



Comité de liaison intersyndical des syndicats  
de professeurs et de professeures  
de l'Université du Québec

## **Démocratie, participation et solidarité**

Mémoire présenté par le CLIUQ dans le cadre d'un appel de la ministre de  
l'Enseignement supérieur quant à la révision de la Politique québécoise de financement des  
universités

20 Juin 2023

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

S'appuyant sur les travaux de plusieurs membres du CLIUQ durant les années, le présent document est le fruit du travail de rédaction, d'analyse et de synthèse des personnes suivantes :

**Anne Renée Gravel**, présidente du  
SPPTU  
et porte-parole / responsable du  
CLIUQ

**Michel Umbriaco**, professeur  
associé à la TÉLUQ

**Émanuelle Maltais**, PhD Cand. et  
auxiliaire de recherche

Depuis l'automne 1973, le Comité de liaison intersyndical des syndicats de professeurs et de professeures de l'Université du Québec (CLIUQ) est l'organisation qui regroupe les professeures et professeurs des établissements de l'Université du Québec.

## **Table des matières**

<i>Faits saillants</i> .....	4
<i>Présentation du CLIUQ</i> .....	5
<i>Contexte</i> .....	7
<i>Politiques de financement</i> .....	10
<b>Nouvelle impulsion pour l'Université du Québec</b> .....	10
<b>Augmentation nécessaire du nombre de professeurs et de ressources académiques</b> .....	10
<b>Estimations financières des « ressources humaines » manquantes</b> .....	12
<b>Proposition d'une formule de financement</b> .....	12
1. Les étudiants .....	15
2. Les activités universitaires.....	16
3. Les professeurs .....	16
4. Les cours et programmes .....	18
5. Les administrateurs, l'administration et le soutien .....	19
6. Des mesures diverses .....	19
Les chargés de cours.....	21
Concernant les immobilisations.....	21
<i>Sources de données et de « chiffres »</i> .....	22
<i>Autres considérations quant à la politique de financement</i> .....	23
<i>Conclusion</i> .....	24
<i>Bibliographie</i> .....	25
<b>ANNEXE 1</b> .....	27

## Faits saillants

- Le CLIUQ recommande d’octroyer, dès 2024, un financement de cent-millions de dollars (100M\$) par année comme le propose le mémoire déposé par l’Université du Québec (2023). Ce montant récurrent est nécessaire à l’engagement de nouveaux professeurs, mais également pour assurer un nombre suffisant de personnes-ressources pour accompagner les professeurs dans le but de répondre à la mission des établissements du réseau de l’Université du Québec. Rappelons que la mission du réseau UQ est de favoriser l’accessibilité au savoir et à la culture, d’innover en recherche et création et d’assumer un rôle structurant pour l’essor de la société québécoise en milieu urbain et en région, dans un esprit de collaboration et de développement collectif.
- Nous recommandons d’établir dans les règles actuelles de financement un montant par professeur et d’introduire graduellement des éléments de financement qui ne dépendent pas du nombre des étudiants équivalents à temps plein (EETP).
- En ce qui concerne l’accessibilité générale pour les étudiants québécois, nous sommes d’avis de prévoir, dès à présent, une hausse des inscriptions et de combler financièrement tous les écarts d’ici 5 ans.
- Le CLIUQ soutient le ministère de l’Enseignement supérieur (MES) dans les démarches d’échange, de discussion ou de négociation avec les ministères fédéraux de l’Innovation et de la Culture pour l’augmentation des soutiens aux étudiants chercheurs et à la recherche en général faite dans les universités.
- Nous recommandons une nouvelle formule de financement plus représentative de la mission des universités. Cette formule n’intègre pas seulement les étudiants (équivalentes et pondérées), mais qui tient également en compte du nombre de professeurs, de ressources humaines et matérielles nécessaires à la mission universitaire.

## Le CLIUQ et le réseau UQ

Le Comité de liaison intersyndical des syndicats et associations de professeurs et de professeures de l'Université du Québec (CLIUQ) représente les intérêts des associations et syndicats de professeurs suivants (près de 3000 professeurs (MES, 2023)):

- Association des professeures et professeurs de l'École nationale d'administration publique (APPENAP)
- Association des professeurs de l'École de technologie supérieure (APETS)
- Syndicat des professeures et professeurs de l'Université du Québec à Chicoutimi (SPPUQAC)
- Syndicat des professeures et professeurs de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (SPUQAT)
- Syndicat des professeures et professeurs de la TÉLUQ (SPPTU)
- Syndicat des professeurs et des professeures de l'Université du Québec à Rimouski (SPPUQAR)
- Syndicat des professeurs et des professeures de l'Université du Québec à Trois-Rivières (SPPUQTR)
- Syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal (SPUQ)
- Syndicat des professeures et professeurs de l'Université du Québec en Outaouais (SPUQO)
- Syndicat des professeurs/es de l'Institut national de la recherche scientifique (SPINRS)

En activité depuis 1973, le CLIUQ a présenté au cours des années une série de mémoires, avis et documents à différentes instances, quant à l'avenir et au financement du réseau universitaire québécois. À différentes occasions, des questions nous ont été posées afin d'expliquer nos propositions d'amélioration de la politique de financement ainsi que de la formule de financement qui en découle. Le présent document veut donc clarifier les positions et propositions du CLIUQ à cet égard. Les membres du CLIUQ remercient la ministre de l'Enseignement supérieur, et ses collaborateurs et ses collaboratrices, pour cette opportunité d'exposer les éléments à considérer dans le financement de l'enseignement supérieur à partir des considérations des professeurs qui incarnent au quotidien la mission universitaire.

