qualification de la main-d'oeuvre. Si on se limite aux quinze dernières années, on trouve que l'emploi s'est accru de 24 p. 100 au Québec. Toutefois, le nombre d'emplois occupés par des travailleurs ayant une formation primaire ou secondaire a, au cours de la même période, chuté de 26,7 p. 100, tandis que celui des emplois occupés par des travailleurs ayant une formation collégiale ou universitaire a augmenté de 133 p. 100⁽⁶⁾.

Deux constats s'imposent à la suite de ce survol rapide. Premièrement, dans la répartition globale du travail, la part des industries qui demandent beaucoup de savoir et ouvertes sur le monde augmente rapidement tandis que celle des industries du secteur traditionnel s'amenuise sans cesse. Deuxièmement, il y a de moins en moins d'avenir pour ceux dont la formation ne dépasse pas le secondaire et, a fortiori, pour ceux qui n'ont même pas terminé leurs études secondaires. Il ne faut pas ici conclure de ces remarques qu'il faille dépouiller un ordre d'enseignement au bénéfice d'un autre, d'autant plus que la qualité de l'enseignement universitaire est largement tributaire de ce qui se passe en amont, mais il faut, au contraire, bien s'assurer qu'un financement suffisant est accordé à chacun d'entre eux pour leur permettre d'atteindre les objectifs qui leur sont propres.

On peut facilement comprendre que, dans cette nouvelle «économie du savoir», la capacité d'une société

comme celle du Québec de créer dans l'avenir de la richesse et du bien-être pour les citoyens dépendra de moins en moins de l'abondance de ses ressources naturelles et de plus en plus de la qualité de ses «cerveaux» et de l'efficacité de ses organisations.

Dans le contexte où elle évolue et continuera à évoluer, la société québécoise n'a pas le choix : elle doit s'assurer que tous ceux qui ont les aptitudes pour faire des études supérieures et le désir de les entreprendre puissent avoir accès à un système d'éducation offrant des formations, aux différents cycles, de qualité au moins égale à celle qui est offerte dans les autres provinces et dans les autres pays. Un gouvernement du Québec qui ne respecterait pas cette contrainte ferait fi d'une obligation majeure et serait accusé d'irresponsabilité. Il faut réaliser que, compte tenu de la richesse relative du Québec, l'obligation de la plus grande efficacité possible dans l'utilisation des fonds consacrés à l'éducation supérieure pour atteindre des objectifs de quantité et de qualité pèse encore davantage sur cette société.

Les compressions budgétaires se font dans tous les secteurs de la société où l'État fournit un appui important. L'enseignement universitaire ne peut pas en être exempté. Cependant, le système universitaire a de faibles marges de manoeuvre : les droits de scolarité sont fixés par décision du gouvernement et les conventions collectives établissent des échelles salariales et des conditions de travail que doivent respecter les établissements (bien que plusieurs groupes aient déjà accepté des compromis). Sans avoir eu le temps de le documenter, le groupe de travail est d'avis que les compressions passées ont eu pour principal effet d'augmenter le nombre d'étudiants par classe, d'augmenter le nombre d'activités données par les de chargés de cours et de diminuer le nombre d'auxiliaires d'enseignement. Ces derniers choix se traduisent par une diminution de l'encadrement, lequel est directement relié à la qualité de l'enseignement.

Le nombre de professeurs

En ce qui a trait au nombre de professeurs, les membres du groupe de travail se posent la question suivante : perdons-nous du terrain? Il semble bien qu'il faille répondre par l'affirmative. En effet, le nombre de professeurs, déjà insuffisant, diminue. Dans certains établissements, on constate déjà qu'une majorité des cours de premier cycle sont donnés par des chargés de cours, qui ne peuvent consacrer beaucoup de temps à l'encadrement des étudiants et à la recherche. Le nombre de professeurs continuera à diminuer, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous.

Diminution du nombre de professeurs dans certains établissements

Université de Montréal	Abolition de 364 postes d'ici juin 1998
Université Laval	Abolition de 160 postes d'ici juin 1998
Université de Sherbrooke	Abolition de 75 postes d'ici 1998

Université Concordia	Diminution nette de 140 professeurs en 1996-1997
Université McGill	Diminution nette de 97 postes depuis deux ans
Université du Québec à Montréal	120 postes non comblés

Il y aura donc, au cours des prochaines années, et dans un avenir prévisible, une réduction marquée du nombre de professeurs, lesquels constituent pourtant la composante majeure de l'université. Ces diminutions auront des conséquences durables, car l'engagement de jeunes diplômés pour remplacer les professeurs qui auront quitté ne pourra se faire. Elles auront aussi un effet dissuasif sur les personnes qui voudraient poursuivre des études supérieures, notamment au troisième cycle, puisque les perspectives d'emploi seront plus restreintes. D'ici 1998, le nombre de professeurs, dans le réseau universitaire québécois, aura diminué d'environ 900, soit l'équivalent du nombre de professeurs d'une université qui aurait approximativement la taille de l'Université du Québec à Montréal.

Les déficits de fonctionnement

Les déficits cumulés de fonctionnement augmentent. De 1994-1995 à 1995-1996, ils sont passés de 123 à 151 millions de dollars. À la fin de l'exercice 1996-1997, ils totaliseront vraisemblablement plus de 180 millions de dollars.

Situation financière des universités québécoises

En milliers de dollars

Université	1994-1995	1995-1996	1996-1997 (7)
Université de Montréal	(19 914)	(42 266)	(49 867)
Université McGill	(65 992)	(71 518)	(63 918)
Université Concordia	(33 917)	(36 129)	(35 129)
École des Hautes Études Commerciales de Montréal	(1 274)	981	(319)
École Polytechnique de Montréal	(1 383)	(1 091)	(1 091)
Bishop's University	(3 193)	(3 041)	(3 041)

Université du Québec à Montréal	600	(1 244)	(8 944)
Université de Sherbrooke	(3 116)	(3 066)	(9 066)
Université du Québec (sans l'Université du Québec à Montréal)	1 839	931	(8 736)
Université Laval	2 918	4 920	(7 879)
Total	(123 432)	(151 523)	(187 990)

Le groupe de travail estime que cette situation résulte, en grande partie, des changements rapides auxquels les établissements doivent s'ajuster sans connaître le financement qui leur sera accordé dans l'avenir. Ils ne savent pas non plus si les mesures de réduction qu'ils prennent maintenant seront suffisantes ni si les économies ainsi faites ne seront tout simplement pas annulées par des compressions à venir.

La méthode de financement des universités exclut le remboursement des déficits de fonctionnement par le gouvernement. Les règles prévoient que les déficits demeurent à la charge des universités et que les établissements qui sont aux prises avec des déficits cumulés doivent soumettre au Ministère des plans de résorption de ceux-ci. Les déficits cumulés sont en croissance rapide et ils deviendront un des éléments importants de la dynamique de financement des universités.

Il apparaît évident que les établissements ne peuvent donner suite aux compressions budgétaires au rythme où elles sont demandées. On remarque d'ailleurs que la croissance annuelle des déficits cumulés est sensiblement égale à 50 p. 100 des réductions des subventions gouvernementales. Cela signifie que les établissements réussissent avec peine à absorber environ la moitié des réductions de dépenses que le gouvernement exige d'eux. Pourtant, les universités font actuellement des efforts énormes pour tenter d'atteindre les objectifs de compression fixés par le gouvernement : programmes de retraite anticipée pour l'ensemble de leur personnel, y compris les professeurs; participation, par des réductions salariales des différentes catégories de personnel, aux contraintes budgétaires; réductions successives des dépenses administratives; coupures de postes; consolidation d'activités d'enseignement; etc. Ces réductions ne sont pas suffisantes pour atteindre les compressions exigées et les universités devront en subir de nouvelles. On est en droit de se demander si les déficits ne sont pas le résultat d'un sous-financement du réseau universitaire, étant donné que presque toutes les universités seront en déficit à la fin de l'exercice en cours.

Les dépenses des universités sont en grande partie constituées de coûts fixes et les frais variables, plus facilement compressibles, sont très restreints. Les compressions budgétaires répétitives et la stabilisation des autres revenus se combinant, la situation financière va donc continuer à empirer et il faut s'attendre, dans un avenir immédiat, à un accroissement graduel des déficits, lesquels ne sont que le report des coupures budgétaires dans l'avenir. Il faut éviter de se placer dans des situations où les prêteurs

pourraient dicter le niveau des dépenses dans les universités.

Un niveau de financement trop bas n'est pas compatible avec la méthode de financement actuelle. Il pourrait en résulter des situations financières précaires et une impossibilité de maintenir la règle sur les déficits. En effet, certains établissements pourraient se trouver dans l'incapacité de rembourser leur dette, ce qui mènerait inévitablement à une remise en question majeure du système universitaire québécois.

Seconde partie

1. Le mandat

Le groupe de travail avait pour mandat d'examiner les règles actuelles du financement gouvernemental des universités et de faire à leur sujet toute recommandation qui lui paraîtra à propos pour favoriser à la fois la diminution des coûts et le soutien stratégique des impératifs liés à l'accroissement de la diplomation, à la diminution du temps nécessaire pour l'obtention d'un diplôme, à la valorisation des fonctions d'enseignement et d'encadrement des étudiants, de même qu'à un renforcement de l'engagement dans la recherche, engagement qui est conforme à la mission propre de l'université.

Sous cette question, le groupe de travail a décidé de traiter les sujets suivants : le financement du service de la dette des immobilisations et la rationalisation des activités d'enseignement.

1.1. Le financement du service de la dette des immobilisations

En vertu de la Loi sur les investissements universitaires, le Ministère doit élaborer annuellement un plan quinquennal des investissements universitaires. Les dépenses autorisées dans ces plans sont financées temporairement par des emprunts à court terme et, par la suite, par des émissions d'obligations. Chaque émission nécessite le versement annuel d'une somme équivalant à 4 p. 100 de sa valeur au fonds d'amortissement afin de la rembourser à son échéance.