Rappelons que l'Université du Québec a été créée « avec la vision audacieuse, de rendre l'enseignement supérieur accessible à tous les Québécois et les Québécoises, en réduisant les barrières géographiques et économiques. (...) l'UQ joue un rôle majeur dans la promotion de

l'enseignement universitaire. Chaque année, environ 100 000 étudiantes et étudiants, soit près du tiers de la population étudiante au Québec, entreprennent des études universitaires grâce à la qualité et à la proximité d'un des dix établissements de l'UQ. En outre, plus de la moitié de la population étudiante de l'UQ est constituée des premiers de leur famille à fréquenter l'université, illustrant bien l'apport significatif des établissements de l'UQ sur les vies, les familles et les collectivités » (Cloutier, 2023). Les données (UQ, 2023) indiquent qu'un travail de rattrapage est à faire afin que le réseau puisse favoriser davantage l'accès aux études supérieures des Québécois et des Québécoises. Sur ce plan, les données montrent des disparités entre les régions du Québec, mais également entre les populations que ce soit en raison de l'origine sociale, économique ou linguistique.

Sur le plan de la recherche et du service à la collectivité : « la création du réseau de l'Université du Québec devait permettre la mise sur pied d'instituts de recherche à vocation provinciale. Ceux-ci pouvant devenir le point d'appui des activités de recherche du gouvernement, des entreprises et de toutes les universités qui voudraient y collaborer (...) [ce qui constitue une contribution à l'édification d'un Québec fort et dynamique] » (Bertrand, 1968). C'est ce que le réseau s'applique à mettre en œuvre depuis. Comme l'indique cependant le mémoire déposé par l'Université du Québec, « la structure de financement de l'UQ limite sa capacité à remplir pleinement sa mission sur l'ensemble du territoire québécois », d'où la demande d'un financement de 100 millions par année afin de lui permettre de respecter sa mission fondamentale.

Comme acteurs et actrices au quotidien de la réussite de cette mission fondamentale, nous proposons dans ce mémoire une série de recommandations et nous voulons assurer à la ministre notre collaboration la plus entière à la révision de la politique et de la formule de financement qui sont d'une importance capitale pour le monde universitaire québécois et plus particulièrement pour les institutions du réseau de l'Université du Québec.

Anne Renée Gravel, Porte-parole-responsable du CLIUQ

## Contexte

Concernant ce qui a été présenté précédemment, nous pensons que, puisque le gouvernement a attribué une mission de défense d'intérêt public au réseau de l'Université du Québec en mettant au cœur de la mission la démocratisation des savoirs, le gouvernement a la responsabilité de fournir un financement permettant au réseau de bien répondre à cette mission.

Nous présentons ce texte afin de répondre à *l'appel à mémoire sur la Révision de la Politique québécoise de financement des universités* tout en prenant en considération les publications récentes des *Règles budgétaires et calculs des subventions de fonctionnement aux universités du Québec*. Nous avons également consulté le *Plan stratégique 2023-2027 du ministère de l'Enseignement supérieur* afin de mieux comprendre les prises de position de même que les politiques sous-jacentes aux actions du ministère de l'Enseignement supérieur (MES).

Dans ce mémoire, nous clarifierons et expliciterons les propositions du CLIUQ quant aux grandes questions et aux thématiques abordées tout en rappelant quelques sujets moins présents dans les articles et mémoires publiés sur le sujet ces dernières semaines. Nous réaffirmons qu'un plus grand financement des universités québécoises est primordial, et particulièrement du réseau UQ, à qui le gouvernement a confié de rendre les études supérieures accessibles à toute la population québécoise, sur tout le territoire du Québec. Dans cet esprit, une nouvelle formule de financement est nécessaire, en raison de ses nombreux effets pervers documentés au cours des vingt dernières années. Le financement en fonction du nombre d'étudiants inscrits ne devrait plus être la méthode centrale de financement des universités québécoises. Sur le front de l'accessibilité, la bataille n'est pas encore gagnée, c'est pourquoi, dans la réforme de la formule de financement, il faut continuer à valoriser l'enseignement en tenant compte des besoins des étudiants de première génération universitaire, mais également en fonctions des besoins maintenant reconnus des étudiants en région, en situation de handicap, en situation de conciliation travail-étude, des minorités visibles, etc.

Nous comprenons, des discours gouvernementaux, que la formule de financement doit permettre d'améliorer l'expérience de formation, mieux soutenir les activités de recherche et

valoriser ce qui entoure cette mission de l'université. Mais selon nous, cela minimise le rôle particulier que doit jouer le réseau UQ dans la société.

Plus spécifiquement, les nouvelles règles de financement devraient favoriser la démocratisation de l'accès au savoir tout en reconnaissant les composantes essentielles de l'ensemble du travail professoral que sont les composantes recherche, enseignement et services à la collectivité. De plus, il serait important d'accroître de manière importante les collaborations et partenariats pour la formation (cours et programmes) entre les établissements du réseau plutôt que d'encourager l'actuelle cannibalisation qui se concrétise par la multiplication de l'ouverture de centres en région qui rivalisent pour attirer la population étudiante au détriment de la cohérence et de la collaboration. Les aménagements qui encouragent les professeurs ainsi que les départements à prioriser l'enseignement et les services à la collectivité devraient également être encouragés. Finalement, le financement devrait soutenir la valorisation de la mission particulière de l'UQ.

Le Bureau de la Coopération Interuniversitaire (BCI) est sensible à cette question, mais certaines directions d'universités nous semblent souhaiter une forme de statu quo, car leurs modes de gestion actuelle s'accrochent bien d'une formule diviseuse, axée sur la compétition, la course aux étudiants, les « rendements » et toute une série d'autres concepts empruntés à des modes éphémères « dits de gouvernance » (Demers et al., 2019) qui n'ont pas fait leurs preuves.

Des modifications mineures, ou cosmétiques, à l'actuelle formule de financement, ne pourront pas avoir l'appui du CLIUQ. En effet, nous avons depuis longtemps (2009) affirmé qu'il faut «établir, en collaboration et en concertation, une politique d'allocation budgétaire transparente qui vise l'accessibilité, l'équité et l'excellence» (FQPPU, 2009) et nous avons invité et continuons d'inviter tous les acteurs de l'enseignement supérieur à s'engager dans ce processus, avec détermination et conviction, permettant d'éliminer, autant que faire se peut, les effets délétères la formule actuelle, tout en valorisant les missions de recherche, d'enseignement et des services aux collectivités des institutions d'enseignement supérieur québécoises .

Nous croyons que le MES devrait proposer et adopter une formule de financement originale pour le Québec qui tienne compte de nos caractéristiques uniques en tant que réseau universitaire complet et plus particulièrement pour l'UQ. Nous croyons que l'étude, l'analyse et le développement de cette formule, par le Gouvernement et tous les partenaires concernés, auront

pour effet de rétablir un équilibre désirable entre accessibilité et qualité, tout en stabilisant le financement des universités et en leur permettant un développement harmonieux et plus collaboratif. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dans le cours de ce mémoire nous avons repris, comme certains observateurs pourront le constater, plusieurs propositions et textes publiés antérieurement par le CLIUQ et la FQPPU, en concertation avec la TPU, avec la gracieuse permission des auteures et auteurs.

## **Politiques de financement**

Dans ce passage obligé pendant toute discussion sur les politiques de financement, on ne peut faire l'économie des arguments avancés quant à une pénurie encore actuelle du nombre de professeurs ainsi qu'à une volonté de rattrapage (par un réinvestissement important et/ou des réappropriations massives de fonds) des effets négatifs, depuis plus de cinquante ans, des règles qui s'appliquent au réseau de l'Université du Québec. (Doray et al., 2018; Bouchard St-Amant et al., 2022)

### **Nouvelle impulsion pour l'Université du Québec**

L'Université du Québec a rendu public un mémoire sur la Politique de financement (Université du Québec, 2023) offrant au CLIUQ l'occasion de publier un bref Communiqué de presse (CLIUQ, 2023), dont on trouvera l'essentiel ci-après, soutenant les propositions présentées par l'Université du Québec :

Québec, le 6 juin 2023 – Le CLIUQ soutient la position présentée par l'Université du Québec dans le cadre des travaux sur la révision de la Politique québécoise de financement des universités (PQFU). Un réinvestissement massif et récurrent de 100M\$ par année est nécessaire pour permettre aux constituantes du réseau de l'Université du Québec, seul réseau universitaire public de la province, pour répondre à leur mission fondamentale d'offrir les conditions favorables à l'accessibilité à l'enseignement supérieur pour une diversité de populations.

### **Augmentation nécessaire du nombre de professeurs et de ressources académiques**

Avant d'aborder cette section, rappelons ce que fait un professeur universitaire. Le travail professoral s'articule autour de trois grandes responsabilités, soit, l'enseignement, la recherche et les services à la collectivité. Le graphique suivant illustre bien les trois volets du travail professoral ainsi que l'ensemble des tâches qui y sont associées. Bien évidemment, le professeur a besoin d'obtenir du soutien d'autres professionnels pour exercer adéquatement l'ensemble de ces tâches (voir le graphique à l'annexe 1). Ces ressources peuvent être les auxiliaires, les professionnelles de recherche, les assistants de laboratoire, les adjoints à la gestion des études et des programmes, les technos pédagogiques, les correcteurs, pour ne nommer que ceux-là, même s'il en existe beaucoup d'autres.

Malgré une très légère décroissance des étudiants au temps plein (EETP) au courant des trois dernières années dans le réseau universitaire québécois, le ratio d'EETP par professeur reste très important, pouvant fragiliser, à court, moyen et long terme, la qualité des formations offertes et le soutien aux étudiants. Cette qualité dépend de l'accompagnement des apprenants.

En fait, ce ratio d'étudiants par professeur a presque doublé aux cycles supérieurs, passant de 4,72 à 8,05 (FQPPU, 2023). Il faut conséquemment que le gouvernement investisse dans la qualité de l'enseignement au Québec et dans l'attractivité des universités québécoises.

Soulignons également la hausse des effectifs étudiants au 2<sup>e</sup> et au 3<sup>e</sup> cycles qui requiert un plus grand nombre de professeurs pour assurer leur encadrement et surtout fournir un accompagnement intellectuel et humain qui permet aux étudiants de compléter leur parcours. Le rapport du BCI (2022) montre que « le nombre de personnes inscrites au 2<sup>e</sup> et au 3<sup>e</sup> cycles d'études a augmenté de 1,5 % et de 2 % respectivement par rapport au trimestre d'automne 2021. Au premier cycle, qui compte pour 72 % de la population étudiante, les inscriptions de l'automne 2022 ont diminué (-2,5 %) comparativement à l'an dernier. (...) on doit souligner que le nombre de personnes inscrites pour la première fois dans un établissement universitaire au 1<sup>er</sup> cycle à temps plein est en hausse de 5,2 %, ce qui augure bien pour le nombre total d'inscriptions des prochaines années » (BCI, 2022, p. 3).

Pour stabiliser l'état des établissements du réseau UQ, il faut revoir les ratios à la baisse, tout en répondant à la demande croissante dans les diverses disciplines. Il faut donc plus de profs ! L'embauche de nouveaux professeurs vient également avec l'embauche d'autres ressources académiques (professionnels de soutien, professionnels pédagogiques, soutien aux ressources humaines, chargés de cours, etc.) à raison d'un facteur moyen d'un peu moins de 1 pour 1 (0,95) (FQPPU, 2013a).

Dès le début de l'année universitaire 2024-2025, les universités du Québec doivent être en mesure de procéder à l'engagement minimal de 320 nouveaux professeurs et autant de ressources académiques. Cet ajustement de l'effectif professoral ne doit pas se faire en ayant recours à la précarisation de l'emploi dans le milieu universitaire ni par la détérioration des conditions de travail (statuts de professeurs invités, sous octrois, chargés de cours) qui peut entraîner, de manière collatérale, une détérioration correspondante de la formation universitaire. En effet, les expressions

comme « accessibilité », « qualité », « collégialité », « société experte », « économie du savoir », « excellence » et « rattrapage » ne sont que des paroles creuses sans un investissement collectif dans l'enseignement, la recherche et les services à la collectivité.