Dans le contexte d'une enveloppe fermée, les augmentations de coûts liés au service de la dette des immobilisations influent de façon importante sur la subvention versée aux universités puisque ces augmentations sont financées par des prélèvements dans l'enveloppe des subventions de fonctionnement. En 1997-1998, les coûts augmenteront de 51,7 millions de dollars. L'ampleur de ce montant est exceptionnelle car la moitié est liée à un rattrapage dans les émissions d'obligations échues durant les années antérieures. En effet, depuis quelques années, le financement à court terme était plus avantageux, mais maintenant, la conjoncture ayant changé, les émissions d'obligations sont de nouveau le moyen privilégié pour financer la dette d'immobilisations.

Le groupe de travail ne met pas en cause la politique appliquée par le gouvernement pour le remboursement de la dette engendrée par les immobilisations.

Il recommande cependant que l'on mette en place une méthode de lissage qui éviterait qu'il faille prélever, une année donnée, des sommes importantes à un moment où les établissements subissent aussi des réductions budgétaires considérables à d'autres titres. Le groupe de travail souhaite que cette question soit examinée rapidement, à cause du caractère exceptionnel que prend ce prélèvement pour l'exercice 1997-1998.

De plus, dans le but de contrôler la croissance du service de la dette des immobilisations, il y a lieu de rappeler la nécessité d'appliquer de façon stricte les règles existantes pour l'autorisation de nouveaux investissements. Quand de nouveaux investissements sont autorisés, le financement provient de l'enveloppe de fonctionnement prévue pour l'enseignement et la recherche et ce sont toutes les universités qui sont mises à contribution.

Selon les prévisions démographiques⁽⁸⁾ du Ministère qui ont été mises à notre disposition, il semble bien que le bassin d'étudiants va demeurer stable pour de nombreuses années. Devant cette éventualité, il est primordial que les règles d'approbation de nouvelles constructions soient appliquées rigoureusement. Même les constructions nouvelles qui ne sont financées qu'en partie par des crédits budgétaires gouvernementaux, mais qui sont hors norme quant aux besoins d'espaces, ne devraient pas être inscrites au plan d'immobilisations, compte tenu des conséquences sur le service de la dette des immobilisations et sur l'enveloppe budgétaire destinée à l'entretien des édifices. Il a pu arriver, dans le passé, au moment où l'enveloppe n'était pas fermée et que le gouvernement finançait directement le service de la dette, que des investissements soient autorisés bien qu'ils n'aient pas été pleinement justifiés. Dans la période actuelle des contraintes budgétaires, nous nous devons de sauvegarder la mission de base des universités, soit l'enseignement et la recherche. **Il est opportun de rappeler au gouvernement que, s'il a des objectifs de développement par des immobilisations universitaires particulières qui pourraient être hors norme, il devrait en assumer la totalité des coûts par des crédits nouveaux, incluant les frais d'entretien, et ne pas exiger que l'ensemble des établissements fasse les frais de ces politiques particulières.**

Dans le même ordre d'idées, les règles actuelles de location fixent, en vertu de normes, les montants maximaux remboursés aux établissements pour les superficies qu'ils sont autorisés à louer. Ces normes ne favorisent pas toujours la saine gestion des fonds publics parce qu'elles n'incitent pas les établissements à réaliser des économies lorsque le marché locatif est favorable aux locataires.

Il y aurait lieu, pour inciter les universités à louer des locaux à des taux plus bas que la norme prévue, de leur permettre de garder les économies réalisées.

1.2. La rationalisation des activités d'enseignement

Les règles actuelles prévoient le versement d'une aide financière aux universités qui procéderont à des fusions, à des regroupements ou à des abandons de programmes d'études. Cette aide financière peut aussi être accordée pour la mise sur pied de certains services interuniversitaires. Un montant de un million de dollars a été réservé à cet effet en 1996-1997. Compte tenu de l'existence de la Commission des universités sur les programmes mise en place par la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec, le groupe de travail estime qu'il y aurait lieu de prévoir une nouvelle règle et un montant plus élevé pour son financement.

Le groupe de travail recommande la création, à partir de crédits nouveaux, d'un fonds particulier temporaire pour financer les coûts transitoires de la rationalisation.

Le Conseil supérieur de l'éducation suggérait de «prévoir une provision financière substantielle⁽⁹⁾» pour les mêmes fins. Les gains futurs en qualité et en coûts justifient une telle approche car, à court terme, il peut y avoir des coûts qui précèdent des économies à venir. La règle guidant l'administration de ce fonds pourrait prévoir financer jusqu'à 75 p. 100 des coûts transitoires des rationalisations interuniversitaires proposées par cette commission pour une période de trois ans. Les sommes prévues pour constituer ce fonds pourraient être croissantes, soit 5 millions de dollars la première année, 7 millions la deuxième année et 10 millions la troisième année. Il s'agirait là d'une avance de fonds temporaire que le gouvernement pourrait récupérer partiellement plus tard dans les établissements touchés. En effet, les rationalisations se traduiront par une réduction des coûts qui favorisera l'efficacité du système universitaire, lequel sera en mesure d'en assumer une partie.

Pour pouvoir bénéficier des sommes provenant de ce fonds, les universités touchées devraient démontrer que les éléments suivants sont présents dans chacun des projets qu'elles soumettront : augmentation de la qualité, diminution des coûts et présence de coûts transitoires.

*Le groupe de travail tient toutefois à faire remarquer que, dans l'hypothèse où le gouvernement ne serait pas disposé à injecter des crédits nouveaux pour démarrer le financement de ce **fonds**, il ne serait pas favorable à sa mise en place par un prélèvement sur l'enveloppe globale destinée au financement des universités. Il serait en effet injustifié de faire assumer les coûts de rationalisation des services universitaires prévus dans certains établissements par l'ensemble du réseau, toutes les universités étant déjà soumises à des compressions budgétaires.*

2. Les questions plus précises du mandat

2.1. Le financement des variations d'effectifs étudiants

Question : Comment modifier les règles actuelles de financement pour les effectifs supplémentaires de telle façon que la promotion voulue de l'accessibilité ne puisse pas se transformer en quelque «course

aux effectifs étudiants»?

L'expression «course aux effectifs étudiants» ne semble pas bien cadrer avec les efforts de promotion de l'accessibilité qui a été et qui demeure un objectif fondamental de l'enseignement universitaire au Québec. La compétition entre les universités, que l'expression «course aux effectifs étudiants» sous-entend, n'est pas nécessairement une mauvaise chose, les universités étant obligées d'offrir des activités d'enseignement et de recherche pertinentes et de qualité pour y attirer les meilleurs étudiants. De plus, cela incite les universités à demeurer à l'écoute des étudiants et les oblige à analyser de très près le marché de l'emploi soit pour modifier les programmes existants, soit pour en élaborer de nouveaux afin que leur programmation réponde de façon appropriée aux besoins de la société et aux préoccupations des personnes qui les fréquentent.

Le problème actuel n'est pas lié à la croissance des effectifs étudiants mais plutôt à leur décroissance, les données démographiques les plus récentes indiquant que le nombre de candidats potentiels est en régression alors que les taux de scolarisation semblent plafonner, sinon diminuer. Les établissements doivent donc faire face à des compressions de l'enveloppe budgétaire globale et à des diminutions d'effectifs étudiants. Dans les établissements où ces deux éléments se combinent, les résultats peuvent être extrêmement contraignants puisque les diminutions d'effectifs étudiants entraînent également une diminution des subventions.

La méthode actuelle a de plus un effet de redistribution de l'enveloppe de base. En effet, un établissement dont l'effectif étudiant diminue à court terme voit sa subvention réduite au profit d'un établissement dont l'effectif étudiant est en croissance. Il faut éviter que des diminutions ponctuelles amènent des réajustements de façon subite et imprévue, qui ne donnent pas aux universités le temps nécessaire pour apporter des réajustements efficaces à leurs activités et aux ressources utilisées. On a proposé à plusieurs reprises au groupe de travail d'examiner un mécanisme de financement des variations d'effectifs qui assurerait une plus grande stabilité financière et qui pourrait faire disparaître une partie de l'incertitude quant au financement futur.

Une des formules avancées ferait en sorte qu'aucune modification ne serait apportée, à court terme, au financement des effectifs étudiants lorsque ces effectifs fluctuent à l'intérieur d'une marge plus ou moins grande variant autour d'une moyenne mobile. Une telle formule permettrait aux universités de compter sur un financement plus stable, ce qui faciliterait la planification et l'organisation de leurs opérations et de leur développement. Cette formule a déjà été suggérée par le Conseil des universités en 1988⁽¹⁰⁾.

Le groupe de travail a examiné cette question attentivement et considère qu'une telle formule, bien que difficile à implanter, corrigerait la règle actuelle qui est trop sensible aux variations annuelles des effectifs étudiants. Une formule semblable est appliquée en Ontario depuis 1987 et le Comité consultatif sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire de cette province en proposait le maintien dans son rapport.

Les membres du groupe de travail n'ont pas eu le temps d'examiner tous les détails nécessaires à

l'implantation d'une telle formule de financement.

Cependant, ils croient qu'une telle approche aurait des effets positifs sur le financement des universités et ils en recommandent l'adoption. Cette formule pourrait comporter une moyenne mobile (portant sur une période de trois à cinq ans au maximum) et une marge permettant des variations d'effectifs étudiants de plus ou moins 2 p. 100, pondérées pour les disciplines et les cycles d'études.

Il faudra établir clairement au départ la façon d'instaurer cette formule pour que la période de transition ne vienne pas ajouter à l'incertitude financière que connaissent les universités. Le comité ontarien concluait : «Ce système de couloir différentiel permet d'amortir les chocs causés par les changements d'effectifs. À l'intérieur du couloir différentiel déterminé, la part des subventions et des droits de scolarité qui revient à l'établissement reste inchangée⁽¹¹⁾. Ce système a permis de mieux stabiliser la part des recettes, et il a favorisé la planification⁽¹²⁾».

La formule proposée ne laisserait pas les établissements indifférents en ce qui a trait aux effectifs étudiants, car les ajustements se feraient quand même pour ceux qui auraient vu leur effectif étudiant décroître en deçà de la marge permise. Ces établissements subiraient alors un ajustement négatif de leur subvention, tandis que les universités où l'effectif aurait augmenté au delà de cette marge pourrait recevoir un ajustement positif.

Les règles budgétaires ne peuvent régler la question de la compétition entre les universités pour ce qui est de l'offre de cours hors campus. Les membres du groupe de travail incitent cependant les universités à faire une analyse serrée de telles activités qui, à la fois, sont coûteuses et peuvent amener des dédoublements improductifs. Les cours hors campus n'assurent pas nécessairement une plus grande accessibilité et une meilleure qualité. Une concertation interuniversitaire régionale, lorsque cela est nécessaire, offre probablement une meilleure garantie quant à la qualité et à l'accessibilité.

2.2. Les programmes conduisant à l'obtention d'un certificat et les autres programmes courts

Question : Y a-t-il lieu de changer les modalités et le niveau de financement public des programmes conduisant à l'obtention d'un certificat et d'autres programmes courts, pour lesquels les taux de réussite montrent qu'ils conduisent relativement peu à l'obtention d'un diplôme, encore moins à celle d'un grade universitaire?

Cette question a suscité de très nombreuses et de très fortes réactions des intervenants, les programmes courts constituant une voie privilégiée d'accès aux études ainsi qu'aux diplômes et aux grades universitaires pour plusieurs groupes sociaux. Il importe de préciser dès le départ que l'on trouve, sous l'appellation «programmes courts», les formations les plus diverses, que ce soit des programmes de formation initiale de base dans une discipline donnée, des programmes de perfectionnement pour des

personnes qui veulent améliorer leurs compétences ou maintenir leur «employabilité», ou encore des programmes dont la portée est plus culturelle.

Déjà, en 1986, le Conseil des universités indiquait dans un avis⁽¹³⁾ sur la formation courte que la différence majeure entre le Québec et le reste du Canada tenait au fait que, dans les autres provinces, les adultes s'inscrivent à des programmes conduisant à l'obtention d'un baccalauréat plutôt qu'à des programmes courts. Le Conseil rapportait aussi que «le Québec octroyait 11 199 des 15 337 diplômes de certificats décernés dans les universités canadiennes. Manifestement, le Québec est loin en avance dans ce type de diplômes et, par voie de conséquence, dans le développement des programmes correspondants ⁽¹⁴⁾».

À l'automne 1986, «c'est près de 65 000 étudiants qui sont inscrits dans les programmes courts de premier cycle (pour l'essentiel des certificats) des universités québécoises, soit environ 30 p.100 de leur population étudiante de premier cycle⁽¹⁵⁾». Plusieurs de ces programmes courts «sont reliés de près ou de loin au secteur de l'administration qui accepte plus de 40 p. 100 des étudiants inscrits (...). L'image qui se dégage est celle d'un ensemble de programmes reliés à des problématiques particulières ou à des besoins résultant de situation de travail⁽¹⁶⁾».

À l'automne 1995, l'image statistique globale des programmes courts semblait en gros la même. En effet, nous trouvons, dans les universités québécoises, 65 630 personnes inscrites dans les programmes dits courts, ce qui représentait plus de 27 p. 100 de l'effectif total des universités. De ce nombre, 55 609 personnes étaient inscrites à un programme de premier cycle conduisant à un certificat, 7 473 à un programme de deuxième cycle conduisant à un diplôme et seulement 2 278 à des microprogrammes ou pour des attestations. Un grand nombre de ces personnes étudiaient dans les sciences de l'administration (22 763), dans les sciences de la santé (7 631) et dans les sciences de l'éducation (7 898). Cependant, quand on y regarde de plus près, on constate une modification importante quant au nombre d'étudiants qui fréquentent ces programmes à temps plein.

On nous a habitués à penser que l'équation suivante était toujours vraie : inscription à un programme conduisant à un certificat égale études à temps partiel. Pourtant les données récentes nous montrent que cette situation évolue rapidement. De 1988 à 1995, on a observé un accroissement du tiers des inscriptions à temps plein aux programmes conduisant à un certificat. En 1995, des données préliminaires semblaient indiquer que 18 p. 100 des étudiants inscrits à des programmes conduisant à un certificat fréquentaient les universités à temps plein. L'effectif étudiant était composé de 60 p.100 de femmes et cette proportion est demeurée constante depuis de nombreuses années. Une étude effectuée ⁽¹⁷⁾ par la Faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal nous apprend aussi que la très grande majorité des étudiants inscrits à ces programmes occupe un emploi rémunéré et que les études choisies par ces personnes sont la plupart du temps liées à un emploi.

De 1986 à 1992, le nombre d'inscriptions à des programmes courts allait en augmentant. Toutefois, une étude récente du Ministère⁽¹⁸⁾, effectuée à la demande du groupe de travail, a montré que les inscriptions totales aux programmes conduisant à un certificat étaient en forte diminution depuis 1992. Cette

situation est essentiellement attribuable à la baisse des étudiants à temps partiel (19 p. 100 de moins), alors que les inscriptions à temps plein se sont maintenues. Ces réductions d'effectifs étudiants sont beaucoup plus importantes que celles qui ont pu être observées dans les autres catégories de programmes d'études.

Contrairement à l'idée véhiculée, on nous a démontré que la diplomation dans les programmes conduisant à un certificat est souvent supérieure à celle que l'on trouve dans les majeures et comparable à ce que l'on trouve, en formation initiale, dans les programmes de baccalauréat dont l'admission n'est pas contingentée. Selon une étude longitudinale portant sur les étudiants inscrits à un programme conduisant à un certificat (cohorte de 1988), le taux de réussite maximal⁽¹⁹⁾ est estimé à 85 p.100 pour l'effectif à plein temps et à 40 p. 100 pour l'effectif à temps partiel. Ces valeurs sont bien plus fortes que celles qui sont observées pour l'ensemble des programmes conduisant à un baccalauréat. Pour ces programmes, le taux de réussite maximal est estimé à 76 p. 100 pour l'effectif à temps plein; il serait de 38 p. 100 pour l'effectif à temps partiel. Il faut noter cependant qu'il est plus facile d'obtenir un diplôme de 30 unités qu'un diplôme de 90 ou 120 unités.

Même si les données évoluent rapidement, il convient de se demander si les principaux problèmes relevés par le Conseil des universités dans son rapport sur la formation courte sont toujours d'actualité. Ces problèmes peuvent se résumer ainsi :

- les programmes courts sont très inégalement intégrés aux activités régulières de l'université, marginalisant ainsi leur effectif qui ne bénéficie pas toujours des ressources ordinaires de l'établissement;
- des conditions d'admission minimales et le non-ordonnement des programmes en des niveaux de difficulté graduels qui ne permet pas de véritables progrès dans l'apprentissage;
- la grande diversité des programmes courts, dont le format est variable, et dont les objectifs et le contenu sont définis de façon approximative, ne contribue pas à rehausser leur valeur et leur réputation, à rendre crédible la formation qui s'y donne;
- l'offre de programmes courts, plus faciles d'accès dans bien des cas, pourrait avoir détourné une partie de l'effectif étudiant des programmes conduisant au baccalauréat;
- les programmes courts, même s'ils ont été conçus pour répondre à des besoins précis de l'effectif étudiant, ne constituent une réponse valable que dans la mesure où ils sont offerts dans des conditions de qualité et qu'ils ouvrent la porte à des perspectives réelles de progrès.

Un certain nombre de questions nouvelles apparaissent également; elles sont liées à l'économie générale du système. Le groupe de travail souhaite en faire part en indiquant que l'ensemble des questions,

auxquelles il n'a pas pu répondre à l'intérieur de son mandat, pourraient sans doute être examinées avec beaucoup de pertinence par le groupe de travail mandaté par la ministre pour élaborer une politique de la formation continue. Voici donc les principaux points qui ont retenu l'attention du groupe de travail.

- Les processus d'approbation des programmes conduisant à l'obtention d'un grade ne s'appliquent pas aux programmes courts. L'élaboration et la mise en oeuvre des programmes courts ne relèvent que des établissements, ce qui ne favorise pas la rationalisation de l'offre de service à l'échelle du réseau des universités. Le groupe de travail a aussi noté une tendance récente à la multiplication des diplômes de deuxième cycle qui ont des caractéristiques semblables à celles des certificats de premier cycle.
- Il est pertinent de se demander qui doit financer l'«employabilité» : l'individu, les entreprises ou la société? Cette question se pose notamment pour les personnes qui occupent déjà un emploi et qui doivent, pour le conserver, se recycler ou acquérir de nouvelles compétences. Le financement de certaines activités de recyclage professionnel entre également dans cette catégorie. En fait, il faut aussi se demander plus globalement si l'université est le meilleur endroit pour offrir certaines de ces activités.

Le groupe de travail a réalisé que la question des programmes courts au Québec était très complexe et qu'elle le devenait de plus en plus, compte tenu de l'évolution récente observée dans le comportement des effectifs étudiants qui s'y inscrivent. De nombreuses questions sont demeurées sans réponse, mais l'importance de cette formation pour un grand nombre de personnes et pour la société en général et la place qu'elle occupe dans les universités ont conduit le groupe de travail à ne pas proposer, pour le moment, une diminution de son financement. Le groupe de travail a estimé qu'il s'agissait là d'un choix de société et qu'un large débat public était nécessaire avant de proposer quelque modification que ce soit aux règles de financement concernant les programmes courts.

D'ici là, le groupe de travail recommande de maintenir le financement actuel des programmes conduisant à l'obtention d'un certificat et des autres programmes courts.

2.3. Le niveau des cours

Question : Y a-t-il lieu d'exclure du financement public certaines catégories de cours dont le contenu ne serait pas clairement du niveau des études universitaires ou pour lesquels on serait justifié de faire assumer les frais par les étudiants?

Les règles de financement demandent de comptabiliser toutes les activités pour lesquelles des unités sont attribuées, mais les universités ont l'entière responsabilité d'évaluer le niveau de ces activités. Il n'est pas du ressort du ministère de l'Éducation de procéder lui-même à une réévaluation dans ce domaine. Il peut

cependant indiquer explicitement aux universités l'importance qu'il accorde à l'étude de cette question.