### **Estimations financières des « ressources humaines » manquantes**

En considérant les éléments décrits plus haut, nous pouvons dresser le tableau des ressources humaines manquantes. Pour ce faire, nous avons calculé une masse salariale, incluant les avantages sociaux, de 120 000\$ par professeur (coût moyen d'un nouveau professeur selon le rapport de la FQPPU (2013a) indexé selon les données du MES(2023)) à laquelle nous avons ajouté une autre masse salariale indistincte de 100 000\$ pour les embauches afférentes (chargé de cours, bibliothécaires, autres professionnels, employés de soutien, etc.) ce qui correspond à ce qu'on constate dans les rapports sur le financement publiés.

Tableau 1 : Ratio étudiants équivalents à temps plein (EETP) par prof

<b>Ratio cible</b>	<b>21 EETP/prof<sup>2</sup></b>
<b>Embauche de professeurs</b>	<b>320 professeurs</b>
<b>Total dû pour les professeurs (en millions de dollars)</b>	<b>38,4M\$</b>
<b>Financement autres ressources académiques (en millions de dollars)</b>	<b>32M\$</b>
<b>Total du réinvestissement (en millions de dollars)</b>	<b>70,4M\$</b>

### **Proposition d'une formule de financement**

Nous réaffirmons que le financement des universités au Québec revêt un caractère et des particularités propres au modèle québécois, à plus forte raison pour le réseau UQ, dans la mesure

---

<sup>2</sup> Selon l'idéal de l'AUCC et de la FQPPU (2013a) adapté par le biais des tableaux du MES (2023).

où un sous-financement chronique perdure pour ce dernier et rend vulnérable le changement sociétal qu'a permis la création de ce dernier. Nous croyons que la réforme envisagée (qui devrait être dynamique et continue) de la politique de financement des universités québécoises doit s'appuyer sur des objectifs et des finalités propres au Québec à l'égard de l'enseignement supérieur.

Actuellement, la formule de répartition du financement universitaire compte essentiellement une variable centrale, la fréquentation (l'inscription) étudiante, modulée en fonction de certains facteurs de pondération, sans considération pour la mission particulière des dix composantes publiques du réseau UQ qui doit être favorisée pour poursuivre la démocratisation du savoir au service du public, en français, afin de bénéficier à la société québécoise sur l'ensemble de son territoire et de ses régions. D'autres variables sont considérées dans l'actuelle formule, mais elles comptent pour peu dans la distribution de l'enveloppe déterminée annuellement par le ou la ministre, ce qui explique que nous ne nous y attarderons pas dans ce mémoire. Nous recommandons, au tableau 2, qu'au lieu de répartir le financement principalement selon le nombre de personnes étudiantes (équivalentes et pondérées) qui fréquentent l'université, l'on répartisse dans une plus large mesure celui-ci selon les missions (dont le soutien à la mission régionale), les programmes et les finalités de l'université.

Tableau 2 : Proposition de répartition du financement

	Actuellement <sup>3</sup>	Proposition <sup>4</sup>
Étudiants (EETP)	91 %	30 % à 45 %
Professeurs	1 %	30 % à 45 %
Administration	2 %	7 % à 14 %
Cours et programmes	1 %	5 % à 10 %
Autres	5 %	3 % à 7 %

---

<sup>3</sup> Selon les tableaux de calculs MES (2023)

<sup>4</sup> Les quantums définitifs restent à valider comme nous le proposons subséquemment.

Ainsi, une nouvelle formule de répartition financière continuerait d'inclure la fréquentation comme variable, mais de façon moins importante. Les activités universitaires qui s'articulent autour de l'enseignement, la production de nouvelles connaissances et l'engagement dans la société ou « la communauté » (UNESCO, site) compteraient alors pour une proportion équivalente du financement, selon certaines variables clés qui traduiraient ces activités. Nous avons retenu et proposons l'utilisation de trois types de variables à cet égard : 1) les professeurs, 2) les cours et programmes offerts, 3) les administrateurs et le soutien administratif.

En plus de ces variables, il y a d'autres mesures diverses qui complèteraient le financement ; essentiellement, c'est le financement relatif des frais engendrés par des activités para-universitaires offertes en milieu universitaire, c'est-à-dire, toute autre activité mise à la disposition des étudiants et qui permet à ceux-ci de tirer des enseignements d'une nature différente de l'académique, par exemple en organisant des conférences, des projets, etc. Ce faisant nous visons à mieux comprendre et détailler l'adéquation des revenus avec les réalités des champs de dépenses. Ainsi, une formule d'attribution plutôt que de distribution est proposée. Il importe que les fonds procèdent par les structures et instances, car des enveloppes spéciales octroyées autrement ont pour effet de déstructurer nos établissements en brisant l'équilibre établi.

La formule du financement (ou de répartition) du fonds de fonctionnement des établissements universitaires pourrait se présenter comme la somme de ces variables dont les paramètres pourraient être énoncés symboliquement comme suit :

**Fonds de fonctionnement =  $\sum f(eetp) + f(\text{prof}) + f(\text{cp}) + f(\text{admin}) + f(\text{autre})$**

**Où  $f(\text{admin}) = \%[\sum f(eetp) + f(\text{prof}) + f(\text{cp}) + f(\text{autre})]$**

Voici la liste des éléments de cette formule :

- Le paramètre (eetp) est fonction de la quantité et de la qualité (pondération : cycle, origine disciplinaire, epg, etc.) des EETP;
- Le paramètre (prof) est fonction de la quantité de professeurs;

- Le paramètre (cp) est fonction de la quantité et de la diversité des programmes et des cours;
- Le paramètre (admin) est fonction de la part relative des frais d'administration et de soutien à la mission académique;
- Le paramètre (autre) est fonction de la part relative d'activités afférentes à la mission universitaire.