Déjà, l'augmentation des droits de scolarité a pu mettre un frein à la multiplication des activités non précisément universitaires et à la participation des étudiants à ces activités, et on constate que les activités pour lesquelles des unités ne sont pas attribuées doivent s'autofinancer. Il faut noter ici qu'il ne s'agit pas de cours qui font partie d'un programme, lesquels sont évalués par des comités de programme qui doivent s'assurer de leur cohérence et de leur niveau.

On a généralement tendance à penser que la formation doit être donnée dans les différents ordres d'enseignement de manière exclusive, chaque ordre d'enseignement étant chargé de mener les élèves à un certain niveau de connaissance considéré comme préalable à une formation de niveau supérieur. En pratique, on s'aperçoit que les frontières entre les connaissances ne se découpent pas aussi facilement et que les cheminements étudiants ne sont pas toujours séquentiels. Il est inévitable qu'il y ait des chevauchements, encore faut-il les minimiser. Mais il demeure que les jonctions entre les niveaux de formation doivent demeurer souples, et dans la mesure où les cours sont intégrés au cheminement de formation dans un programme, il doivent être financés.

Par ailleurs, les universités doivent, dans certaines circonstances, s'adapter aux étudiants qu'elles reçoivent. Tous les étudiants ne sont pas au même niveau au départ et des cours de mise à niveau peuvent être nécessaires et être plus efficaces qu'un renvoi des étudiants à un palier inférieur. Les universités doivent aussi composer avec des étudiants qui ont été formés dans les ordres d'enseignement inférieurs. Ceux-ci ont parfois eu des difficultés à assurer à tous leurs diplômés sans exception le niveau de formation auquel on était, comme société, en droit de s'attendre. Il faut donc, dans certains cas, pallier des faiblesses évidentes chez les étudiants en attendant que les ordres d'enseignement précédents mettent en place les mesures correctives. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille ériger en système de telles pratiques et en faire un passage obligé pour tous les étudiants. Il faut s'assurer que les structures temporaires qui sont créées pour répondre à ces besoins à caractère ponctuel ne se transforment pas en structures permanentes qu'il faudra ensuite maintenir.

La solution à cette question passe donc par une meilleure harmonisation entre les ordres d'enseignement. Les cours de mise à niveau constituent une situation marginale en regard de l'ensemble des étudiants inscrits. Les apprentissages de base, en particulier en français écrit ou en mathématiques, constituent toujours des préalables à la réussite des études universitaires et à la qualité de la formation. Des cours de langue seconde peuvent même être nécessaires pour permettre l'accès au marché du travail à des étudiants qui, tout en ayant acquis une excellente formation, ne possèdent pas suffisamment l'usage de l'anglais ou du français, selon le cas. Les cours d'autres langues peuvent aussi être nécessaires à la poursuite d'études dans certaines disciplines. Mais là encore, il s'agit d'une question qui relève de l'harmonisation entre les différents ordres d'enseignement.

En conclusion sur cette question, les membres du groupe de travail ne croient pas qu'un contrôle, par le Ministère, sur le niveau des cours soit souhaitable ni même possible et, en conséquence, aucune règle particulière de financement n'est

recommandée.

2.4. La diminution de la durée des études et les abandons

Question : Quelles nouvelles règles budgétaires permettraient d'inciter les établissements à favoriser la diminution de la durée des études et la diminution du nombre d'abandons en cours de route?

En ce qui a trait au temps que prend un étudiant pour obtenir un diplôme, la durée des études n'occasionne pas en soi de coûts supplémentaires dans le système actuel de financement des universités. En effet, le système de financement est ainsi conçu que c'est le nombre d'unités associées aux cours auxquels s'inscrit un étudiant chaque trimestre qui constitue la base du calcul de la subvention gouvernementale. Si un étudiant suit peu de cours, parce qu'il est à temps partiel, cela coûte peu en subvention. Au contraire, s'il s'inscrit à beaucoup de cours durant une année, cela augmente le coût en proportion. Ainsi donc, l'étalement des études sur une longue période ne constitue pas en soi une source de dépenses supplémentaires. Il peut même être une source d'économies si un étudiant, disposant de moins de temps pour ses études, ne s'inscrit qu'aux activités auxquelles il peut normalement participer et réussir durant un trimestre donné.

Par contre, le nombre total d'unités associées aux cours auxquels un étudiant doit s'inscrire pour terminer un programme peut impliquer des coûts supplémentaires. En effet, dans la formule de financement, on tient compte de toutes les unités associées aux cours auxquels sont inscrits les étudiants, qu'elles aient été accumulées ou non à la fin d'un trimestre. Par exemple, le fait qu'un étudiant, pour obtenir un baccalauréat requérant normalement 90 unités, s'inscrive à des cours auxquels sont associés 120 unités engendre des coûts supplémentaires. Bref, l'échec, les abandons et les changements de programme coûtent cher à la société.

Il faut se méfier des généralisations parfois faciles. Le problème de l'allongement des études et des abandons n'a pas la même ampleur dans les programmes dont l'admission est contingentée et dans les programmes de formation professionnelle. Dans les programmes pour lesquels les règles d'admission sont moins strictes et dans lesquels il y a eu une explosion des effectifs étudiants, on peut éprouver des difficultés plus grandes. On ne peut s'ajuster très rapidement et assurer, par exemple, le même encadrement. S'adressant parfois à des étudiants qui les choisissent comme deuxième ou troisième choix, la motivation des personnes inscrites à ces programmes n'est pas la même. Les causes d'abandon et d'échec peuvent être multiples; elles résident parfois dans l'organisation des études universitaires mais elles résultent aussi d'une multitude de facteurs sociétaux ou propres aux individus. Un taux d'abandon élevé est en quelque sorte la conséquence d'une grande accessibilité. La politique d'accessibilité telle qu'elle est appliquée au Québec est le résultat de choix antérieurs et le groupe de travail ne les a pas remis en cause.

Les représentants des associations étudiantes ont dit que l'encadrement était insuffisant à l'université. Même si cet état de fait ne peut être généralisé, le groupe de travail reconnaît qu'il existe un problème

d'encadrement des étudiants. De plus, on reconnaît généralement qu'un meilleur encadrement entraîne un taux moindre d'abandon et une amélioration du taux de réussite. Bien que ces activités de soutien aux étudiants dans leur intégration à l'université ne soient pas de la responsabilité exclusive des professeurs, mais également celle de l'ensemble des personnes travaillant dans les universités, il faut reconnaître que les compressions budgétaires, qui obligent les universités à réduire l'ensemble de leur personnel - y compris le nombre de professeurs réguliers - et à engager, pour les remplacer, des chargés de cours, ne peuvent contribuer à un meilleur encadrement. Le problème d'encadrement n'est pas récent, mais il a été amplifié par les dernières compressions budgétaires.

Le groupe de travail a également constaté que la proportion des étudiants fréquentant les universités à temps partiel est beaucoup plus élevée au Québec qu'ailleurs au Canada ou même dans d'autres pays. On sait que ce type de fréquentation mène plus difficilement à l'obtention d'un diplôme. Cette pratique a aussi des conséquences sur la qualité de la vie dans les établissements et sur les modes d'organisation pédagogique. Comment encadrer un étudiant qui se présente rarement à l'université? Comment donner des cours par bloc d'une heure, par exemple, pour favoriser des échanges d'idées plus fréquents avec les professeurs, lorsque les étudiants ne peuvent se présenter en classe tous les jours parce qu'ils occupent aussi un emploi?

Les abandons se produisant surtout au cours de la première année universitaire (environ 60 p.100 de ceux qui abandonnent le font pendant cette période), les universités devraient faire des efforts particuliers durant cette période. L'université y a tout intérêt puisque le financement est réduit si un étudiant abandonne. Les universités sont donc incitées à prendre différentes mesures pour retenir leurs étudiants. En période de resserrement des effectifs étudiants, l'encadrement des étudiants devient une mesure encore plus rentable pour les établissements. Plusieurs établissements ont d'ailleurs mis en oeuvre récemment des programmes spéciaux d'encadrement. Il est à prévoir que les établissements vont continuer à faire preuve de responsabilité en attirant les meilleurs étudiants et en les encadrant pour assurer la réussite de leurs études.

Il faut garder à l'esprit que de vouloir lier le financement universitaire à un taux de persévérance dans les études, lequel taux peut dépendre en grande partie de facteurs extrinsèques, pourrait avoir des conséquences inattendues. En effet, le fait d'encourager, par le biais du financement, la diminution de la durée des études pourrait inciter les établissements à réduire les exigences sur le plan des études et la qualité des diplômes.

Le groupe de travail a abordé la question d'un financement différencié moindre, pour les 30 premières unités qu'accumulent les étudiants dans un programme d'études, tout en maintenant le financement total du premier cycle au même niveau. La logique justifiant une telle approche tient au fait que l'on suppose que plus un étudiant avance dans son programme d'études, plus les coûts de sa formation seraient élevés. Certains croient qu'en accordant ainsi une plus grande part du financement pour les 30 ou 60 dernières unités, les établissements seraient incités à faire les efforts nécessaires pour aider les étudiants à poursuivre leurs études.

La complexité d'un tel financement et ses résultats incertains ont conduit le groupe de travail à ne pas retenir cette approche, dont l'analyse pourrait éventuellement être reprise dans un autre contexte où le temps et les moyens mis à la disposition d'un éventuel groupe de travail seraient suffisants.

Le groupe de travail a aussi pris connaissance de travaux exécutés au Ministère touchant le cheminement scolaire des étudiants qui avaient obtenu un grade universitaire. Il s'est notamment interrogé quant au nombre de cours auxquels sont inscrits les étudiants et au nombre d'unités qu'ils accumulent réellement chaque trimestre pour obtenir leur diplôme. Le temps dont disposait le groupe de travail n'a pas permis d'obtenir des données précises à ce sujet; pour le savoir, il aurait fallu effectuer différentes études longitudinales sur le comportement des étudiants. Des travaux préliminaires établissent, pour la cohorte des étudiants à temps plein de 1989, le nombre moyen de trimestres de présence pour obtenir un diplôme à 7,2 pour ceux qui étaient inscrits à un programme conduisant à l'obtention d'un baccalauréat de moins de 100 unités, et à 8,9 pour ceux qui étaient inscrits à un programme plus long. Cette situation varie d'une université à l'autre. Ne connaissant pas le nombre moyen de cours par trimestre, pas plus que la distribution qui se cache sous cette moyenne, le groupe de travail ne peut déterminer la proportion des étudiants qui auraient pu se montrer plus efficaces dans l'utilisation des ressources.