Voyons plus en détail ces différents éléments.

## **1. Les étudiants**

Dans un contexte d'accessibilité où l'État considère important d'encourager la population à se former tout au cours de la vie, quel que soit le cycle ou le programme, dans un régime d'études à temps plein ou partiel, le nombre de ceux qui fréquentent l'université doit demeurer une variable de financement, mais son importance relative devrait diminuer au fur et à mesure que l'on s'approche des cibles escomptées (consulter Quirion (2020) ou encore MES (2023) pour les détails des cibles). De 91 % actuellement, cette proportion dans la répartition des subventions du Gouvernement du Québec doit être ramenée à un moindre niveau de l'ordre de 30 % à 45 %.

Une part de 30 %, couplé aux droits de scolarité directement assumés par les étudiants selon leur fréquentation en équivalence au temps plein, offre un plancher permettant de garantir la poursuite d'efforts institutionnels pour assurer l'accès à l'université et ne pas inciter les établissements à trop resserrer leurs critères d'admission. Un plafond à 45 % constitue, pensons-nous, une limite à partir de laquelle nous recommencerions à observer le genre de dérives actuelles, bien documentées par ailleurs (Bouchard St-Amant et al., 2022 ; Demers et al., 2019 ; Doray et al. 2018 ; FQPPU,2013a)

La grille actuelle par champs disciplinaires est intéressante, mais doit être actualisée. Nous sommes également d'accord avec les propositions du MES à l'effet de revoir régulièrement les codes d'assignation CAFF. Nous souhaitons simplement signifier que cette mise à niveau exige une vérification sur le terrain et la tenue de consultations inclusives de l'ensemble des universités.

## **2. Les activités universitaires**

Les premières pratiques de financement des universités, mises de l'avant dans la foulée des recommandations du Rapport Parent, visaient surtout à financer la croissance souhaitée de la fréquentation ainsi qu'à garantir le financement universitaire à partir d'une « base historique ». Ce modèle a évolué jusqu'à ce que l'on se centre essentiellement sur le financement de la croissance de la fréquentation. Afin de tempérer les effets délétères d'un système de financement qui provoque des dérives et encourage une marchandisation de l'éducation supérieure dans laquelle la population étudiante est considérée comme une clientèle, et où l'obsession des indicateurs de performance n'en a que pour le nombre des diplômés, il est pertinent de revoir celui-ci. En outre, la concurrence entre les établissements pour attirer le plus grand nombre d'étudiants pour assurer son financement et les pratiques prédatrices de recrutement contribuent à la décredibilisation des missions de l'institution universitaire. Pour toutes ces raisons, nous considérons que le financement gouvernemental doit reposer sur d'autres variables de financement.

La nouvelle formule de répartition du financement universitaire devrait, selon nous, financer les activités fondamentales au cœur du travail des universitaires soit, l'enseignement, la recherche et des services aux collectivités. Les variables suivantes pourraient servir d'assises à cette formule : les professeurs, les cours et les programmes, les administrateurs et le soutien administratif. Dans l'ensemble, les activités universitaires pourraient représenter entre 42 % et 69 % de la nouvelle formule.

## **3. Les professeurs**

La masse salariale des professeurs représente l'investissement financier le plus important du budget des masses salariales de tous les employés salariés de la communauté universitaire. Leurs tâches portent sur les trois missions essentielles des universités : l'enseignement (40 %), la recherche (40 %) et le service aux collectivités (20 %). Ce sont les professeurs qui assument la responsabilité de la prestation, de la coordination, de la qualité, de la plupart des activités universitaires qui répondent directement à la finalité académique. Néanmoins, ils ont besoin pour remplir ce rôle, du soutien indispensable des autres employés de l'institution qui contribuent également à l'enseignement et à la recherche que l'on pense aux chargés de cours, auxiliaires d'enseignement, assistants de recherche, et bien d'autres encore, raison qui rend indispensable que

le gouvernement considère avec importance ces partenaires. Ajoutons que les masses salariales professorales devraient inclure un financement dédié à la recherche (rappelons que le financement par projet au Québec et au Canada est principalement financé par le gouvernement fédéral dans toutes les disciplines). C'est pourquoi le CLIUQ réitère son soutien au MES dans les démarches d'échange, de discussion ou de négociation avec les ministères fédéraux de l'Innovation et de la Culture pour l'augmentation des soutiens aux étudiants chercheurs et à la recherche en général faite dans les universités.

Ainsi, répartir le financement selon le nombre de professeurs tout en considérant l'apport des autres ressources humaines qui contribuent directement à la mission d'enseignement et de recherche permet de garantir une prestation de service en enseignement et dans les autres tâches professorales. À cet égard, le nombre d'étudiants par professeur pourrait servir d'élément et pourrait varier selon le cycle et le domaine disciplinaire, mettant à contribution la grille de pondération CAFF existante (révisée) et tenant compte des besoins de la société civile et établissant un cercle vertueux favorisant la prise en compte de la réalité ainsi que, surtout, l'encadrement des étudiants aux cycles supérieurs qui n'est pas considéré dans la politique de financement actuelle.

En nous appuyant sur les rapports de Denis Bertrand, le rapport Archambault, etc. qui font l'analyse des tâches professorales, nous identifions qu'un pourcentage moyen de 60 % de la tâche professorale est attribué à la recherche et aux services à la collectivité. Ce pourcentage qui correspond également au pourcentage du salaire moyen des professeurs devrait nous orienter pour évaluer le nombre nécessaire de nouveaux professeurs. Par ailleurs, l'ANNEXE 1 propose une illustration de la répartition des tâches professorales. À ces montants s'ajouterait le versement d'un montant forfaitaire (pour chaque professeur) aux universités afin de s'assurer du maintien d'une véritable base de recherche universitaire dans l'ensemble des secteurs de la connaissance (FQPPU, 2020). Cette variable pourrait compter entre 30 % et 45 % de la formule. Au-delà de 45 %, nous estimons, en nous fiant aux observations du financement de certains réseaux européens, que nous assisterions à des restrictions de l'accessibilité et à la mise en place d'un élitisme non désiré ni, au demeurant, désirable.

#### 4. Les cours et programmes

Consacrer une partie de la répartition du financement aux cours et aux programmes à proprement parler, apporterait un équilibre entre le financement par EETP et celui en fonction des professeurs.

Cette variable servirait surtout à financer des activités, des cours ou des programmes offerts en collaboration entre des universités, entre différents programmes ou pour la mise à distance de cours et de programmes interuniversitaires, et la collaboration en réseau tout en préservant l'économie locale. Ces enveloppes pourraient ainsi servir à supporter les coûts marginaux supplémentaires qui sont associés à ces transformations et, de ce fait, encourager la convergence des efforts pour mieux répondre aux besoins du Québec.

Enfin, les cours, comme variable, pourraient aussi être financés en fonction du nombre de cours dispensés suivant la logique qu'un grand nombre de groupes-cours du même sigle requiert une coordination importante. Il en est de même lorsque sont développés un nombre élevé de programmes qui enrichissent la diversité et permettent au réseau UQ de se distinguer avec des programmes originaux. Encore une fois, la grille de pondération pourrait permettre d'ajuster le financement selon le cycle et le domaine disciplinaire. Ainsi, sans égard au nombre d'étudiants<sup>5</sup>, un cours donnerait un financement spécifique. Ce financement jouerait en sens inverse du financement par étudiant ou par professeur : plus on a de groupes-cours dont le nombre d'étudiants se situe entre un certain minimum et un certain maximum, plus on a d'argent et plus on a un ratio cours/professeur qui s'approche d'une certaine cible, plus on a d'argent. Il s'agit ici de trouver le point d'équilibre. Cette variable, dite de flexibilité ou d'ajustement, pourrait compter entre 5 % à 10 % de la nouvelle formule.

En fonction, de ce que nous venons de présenter, nous croyons que le gouvernement à la responsabilité de fournir un financement permettant à tous les étudiants de s'inscrire et de suivre

---

<sup>5</sup> Ici, un nombre minimal et maximal d'étudiants pour une activité cours pourrait être établie. Par exemple, un minimum peut être établi à 5, en deçà duquel on donnerait un financement par étudiant dont la somme serait inférieure au montant minimal, histoire de permettre des cas particuliers ou de rendre possible le financement individuel pour des cours hybride ou à distance.

le programme de leur choix, d'une part, et permettant aux universités du réseau de l'UQ d'être inclusive, égalitaires et équitables envers tous les membres de leurs personnels.

## **5. Les administrateurs, l'administration et le soutien**

À ce sujet, nous sommes en plein accord avec le rapport du chantier gouvernemental sur le financement post-sommet lorsqu'il affirme que :

Cette catégorie de postes budgétaires devrait faire l'objet d'un calcul des coûts observés, calcul qui serait effectué en même temps que ceux d'enseignement, de telle sorte qu'aucune catégorie de coûts ne soit négligée. Une formule de répartition qui pourrait en découler serait vraisemblablement décroissante lorsque la taille de l'établissement augmente. (Tremblay et Roy, 2014).

Même si cela est basé sur les coûts observés, il faut que cette variable soit aussi examinée de manière critique en se demandant quels sont les niveaux (sans recourir aux artifices des modes d'imputation aux autres fonctions) d'administration que l'on veut et doit financer afin d'éviter des crises comme celle de la *Réduction du personnel et des dépenses de nature administrative* de 2010.

Cette variable pourrait compter de 7 % à 14 % de la nouvelle formule selon les définitions qui seront retenues en fonction de la culture administrative de chacune des universités (incluant ou non les doyens ou les directeurs de départements).

## **6. Des mesures diverses**

Les autres éléments, inévitables, comme les règles particulières pour des mandataires de mission spécifique ou de politique étatique (allocations relatives au nombre de grades, soutien à l'enseignement médical, soutien à l'intégration des personnes handicapées, soutien aux membres des communautés autochtones, programme études-travail pour étudiantes et étudiants étrangers, saines habitudes de vie, allocations particulières pour la médecine, aide à la formation des maîtres, etc.) devraient être limités le plus possible pour éviter la multiplication de microprogrammes de subvention gérés centralement, sans parler de tout le fardeau de reddition de compte. Cette variable pourrait compter de 3 % à au maximum 7 % de la nouvelle formule selon les éléments qui y seront considérés. Précisons que les politiques étatiques ne devraient jamais entraver les principes de la liberté académique prévus à la Loi, adoptée en 2021 (Parlement du Québec, 2023). Les universités doivent être libres et indépendantes.

La pondération fine attribuée à chacun de ces paramètres reste à déterminer. À l'évidence, l'évaluation de la part relative que tiendra chacun de ces paramètres à l'intérieur du financement total alloué au fonctionnement des universités devra faire l'objet de simulations et de vérifications préalables de manière à en prévenir les effets indésirables. Il appartiendra aux instances appropriées, pourvu qu'elles permettent la consultation et la participation aux délibérations en impliquant les acteurs du milieu, d'analyser les états financiers et les besoins réels des universités en vue de fixer les modalités particulières d'application de cette formule générale.

En réduisant la part relative du nombre d'EETP et en accordant son importance au nombre de professeurs, cette formule tient compte autant de la transmission du savoir (enseignement) que de son développement (recherche). Elle revalorise par le fait même la qualité de l'enseignement tout comme la recherche libre et fondamentale. Comprenant des crédits pour les unités d'enseignement, elle insiste sur la collégialité et la collaboration interinstitutionnelle. Elle reconnaît aussi l'importance du travail de tous les acteurs des institutions universitaires pour soutenir et faire progresser les missions fondamentales des universités dans la contribution au bien commun de toute la société, pour le bien-être et l'avenir du Québec et de l'humanité au sens large.