Pour le moment, le groupe de travail est donc d'accord avec les universités pour considérer que la diminution de la durée des études et du nombre des abandons dépend plus des universités que des règles budgétaires.

Les membres du groupe de travail estiment qu'un resserrement dans la définition des règlements pédagogiques et leur application plus stricte seraient probablement plus efficaces pour atteindre les résultats recherchés. Si, après étude, il se révélait que ces mesures ne soient pas suffisantes, le groupe de travail recommande, comme moyen de dernier recours, que l'on étudie la possibilité de fixer un maximum d'unités au delà duquel un étudiant pourrait être appelé à payer des droits de scolarité plus élevés.

Le groupe de travail est aussi d'avis qu'une des pistes les plus intéressantes à explorer consisterait sans doute à récompenser les étudiants qui réussissent à terminer leurs études en ne s'inscrivant qu'au minimum de cours nécessaires, soit par un mécanisme de remise de dette pour ceux qui ont reçu le soutien du système d'aide financière, soit par un remboursement partiel des droits de scolarité qui toucherait l'ensemble des étudiants, boursiers ou non.

2.5. La diplomation

Question : Comment modifier l'actuel incitatif à la réussite des études de manière à en accroître les effets?

Le groupe de travail a pris connaissance des travaux effectués par un groupe de travail conjoint⁽²⁰⁾ sur la diplomation en 1995. Il a également consulté des données récentes sur le sujet, fournies par le ministère de l'Éducation. Certaines de ces études contiennent des éléments comparatifs avec d'autres provinces canadiennes et avec des États américains. Au regard de ces études, le groupe de travail a pu constater que le taux de réussite dans les universités québécoises se comparait avec ce qui a pu être observé ailleurs, et qu'il atteignait près de 70 p. 100 en ce qui concerne les étudiants inscrits à un programme conduisant au baccalauréat. Il est loin d'être convaincu qu'il y a là un problème important, mais des nuances s'imposent.

En effet, la situation observée est très variable selon les établissements, suivant qu'il s'agit de programmes dont l'admission est contingentée, ou encore, de programmes de formation professionnelle ou disciplinaires. La structure assez unique des programmes courts au Québec ne facilite pas toujours une lecture que l'on voudrait plus globale de cette question. Ainsi, le nombre de diplômes accordés au Québec, par rapport à la population cible, se compare avantageusement à celui de l'Ontario pour la maîtrise et le doctorat, ce qui est moins le cas pour le baccalauréat.

On nous a aussi fait remarquer que l'accès à l'université n'implique pas toujours l'obtention d'un diplôme et que bon nombre d'étudiants acquièrent ce qu'ils viennent chercher à l'université sans nécessairement obtenir un diplôme. De plus, le temps que prennent les étudiants pour obtenir leur diplôme ne peut être lié seulement à un financement particulier des universités mais aussi aux situations financières particulières des étudiants, lesquelles influent sur leur comportement. Enfin, il n'est pas du tout évident que la diplomation observée dans certains programmes d'études, notamment ceux dont l'admission est fortement contingentée, peut encore être améliorée.

L'amélioration de la diplomation n'est pas une fin en soi mais peut être un indicateur des progrès à faire. Les préoccupations touchant la diplomation ont quelquefois tendance à occulter les débats entourant la qualité de la formation en les réduisant à de simples pourcentages, ce qui n'est qu'un aspect de l'amélioration de la qualité.

Certains intervenants ont dit douter de l'efficacité de la mesure actuelle touchant le financement par le nombre de grades, les universités pouvant utiliser les fonds reçus à ce titre à des fins générales. Il faut remarquer qu'il était trop tôt pour évaluer l'efficacité de cette mesure dont l'introduction ne remonte qu'à 1992-1993. En effet, de telles évaluations sont habituellement faites en analysant les changements de comportement observés dans les cohortes d'étudiants, ce qui requiert une période de temps assez longue.

Le groupe de travail a également pris en considération le fait que la valeur symbolique de la mesure actuelle est évidente et que son message est clair.

Le groupe de travail recommande donc de maintenir la règle de financement par le nombre de grades. Cependant, le groupe de travail incite fortement les universités à affecter une partie importante de cette enveloppe à de nouvelles mesures

d'encadrement des étudiants étant donné le lien très étroit entre celles-ci et la diplomation.

2.6. Les secteurs de disciplines et les cycles d'études

Question : Y a-t-il lieu de modifier les pondérations actuellement utilisées dans le financement des différents secteurs de disciplines et des différents cycles d'études?

La méthode utilisée depuis le milieu des années 80 pour le financement des effectifs étudiants dans les universités repose sur une différenciation des coûts par secteurs de disciplines et par cycles d'études. Un autre aspect de cette question a un caractère plus technique, lié à la manière de compter les étudiants aux cycles supérieurs. Les remarques des intervenants ont porté sur ces trois éléments, lesquels peuvent difficilement être dissociés l'un de l'autre.

Aux cycles supérieurs, lorsqu'un étudiant est inscrit à un programme dont une partie des activités consiste à rédiger un mémoire ou une thèse (maîtrise ou doctorat), il n'est pas possible de mesurer sa charge de travail à chaque trimestre, comme c'est le cas par la mesure des unités au premier cycle. Le Ministère a donc convenu d'étaler le décompte des étudiants sur des durées fixes de quatre trimestres pour la maîtrise et de huit trimestres pour le doctorat. En pratique, cela correspond, aux fins du financement, à une année universitaire (trois trimestres : été, automne, hiver) plus un trimestre pour la maîtrise, et à deux années universitaires plus deux trimestres pour le doctorat. Tous les établissements nous ont indiqué que cette méthode, liée à la manière de compter les étudiants, devrait être ajustée pour que les durées fixées reflètent mieux la réalité des universités.

Le groupe de travail a reçu des avis divergents de la part des intervenants sur les coûts engendrés par les cycles d'études. Si une bonne majorité des intervenants considèrent que les cycles supérieurs doivent continuer à être financés à des taux plus élevés que ceux du premier cycle et si certains estiment que la pondération actuelle devrait même être augmentée pour mieux refléter les différences de coûts entre les cycles d'études, il n'y a pas eu d'unanimité sur les poids relatifs à accorder à chacun d'entre eux.

Quant à la question des secteurs de disciplines, qui sont au nombre de onze dans la formule actuelle, plusieurs intervenants ont dit souhaiter que leur nombre soit réduit puisque, de toute évidence, le différentiel de coûts entre certains secteurs de disciplines ne justifie pas leur maintien dans la formule de financement. La révision de cette question exige des travaux complexes et le nombre idéal de secteurs reste à déterminer.

Quelques questions subsidiaires se posent également, notamment celles touchant le financement des cours supplémentaires qui sont parfois exigés des étudiants qui s'inscrivent à des études de 2^e et 3^e cycle, le financement des propédeutiques et le financement des bacheliers qui, dans certaines disciplines, passent directement à un programme conduisant à un doctorat.

Toutes ces questions ne peuvent être étudiées séparément; par exemple, si on allongeait la durée durant laquelle on compte les étudiants des cycles supérieurs aux fins du financement, sans autre considération, on modifierait de fait l'équilibre actuel établi pour le financement des cycles d'études au profit des cycles supérieurs et au détriment du premier cycle, même en ne modifiant pas la pondération actuellement utilisée pour les cycles d'études.

Le groupe de travail est conscient que de telles modifications pourraient avoir pour conséquence de modifier cet équilibre, lequel touche à la fois les bases historiques et le financement des variations d'effectifs étudiants aux différents cycles d'études.

Le groupe de travail recommande néanmoins de former un groupe de travail spécialement chargé d'étudier la question et de faire les simulations que d'éventuels changements nécessitent. Ce groupe de travail serait notamment chargé :

- de revoir la durée de prise en compte, aux fins de financement, des étudiants des cycles supérieurs pour que cette durée corresponde à la durée souhaitée pour de telles études, y compris dans les situations où un bachelier s'inscrit directement à un programme conduisant à un doctorat;
- de réviser la pondération des cycles d'études pour s'assurer qu'on y tient compte des coûts réels engendrés par les étudiants de chacun des cycles, y compris la question des cours supplémentaires et des propédeutiques;
- de proposer un nouvel agencement des secteurs de disciplines qui reflète davantage les différences de coûts pouvant exister entre certains groupes de disciplines.

Le groupe de travail est cependant d'avis qu'avant d'introduire de nouvelles mesures à cet égard il faudra attendre la fin des compressions budgétaires.

2.7. Les établissements situés dans les régions périphériques

Question : Y a-t-il lieu d'introduire de nouvelles règles concernant particulièrement les universités situées dans les régions dites périphériques?

L'Université du Québec a indiqué le groupe de travail que certaines de ses constituantes devaient faire face à des difficultés particulières. Elle nous a précisé que certaines d'entre elles sont dans une situation de grande précarité en raison de l'évolution démographique et des compressions budgétaires successives. On prévoit notamment que les effectifs étudiants de certaines de ces constituantes seront en diminution pour plusieurs années à venir. On nous a informés que dans le contexte des règles budgétaires actuelles, si celles-ci continuaient de s'appliquer sans discernement, certaines constituantes pourraient se trouver

dans des situations financières pour le moins périlleuses.

Le groupe de travail reconnaît que les universités implantées dans les régions périphériques (on considère ici uniquement les constituantes de l'Université du Québec situées à Rimouski, à Chicoutimi et en Abitibi-Témiscamingue) font face à des difficultés particulières, dont les principales sont certainement d'ordre démographique, mais qui résultent aussi de la dispersion de leur effectif étudiant et de leur éloignement. Des études de la CREPUQ montrent que, par comparaison avec les établissements ontariens, ce sont surtout les plus petits établissements québécois qui ont des coûts moyens plus élevés.