Nous sommes conscients que les administrations universitaires souhaitent disposer d'une marge de manœuvre dans les affectations internes de même qu'elles sont soumises à une surenchère de reddition de compte. Or, si ce souhait d'une marge de manœuvre discrétionnaire peut sembler légitime en situation de crise, la dérive gestionnaire actuelle incite à un balisage afin de préserver les valeurs fondamentales de l'université. La formule de financement suppose un tel encadrement puisque les sommes dont elle détermine l'allocation sont octroyées en fonction de champs d'utilisation généraux correspondant globalement aux cinq paramètres définis ci-haut. Cette mesure ne se veut toutefois pas strictement dirimante. Si les fonds octroyés en fonction du nombre de professeurs ou de la nature des cours et programmes, par exemple, sont davantage fléchés, il va sans dire que la part de la subvention allouée en fonction du nombre et de la qualité des EETP sera quant à elle redistribuée sur l'ensemble des postes budgétaires touchants au fonctionnement général.

## **Les chargés de cours**

Nous soutenons tous nos collègues chargés de cours qui assument, actuellement et à l'avenir, plus de la moitié des charges de cours. Recommander un financement par professeurs améliorerait leur participation aux décisions de programmes ou départementales. De plus, ce financement ne se veut en aucun cas un encouragement à une réduction de l'enveloppe dédiée aux chargés de cours de manière globale.

## **Concernant les immobilisations**

On ne parle pas vraiment des immobilisations et des budgets d'investissement dans le document d'Appel à mémoire bien que l'on sache qu'au cours des années passées un des problèmes importants de l'insuffisance des fonds de fonctionnement est dû aux modes de ponctions des fonds de fonctionnement par des budgets d'immobilisation. Nous reprenons ici des remarques et recommandations faites antérieurement, dès 2009.

En effet, sans avoir à subir une réglementation excessive sur les fonds de fonctionnement, un balisage plus clair apparaît encore souhaitable, notamment en ce qui concerne les opérations du fonds des immobilisations qui sont financées par le fonds de fonctionnement.

Il serait souhaitable que les détails de tous les fonds transférés soient publics autant dans les états financiers (à posteriori) que dans les budgets proposés aux divers Conseils d'administration universitaire (à priori) ce qui serait loin d'être une pratique généralisée en ce moment. Ce balisage permettrait d'identifier, entre autres, des seuils au-delà desquels la structure du fonds des immobilisations ne serait plus saine : notamment lorsque la moitié des sources de financement provient des autres fonds, dont le fonds de fonctionnement. Afin de clarifier les manœuvres financières appliquées par le biais des transferts inter fonds autorisés, comme le montrent les exemples d'autorisations suivantes :

Tableau 3 : Virements inter fonds (SIFU, 2022)

Au Du	Fonds de fonctionnement (FF)	Fonds avec restrictions (FAR)	Fonds d'immobilisations (FI)	Fonds de dotation (FD)	Autres fonds (AF)
FF	s.o.	Virements autorisés pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>tenir compte de certaines subventions spécifiques, de la subvention de fonctionnement qui n'ont pas, <i>a priori</i>, à être inscrites directement au FAR</li> </ul>	Virements autorisés pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>tenir compte des affectations d'origine interne des ressources : <ul style="list-style-type: none"> <li>à l'acquisition d'immobilisations capitalisables</li> <li>au remboursement d'emprunts et des intérêts sur les dettes à long terme</li> </ul> </li> </ul>	Virements autorisés pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>tenir compte d'une affectation d'origine interne des ressources, et ce, à titre de dotation</li> </ul>	Virements autorisés pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>tenir compte d'une affectation d'origine interne des ressources non affectées aux fins prévues pour les autres fonds affectés</li> </ul>
FAR <sup>1</sup>	Virements autorisés pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>tenir compte des surplus générés par des projets de recherche qui ne feraient pas l'objet d'une affectation par l'apporteur</li> </ul>	s.o.	Virements autorisés pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>tenir compte des affectations d'origine interne des surplus non affectés liés à des projets de recherche sur des acquisitions d'immobilisations</li> <li>tenir compte d'une portion de subvention à l'acquisition d'immobilisations</li> </ul>	Virements autorisés pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>tenir compte des affectations d'origine interne des surplus non affectés liés à des projets de recherche, et ce, à titre de dotation</li> </ul>	GÉNÉRALEMENT INTERDIT
FI <sup>1</sup>	Virements autorisés si : <ul style="list-style-type: none"> <li>une somme a été transférée du FF vers le FI aux fins d'un projet futur (communément appelé une réserve<sup>2</sup>) ou d'un projet pour lequel une université n'a pas eu à utiliser la totalité de cette somme aux fins prévues. Elle peut révoquer sa décision initiale, et ce, en tout temps</li> </ul>	GÉNÉRALEMENT INTERDIT	s.o.	GÉNÉRALEMENT INTERDIT	GÉNÉRALEMENT INTERDIT

Dans tous les cas de figure (balisage ou étanchéité), il devient impérieux d'assurer un financement spécifique et adéquat du fonds des immobilisations. Auparavant, la Loi sur les investissements universitaires prévoyait que les projets d'acquisition, de construction, de rénovation et d'entretien des espaces, etc., autorisés par le MES, étaient financés par lui à 100 %.