Or, dans le temps dont ils disposaient, les membres du groupe de travail ne pouvaient poser un diagnostic valable sur la situation financière réelle de ces universités et il leur paraissait essentiel, avant de proposer des solutions plus permanentes, de procéder à une analyse plus approfondie de chacun de ces établissements, en distinguant notamment les éléments plus structurels des éléments plus conjoncturels, évitant ainsi que le problème de financement que l'on tente de résoudre par une injection de fonds supplémentaires ne réapparaisse à des cycles temporels réguliers, comme ce fut le cas dans le passé.

Le groupe de travail considère que la solution à apporter ne doit pas être temporaire ni constituer un cataplasme et il est bien conscient que la question plus générale des établissements situés dans les régions périphériques ne se limite pas aux seules constituantes qui sont mentionnées plus haut. Il faut se demander quelle configuration prendront ces établissements à plus long terme, quelles structures et quelles missions leur seront dévolues? Il faut se rappeler qu'à l'intérieur d'une enveloppe fermée toute subvention supplémentaire accordée à ces établissements se fait aux dépens des autres établissements, dont les subventions décroissent déjà. Il faudrait surtout éviter que, dans ce contexte, en voulant aider certains établissements en difficulté, on affaiblisse davantage l'ensemble du réseau universitaire québécois.

Le groupe de travail estime donc que tout ajustement des bases de financement de ces universités devra être accompagné de conditions liées à l'élaboration de nouveaux programmes, à l'utilisation d'un mode d'enseignement à distance et à la collaboration avec les cégeps de leur région (fusion de service, intégration de programmes, partage de ressources). Il est bien conscient qu'on ne pourra échapper à un débat de fond et qu'il faudra examiner les objectifs qu'on leur fixe et faire les choix qui s'imposent.

Comme on l'a mentionné, le groupe de travail n'ayant fait aucun diagnostic sur la situation financière de ces établissements, il s'en est remis à l'évaluation faite par l'Université du Québec. Ainsi, selon ce qui a été rapporté au groupe de travail, on se devait d'agir de toute urgence pour empêcher que la situation financière de ces établissements n'atteigne un point de non-retour.

S'il advenait qu'au Ministère on arrive à la conclusion qu'il faille apporter une aide immédiate et puisque l'on prévoit que les effectifs étudiants de ces établissements continueront à diminuer, le groupe de travail recommande, comme palliatif, que le Ministère rembourse à ces établissements, de manière forfaitaire, le montant qui sera

prélevé par l'application de la règle touchant le financement des variations des effectifs étudiants. Si cette mesure était prise dès 1996-1997, au moment des calculs définitifs des subventions, le coût de ce remboursement devrait être financé à même la réserve que l'on trouve aux règles budgétaires 1996-1997. Cette mesure devra avoir une durée limitée, le temps qu'un groupe de travail puisse terminer l'analyse de la situation et proposer une solution à long terme.

Cependant, le groupe de travail insiste fortement sur le fait que les politiques qui seront arrêtées touchant les universités dans les régions périphériques devront faire l'objet d'une étude et d'un débat sur la mission et le rôle de ces établissements; ce débat devrait être entrepris à très court terme. Les effectifs étudiants vont diminuer ou, au mieux, vont demeurer stables dans tous les autres établissements d'enseignement universitaire du Québec. Des mesures, telles que le financement à 100 p. 100 des effectifs, qui sont demandées par l'Université du Québec pour de nouveaux programmes qui seraient offerts dans ces établissements en périphérie pourraient, dans les circonstances actuelles, se défendre pour tous les autres établissements. Le groupe de travail croit que les universités du Québec, toutes ensemble, doivent pouvoir offrir tous les services d'enseignement universitaire à toute la population qui a la capacité et la motivation voulues pour accéder à cet ordre d'enseignement, mais aucun établissement ne peut prétendre offrir tous ces services à tous partout au Québec. Chacun doit servir la population selon ses caractéristiques propres, selon sa position géographique et en tenant compte des coûts qui en découlent.

2.8. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications

Question : Comment, autrement que par le nombre d'étudiants inscrits, serait-il indiqué de soutenir le télé-enseignement? Plus globalement, comment favoriser l'utilisation pédagogique des nouvelles technologies de l'information et des communications?

Le développement de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) à l'enseignement universitaire exige des investissements qui sont hors de portée pour chaque université prise individuellement. En effet, des projets à l'étude dans différentes universités ont montré que les coûts fixes liés à la conception et au développement des modèles d'utilisation des nouvelles technologies à des fins d'apprentissage étaient très importants. Il nous faut donc envisager une collaboration à l'échelle du réseau pour accélérer le développement des NTIC dans l'enseignement. La CREPUQ a mis en branle des travaux pour mettre au point cette collaboration, laquelle implique aussi une participation de l'entreprise privée. Le marché québécois n'étant peut-être pas suffisamment grand pour permettre un amortissement des investissements sur une durée de vie utile qui peut être assez courte, une ouverture sur le marché mondial sera peut-être nécessaire.

Il ne faut pas surestimer le potentiel des NTIC, ni sous-estimer la complexité des apprentissages universitaires. Le groupe de travail estime que ces nouvelles technologies ne constitueront au mieux qu'un appui important à l'apprentissage des étudiants et que le contact direct entre les professeurs et leurs étudiants demeurera, pour longtemps encore, le meilleur outil pédagogique. Le groupe de travail réalise que les NTIC sont un moyen d'enseignement coûteux, sans être toujours des plus efficaces.

Le télé-enseignement, que plusieurs universités utilisent déjà, pourrait sans doute permettre, dans certaines situations bien précises, de réaliser des économies mais surtout de favoriser l'accès, au plus grand nombre de personnes et à des coûts raisonnables, à des ressources qui ne seraient pas autrement disponibles. La Télé-université, une constituante de l'Université du Québec, pourrait devenir un instrument privilégié pour le développement de cette forme d'enseignement dans les autres constituantes de ce réseau. Il n'est cependant pas évident, dans la structure actuelle, que cet établissement puisse jouer le même rôle à l'échelle du réseau des universités. Le groupe de travail considère qu'on doit prévoir une harmonisation étroite entre les travaux menés à la CREPUQ et à la Télé-université. Compte tenu des coûts énormes qui semblent être en cause, le Québec n'a pas les moyens de se payer deux structures indépendantes ayant le même objectif. Le télé-enseignement et l'utilisation des NTIC pourraient profiter au système universitaire québécois à condition que l'on tire avantage des économies d'échelle liées aux entreprises de regroupement et que l'on évite la dispersion des structures.

Bien que le groupe de travail soit d'avis que la plus grande source de financement devrait continuer d'être les effectifs étudiants, le Ministère devrait réserver, dans le fonds de développement des programmes, une enveloppe destinée à soutenir le financement des projets communs utilisant les NTIC.

2.9. La recherche

Question : Par quelles règles de financement pourrait-on inciter les universités à poursuivre leur effort de recherche?

La recherche a connu des développements importants dans les universités du Québec au cours des dernières années. Cette croissance a été favorisée par toute sorte d'incitatifs, principalement fiscaux, mais également par l'introduction de mesures budgétaires destinées à payer une partie des coûts indirects qui découlent des engagements des universités dans la recherche. Les subventions à la recherche commencent toutefois à plafonner.

La règle actuelle de financement des coûts indirects liés à la recherche est une initiative qui a tellement bien réussi que les universités d'autres provinces invitent leur gouvernement respectif à intégrer une règle semblable au cadre de financement qui leur est propre. Elle est basée sur l'excellence et a encouragé le développement de la recherche sur les plans qualitatif et quantitatif. Cette règle existe depuis 1989-1990 et il en découle une enveloppe annuelle d'environ 40 millions de dollars en subventions de fonctionnement.

Plusieurs universités souhaitent que le pourcentage des coûts indirects financés (10 ou 15 p. 100 selon les disciplines) soit augmenté. Il a aussi été mentionné que cette règle favorisait les établissements qui possèdent un secteur des sciences de la santé et un secteur du génie bien développés. Cela étant dit, le groupe de travail a constaté que la grande majorité des intervenants ne souhaite pas de modifications

importantes à cette règle. Le groupe de travail est toutefois d'accord avec une remarque qui fut mentionnée à plusieurs reprises : la clef de la capacité des universités à s'engager en recherche, c'est leur corps professoral; la meilleure incitation à poursuivre leur effort de recherche semble résider dans la capacité financière des universités à maintenir un effectif professoral suffisant pour assurer la qualité de la formation des étudiants à tous les cycles d'études.

Le groupe de travail recommande donc de maintenir la règle budgétaire actuelle.

2.10. Les fonctions d'enseignement et d'encadrement dans la tâche des professeurs

Question : Par quelles règles de financement pourrait-on inciter les établissements à convenir avec leur personnel enseignant d'un accroissement des fonctions d'enseignement et d'encadrement dans la charge de travail des professeurs?

La charge de travail des professeurs comporte principalement trois volets :

- en premier lieu, tout ce qui touche à la formation des étudiants, soit l'enseignement aux trois cycles d'études et l'encadrement qui l'accompagne, dont la direction des mémoires et des thèses;
- en deuxième lieu, la recherche;
- et en troisième lieu, une participation à d'autres tâches, telles que la direction des départements, des programmes et des groupes de recherche, et une participation aux délibérations des différentes instances pédagogiques et aux organismes scientifiques, de même qu'aux services à la collectivité.

Un équilibre entre ces différents volets doit être atteint.

Au primaire, au secondaire et au collégial, les tâches des enseignants sont discutées à une table centrale et c'est par une négociation avec le gouvernement qu'elles sont établies. Il n'en a jamais été de même pour les professeurs d'université et l'autonomie des établissements a toujours été reconnue à cet égard, compte tenu de leur mission propre et de la nécessité d'un fonctionnement décentralisé pour l'accomplir.

Toutes les directions d'établissement qui se sont prononcées sur cette question et la Fédération des professeurs et des professeurs d'université considèrent que la pondération des différents volets de la tâche professorale relève des établissements et qu'elle doit être établie par l'intermédiaire des conventions collectives de travail ou d'autres formes d'ententes et par des discussions entre les personnes dans les instances appropriées. Cette pondération est variable selon les personnes, les spécialités, les stades de la carrière professorale et, parfois même, selon les priorités des unités auxquelles sont rattachés les professeurs. Comme cette pondération ne doit ni ne peut être uniforme, le seul lieu où elle peut être

gérée efficacement est l'établissement d'enseignement.

Le groupe de travail est d'accord avec cette vision et il ne recommande pas d'introduire de règle budgétaire particulière à ce sujet.

Le groupe de travail est néanmoins sensible aux interventions quant à l'importance de l'encadrement des étudiants à l'intérieur des universités, en particulier au premier cycle.

Un urgent besoin de mettre l'accent sur le développement des connaissances par la recherche et l'accès aux études supérieures - et de combler par là un retard du Québec en la matière - a amené les établissements d'enseignement universitaire, depuis la fin des années 70, à donner la priorité aux activités de recherche. Une valorisation importante y a été attachée, avec des conséquences sur les critères d'engagement, de permanence et de promotion, incitant ainsi les professeurs à multiplier ces activités. Le succès de ces mesures a été remarquable.

Il faut cependant reconnaître que ce changement a eu un effet certain sur l'équilibre des tâches des professeurs en déplaçant une part importante de leurs activités du premier cycle vers les cycles supérieurs et la recherche. Et ce, d'autant plus que ce sont les performances individuelles à cet égard qui assurent la réputation et la mobilité des professeurs dans le monde scientifique.

Parallèlement, un accroissement important des effectifs étudiants et l'incapacité financière des établissements à répondre à cette progression par l'engagement de professeurs réguliers les ont obligés à recourir - et dans certains cas massivement - à des chargés de cours pour l'enseignement au premier cycle. Considérés au départ comme faisant partie d'une main-d'oeuvre d'appoint, ces chargés de cours, dont la proportion est affectée par des compressions budgétaires récurrentes, assument dans certains programmes de certains établissements jusqu'à 50 p. 100 de l'enseignement au premier cycle. On sait par ailleurs que leurs conditions de travail leur permettent difficilement d'assurer un encadrement continu. On a également pu constater récemment une réduction importante du nombre d'auxiliaires d'enseignement dont le rôle principal consiste à fournir aux étudiants conseils et soutien.

L'ensemble de ces éléments se traduit vraisemblablement par une réduction de l'encadrement, qu'on pourrait définir comme un ensemble d'aspects liés à l'accueil des étudiants, à leur orientation, au conseil pédagogique, etc.

Sans renoncer aux progrès faits dans le domaine de la recherche, les universités doivent effectuer un virage majeur pour que l'enseignement au premier cycle occupe une place plus importante dans le travail professoral. Cette revalorisation exigera, dans certains cas, une révision des critères d'engagement et de promotion si l'on veut que les professeurs soient désormais assurés que leurs performances en enseignement ont une valeur aussi reconnue que leurs réussites en recherche. Les universités commencent à réagir à cet égard et on nous a signalé un certain nombre de mesures adoptées récemment en vue d'améliorer la situation. Toutes ces initiatives doivent être systématisées et adoptées sans délai, car elles constituent un enjeu déterminant pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement.

En ce sens, l'une des premières mesures à prendre consisterait sans doute à réduire le temps que les professeurs consacrent aux tâches administratives pour augmenter leur temps de présence auprès des étudiants.

Il est également important que les étudiants évaluent systématiquement les cours qui leur sont donnés, en complémentarité avec celles faites par les professeurs, afin que cette évaluation puisse servir d'instrument efficace à l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'encadrement. Afin de garantir son efficacité, cette évaluation devra déboucher sur un soutien approprié des professeurs en matière pédagogique. Une contribution des étudiants aux comités d'engagement et de promotion pourrait s'envisager favorablement.

À moyen terme, le groupe de travail estime que l'engagement de professeurs réguliers constitue la meilleure façon d'améliorer l'encadrement. Cependant, à plus court terme, recourir aux chargés de cours implique maximiser l'utilisation qui est faite de leurs capacités. À cet effet, il est nécessaire que les universités facilitent leur intégration pédagogique.

L'adoption de mesures nouvelles en matière d'encadrement des étudiants peut impliquer des coûts pour les établissements. Nous nous sommes donc interrogés sur l'opportunité d'y consacrer une enveloppe spéciale. La difficulté d'administrer un tel programme à partir de critères fonctionnels nous a plutôt amenés, à la question touchant la diplomation, à donner un signal aux universités et à les inciter à utiliser une partie de l'enveloppe consacrée à la diplomation pour instaurer de nouvelles mesures d'encadrement. Le lien entre une meilleure diplomation et un encadrement approprié apparaît en effet très étroit.

2.11. Les revenus autonomes en provenance des fonds de dotation et des fondations

Question : Dans le financement gouvernemental des activités universitaires, devrait-on tenir compte des revenus autonomes en provenance de fonds de dotation ou de fondations universitaires? Si oui, comment?

Notre réponse se résume en un mot : NON.

Si le gouvernement devait moduler à la baisse ses subventions en proportion des donations faites à une université, une telle politique viderait de son sens toute activité philanthropique et démobiliserait les bienfaiteurs et les sollicitateurs. Si on en venait à tenir compte, pour le financement universitaire, des revenus des fonds de dotation, on viendrait tarir du même coup cette source de fonds. Il s'agit d'une activité de financement relativement récente au Québec et le fait de tenir compte des sommes ainsi recueillies pour moduler les subventions y mettrait fin.

L'adoption récente de la *Loi sur les fondations universitaires* va dans le sens souhaité et fait que les universités du Québec pourraient profiter de dotations en provenance de l'extérieur du Québec.

Cependant, les universités devront rendre compte de l'administration de ces fonds (rendement, utilisation, etc.). En effet, parce qu'elles sont financées par des fonds publics et par suite des avantages fiscaux accordés aux donateurs, les universités doivent gérer ces fonds dans la transparence.

Le groupe de travail ne croit pas que les donateurs ont une influence sur le contenu des cours ou de la recherche ni qu'ils interviennent indûment dans leur déroulement. En fait, plus de 70 p. 100 des dons qui sont recueillis par les universités proviennent d'anciens étudiants. On peut supposer qu'il s'agit là d'une activité surtout philanthropique. Les universités se doivent cependant d'être vigilantes, les besoins sont grands, mais la liberté universitaire n'a pas de prix. Les universités sont des institutions publiques qui ne pourraient s'accommoder d'une apparence de contrôle par des donateurs. Il faut trouver la juste mesure entre l'intérêt du donateur et la poursuite de la liberté universitaire.

2.12. La limitation des transferts entre les différents éléments de la subvention

Question : Y a-t-il lieu de limiter la possibilité actuelle de transférer certains éléments de la subvention gouvernementale, de manière à mieux soutenir les orientations stratégiques qui en guident le calcul?

Le Ministère établit le montant de la subvention sur des règles de calcul qui ne sont pas des règles de gestion. Dans le contexte d'une enveloppe fermée et des compressions budgétaires, la meilleure façon d'administrer est de favoriser la décentralisation de la gestion et la responsabilisation des gestionnaires de la base. Cette approche offre plus de flexibilité. La possibilité actuelle de transférer certains éléments de la subvention repose sur une approche saine de la gestion décentralisée et responsable. Les administrations locales sont mieux placées pour tenir compte des situations qui sont propres à leur université. L'augmentation des contrôles pourrait avoir pour effet d'accroître les dépenses plutôt que de favoriser une meilleure utilisation des fonds, surtout en période de compressions budgétaires. Les administrations universitaires se doivent cependant de continuer à respecter les règles de financement du ministère de l'Éducation.

Certains intervenants souhaiteraient une plus grande transparence dans la gestion universitaire. Différents groupes nous ont signalé les difficultés persistantes auxquelles ils se butaient chaque fois qu'ils voulaient obtenir de l'information touchant la gestion des universités, particulièrement la gestion financière. Certains ont même eu recours à la Commission d'accès à l'information du Québec.

Le groupe de travail invite fortement les établissements à être attentifs à cette question et à traiter de bonne foi les demandes légitimes d'information qui leur sont faites.

Les universités, qui sont financées en grande partie par des fonds publics, ont l'obligation de rendre des comptes et de faire preuve de transparence envers la communauté universitaire et le public; une attitude contraire ne ferait qu'amplifier le climat de méfiance qui règne dans le grand public à l'égard de la

gestion financière des universités.

En définitive, le groupe de travail est fermement convaincu qu'il n'y a pas lieu de limiter la possibilité de transférer certains éléments de la subvention, mais plus encore, il juge qu'une telle approche serait improductive.

Conclusion

Comme nous l'avons dit, les règles budgétaires permettent de traduire les priorités du gouvernement à l'endroit des universités. Elles ne constituent pas un simple jeu de boutons et de manettes que l'on peut manipuler facilement pour diminuer les coûts, augmenter la qualité, l'accessibilité, la diplomation, la qualité de la recherche, l'encadrement, etc. Les règles établissent plutôt le cadre général dans lequel doivent fonctionner les universités et elles sont le reflet d'un équilibre délicat qui existe entre le pouvoir public et les universités. Elles ne permettent pas non plus de régler tous les problèmes qui peuvent être perçus, lesquels n'appellent pas toujours des solutions d'ordre financier.

Nous savons tous, et nous le constatons chaque jour, que nous ne vivons pas dans une société où le gouvernement décide et les autres suivent. Malgré que cela puisse paraître fort tentant, les mesures dictées par le gouvernement, si elles étaient trop précises et détaillées et résultaient en des contrôles pointus, pourraient étouffer les universités qui, sans autonomie, seraient dénaturées et perdraient leur raison d'être. Cependant, sans la contrepartie de l'obligation de transparence et de reddition des comptes, cette autonomie pourrait aussi disparaître au profit d'intérêts étroits et privés⁽²¹⁾. L'université est un service de nature publique et doit répondre à des exigences du bien commun. Il ne faut pas non plus que l'autonomie évolue vers l'immunité, «on arrive mal à dissiper l'impression courante que les universités échappent au regard externe et à percer l'aura de leur immunité⁽²²⁾». Le gouvernement continuera à fixer des attentes, mais il aura aussi la responsabilité d'établir le financement à un niveau qui permet de répondre à ces attentes. On ne peut imposer des contraintes budgétaires successives sans en analyser les impacts.

Le groupe de travail a été guidé par la ligne directrice suivante : le niveau de ressources financières accordées aux universités québécoises constitue la première règle de financement. Différents constats découlent de cette orientation :

- le rythme des réductions des subventions gouvernementales ne permet pas aux universités de les absorber en totalité chaque année et, en conséquence, les déficits cumulés sont en croissance rapide, ce qui aura pour effet de reporter, sur plusieurs années, ces compressions;
- compte tenu du quantum des compressions budgétaires, il est nécessaire d'entreprendre une réflexion globale sur la mission des universités du Québec, sur les objectifs qui devront être ajustés aux ressources que l'on mettra à la disposition de ces institutions et sur le rôle que l'État

jouera dans l'avenir. Le tout devra tenir compte du contexte dans lequel se développe l'économie du Québec;

- dans le contexte présent, les universités n'ont pas le choix d'accepter ou de refuser les réductions budgétaires, mais cela signifie que le réseau universitaire subira des modifications importantes. On ne peut continuer d'offrir la même quantité et la même qualité de services lorsque les ressources financières diminuent à ce point. Les autorités publiques et la population doivent être conscientes de cette situation et en réaliser toutes les conséquences;
- le niveau de financement actuel du réseau universitaire ne permet pas des modifications importantes dans les règles de financement; de tels changements déstabiliseraient davantage les établissements et augmenteraient encore plus leur incertitude financière.

Le groupe de travail propose à la ministre des modifications aux règles qui sont sans doute substantielles, mais qui ne changent pas fondamentalement la méthode de financement. Le groupe de travail suggère cependant d'entreprendre à court terme des travaux en profondeur sur le financement universitaire. À cet effet, sur les questions pour lesquelles le groupe de travail n'a pas fait de recommandations précises de changement aux règles budgétaires, il a tenté de faire ressortir les éléments à considérer et les pistes de réflexion possibles.

Dans une étude comparative récente des méthodes de financement dans plusieurs pays⁽²³⁾, on conclut que les pays qui envisagent de réévaluer le financement universitaire sont préoccupés par les questions liées à la qualité de l'enseignement, à la reddition des comptes, à l'équilibre entre les missions d'enseignement et de recherche, à la différenciation des missions des établissements, à l'accessibilité aux études et à l'équité sociale, et à la sensibilité des universités aux politiques gouvernementales.

Ce sont là des préoccupations qui ont aussi cours au Québec et qui feront sans doute partie de la réflexion à poursuivre. Ce questionnement dépasse largement le mandat du groupe de travail, qui désire toutefois en souligner l'importance et la nécessité. Ces débats sont de nature publique et il faudra y consacrer le temps et les ressources nécessaires.

^{1.} *Le financement des universités*, avis du Conseil supérieur de l'éducation, avril 1996, 138 pages.

^{2.} Prévisions pour l'exercice 1997-1998 en faisant l'hypothèse que les réductions budgétaires demandées seront de l'ordre de 100 millions de dollars.

^{3.} *Excellence, accessibilité, responsabilité : rapport du Comité consultatif sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire de l'Ontario*, décembre 1996, p. 29.

- [4.](#) Compilation spéciale préparée par Statistique Canada pour la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec.
- [5.](#) Commentaires de la CREPUQ sur les comparaisons interprovinciales du coût par étudiant à l'université, Montréal, CREPUQ, 3 avril 1996.
- [6.](#) Robert LACROIX. *Économie du savoir et marché du travail*, conférence prononcée au 6e séminaire Prospective 1996, novembre 1996.
- [7.](#) Pour 1996-1997, il s'agit d'estimations préliminaires faites au ministère de l'Éducation.
- [8.](#) Jacques LAVIGNE. *Prévisions de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein dans les universités du Québec, de 1995-1996 à 2009-2010*, ministère de l'Éducation, avril 1996, 19 pages.
- [9.](#) *Le financement des universités*, avis du Conseil supérieur de l'éducation, avril 1996, p. 65.
- [10.](#) *Pour une nouvelle politique de financement du réseau universitaire québécois*, avis du Conseil des universités, numéro 88.5, quatrième trimestre, 1988, p. 55.
- [11.](#) Il faut noter qu'en Ontario la formule permettant de calculer les subventions de fonctionnement annuelles versées aux universités tient compte des droits de scolarité perçus, ce qui n'est pas le cas au Québec. En conséquence, cette formule, si elle était appliquée, n'affecterait que la subvention gouvernementale.
- [12.](#) *Excellence, accessibilité, responsabilité : rapport du Comité consultatif sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire de l'Ontario*, décembre 1996, p. 5.
- [13.](#) *La formation courte dans les universités*, avis du Conseil des universités, numéro 85.21, deuxième trimestre, 1986, p. 8.
- [14.](#) *Ibid.*, p. 9.
- [15.](#) *Ibid.*, p. 3.
- [16.](#) *La formation courte dans les universités*, avis du Conseil des universités, numéro 85.21, deuxième trimestre, 1986, p. 6.
- [17.](#) *Mémoire de la Faculté de l'éducation permanente*, présenté en annexe au mémoire de l'Université de Montréal, 23 janvier 1997, p. 18.

18. Valérie COURVILLE. *Le cheminement étudiant dans les programmes de certificat des universités québécoises*, ministère de l'Éducation, février 1997.
19. Il s'agit du nombre d'étudiants qui ont déjà obtenu leur diplôme, auquel on a ajouté le nombre d'étudiants toujours inscrits qui sont en voie d'obtenir leur diplôme.
20. *Rapport du groupe de travail conjoint MEQ-universités sur l'amélioration de la diplomation*, 18 juin 1995.
21. *Excellence, accessibilité, responsabilité* : rapport du Comité consultatif sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire de l'Ontario, décembre 1996, p. 70.
22. *Les universités et la société québécoise : pour un nouveau contrat*, allocution prononcée par M. Pierre Lucier, alors sous-ministre de l'Éducation, Montréal, 5 octobre 1996.
23. *University Funding Mechanisms : an International Comparison*, Ontario Council on University Affairs, juillet 1994, p. 30.

Québec, le 11 avril 1997

Madame Pauline Marois
Ministre de l'Éducation
1035 rue De La Chevrotière
Québec, (Québec) G1R 5A5

Madame la Ministre,

Nous avons l'honneur de vous soumettre notre rapport sur le financement des universités du Québec. Avant de le rédiger, nous avons consulté l'ensemble des universités, deux fédérations étudiantes et des fédérations syndicales représentant les différentes catégories de personnel travaillant dans les universités. Ces consultations furent très utiles pour la préparation de nos recommandations.

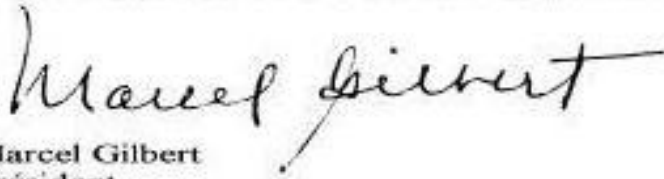
Comme vous le savez, les règles que le ministère de l'Éducation applique dans le calcul des subventions qu'il accorde aux universités établissent le cadre général dans lequel elles fonctionnent. Ces règles sont le reflet de l'équilibre délicat qui existe entre les pouvoirs publics et les universités.

Le rythme et l'ampleur des réductions budgétaires successives demandées aux universités se sont rapidement imposés comme la trame de fond de notre rapport. C'est pourquoi nous avons voulu nous montrer prudents dans les recommandations que nous formulons sur les changements à apporter aux règles de financement.

L'accessibilité aux études supérieures, la qualité de l'enseignement et de la recherche universitaires et l'importance majeure de la mission confiée aux universités pour l'avenir du Québec nous ont guidés tout au long de notre rapport.

En terminant, nous tenons à remercier M. Yvon Saint-Amour, secrétaire du groupe de travail, pour son excellente collaboration.

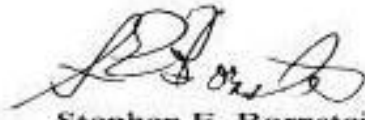
Veillez agréer, Madame la Ministre, l'assurance de notre haute considération.



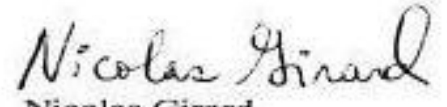
Marcel Gilbert
Président



Robert Beaudoin



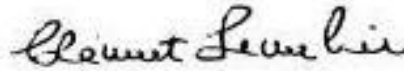
Stephen E. Bornstein



Nicolas Girard



Robert Lacroix



Clément Lemelin



Christine Piette

p.j.

Les membres⁽¹⁾ du groupe de travail étaient les suivants :

M. Marcel Gilbert, ancien sous-ministre du ministère de l'Enseignement supérieur et ancien directeur général de l'enseignement universitaire.

M. Robert Beaudoin, professeur de finances à l'Université du Québec à Trois-Rivières.

M. Stephen E. Bornstein, professeur de sciences politiques à l'Université McGill.

M. Nicolas Girard, étudiant à l'Université de Montréal.

M. Robert Lacroix, professeur d'économie à l'Université de Montréal et président-directeur général du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations.

M. Clément Lemelin, professeur d'économie à l'Université du Québec à Montréal.

M^{me} Christine Piette, professeure d'histoire à l'Université Laval.

Le secrétariat du groupe de travail a été assuré par M. Yvon Saint-Amour, du ministère de l'Éducation.

1. M. Nacer Mazani, consultant, a dû démissionner en cours de mandat pour des raisons de santé.