### Sources de données et de « chiffres »

Nous devons souligner qu'il n'existe, pour le moment, aucune source légitime, unique et mandatée publiquement pour effectuer la collecte et l'analyse de données vérifiées et vérifiables (pourtant abondantes au Gouvernement) concernant les universités au Québec. Nous reprenons notre proposition de créer une telle équipe experte de veille et d'analyse des données financières. Cette équipe, dotée d'une autonomie suffisante, aura notamment pour mandat de réunir, de compiler, d'uniformiser et d'analyser toutes les données relatives au financement et à l'administration des universités afin de diffuser périodiquement et publiquement un matériel d'information pertinent à l'ensemble des acteurs concernés par ces questions

## **Autres considérations quant à la politique de financement**

En ce qui concerne les taux de participation, nous remettons en question pour le moment l'hypothèse voulant que la performance du Québec se compare avantageusement à celle de l'Ontario. Il serait plus qu'intéressant d'avoir des données comparatives plus fines pour faire ces comparaisons; mais sur le fond, est-ce que l'Ontario est la base de comparaison souhaitée? L'ambition du Québec n'est-elle pas de créer une société experte de haut niveau ? Auquel cas, la comparaison apporte davantage de questions méthodologiques que de réponses. L'atteinte du seul objectif du taux d'obtention d'un diplôme à 37,5 % suggère que la fréquentation ne doit pas diminuer.

Nous sommes d'accord avec l'ensemble des partenaires sur le fait qu'il manque encore des informations pour le moment (Quirion, 2020) et nous proposons que ces informations soient colligées par les équipes expertes en la matière. En ce qui concerne l'accessibilité générale pour les étudiants québécois, nous sommes d'avis de prévoir, dès à présent, une hausse des inscriptions et de combler tous les écarts particuliers d'ici 5 ans.

Concernant l'accessibilité géographique, nous sommes d'avis que le partenariat, la collaboration et le développement d'activités de formation avec des approches pédagogiques diverses et variées peuvent être porteurs de sens pour l'avenir des universités.

En ce qui concerne spécifiquement la qualité de la recherche même avec les investissements majeurs annoncés, on constate encore une insuffisance structurelle des fonds de recherche et des déséquilibres importants entre les grands champs disciplinaires. Étant donné que les activités d'enseignement et de recherche-crédation sont considérées indissociables et que les taux de succès aux concours de recherche sont toujours à la baisse en raison de la diminution récurrente des fonds de recherche gouvernementaux, nous avançons, une nouvelle fois, qu'une allocation annuelle soit allouée à chaque professeur pour soutenir les activités de recherche-crédation. Rappelons que nous avons estimé, à partir de (FQPPU, 2015) un montant d'environ 12 000 \$ par professeur, à être intégré dans la formule de financement - les sommes ainsi si générées doivent être gérées par des comités de pairs sur le modèle des Fonds institutionnels de recherche de certaines des universités du réseau.

## Conclusion

Tous les projets de réforme entraînent une certaine dose de résistance au changement. Cette réforme de la politique et de la formule de financement ne fera pas exception. Malgré les dangers perçus, réels ou imaginaires, l'objectif de la révision est d'établir des règles plus équitables, plus faciles à comprendre tout en favorisant une meilleure transparence. Le nouveau mode de financement ne saurait désavantager une ou plusieurs universités et devrait chercher à donner un nouvel essor à la mission de production du savoir, de transmission et d'application aux nécessités de notre temps. Les positions prises antérieurement par le gouvernement concernant le refinancement important du secteur universitaire devraient faciliter le changement et permettre l'établissement d'une nouvelle version de la « clause de non-perdants ».

La situation actuelle des finances publiques et les défis que nous pose l'état du monde nous obligent donc, avec détermination et courage, à trouver les consensus nécessaires pour répondre aux besoins de sécurité, de prospérité, de créativité et d'espoir de la population du Québec. Nous serons toujours des partenaires d'un avenir plus juste et équitable pour tous et toutes.

## Bibliographie

- BCI (2022). *Données préliminaires relatives aux inscriptions au trimestre d'automne 2022*. 30 septembre, BCI. [https://www.bci-qc.ca/wp-content/uploads/2022/09/Inscriptions\\_automne\\_2022.pdf](https://www.bci-qc.ca/wp-content/uploads/2022/09/Inscriptions_automne_2022.pdf)
- Bertrand, J.-J. (1968). *Discours du 9 décembre 1968*. Assemblée nationale
- Bouchard St-Amant, P. A., Vallée, L., Raymond-Brousseau, L., et Allali, M. (2022). *Démystifier la formule de financement des universités: compréhension des effets et des intérêts pour les institutions en enseignement supérieur*. Presses de l'Université du Québec.
- Cloutier, A. (2023). L'urgence d'investir dans l'Université du Québec. 7 juin 2023. Le Devoir.
- Demers, L., Bernatchez, J., et Umbriaco, M. (2019). *De l'administration à la gouvernance des universités: progrès ou recul?: L'expérience du Québec*. Presses de l'Université du Québec.
- Déry, P., De Blois, P., (2023) *Appel à mémoire sur la Révision de la Politique québécoise de financement des universités*. Mai 2023. MES.
- Doray, P., Dussault, E. L., Rousseau, Y., et Sauvageau, L. (2018). *L'Université du Québec 1968-2018*. Presses de l'Université du Québec.
- FQPPU (2009) *Dossiers en éducation – Les finances des universités, 2007-2008*. Septembre 2009. FQPPU
- FQPPU (2013a) *Mémoire présenté à la co-présidente et au co-président du chantier sur la politique de financement des universités découlant du Sommet sur l'enseignement supérieur*. Juin 2013. FQPPU
- FQPPU (2013b) *La priorité du Conseil national des universités – Mémoire présenté au président du chantier sur le Conseil national des universités découlant du Sommet sur l'enseignement supérieur*. Avril 2013. FQPPU
- FQPPU (2014) *Quelques éléments d'explicitation d'une proposition de formule de financement du réseau universitaire québécois / Mémoire supplémentaire présenté à la coprésidente et au*

coprésident du chantier sur la politique de financement des universités découlant du Sommet sur l'enseignement supérieur. FQPPU.

FQPPU (2015) *Forum sur la recherche*. Septembre 2015. FQPPU

FQPPU (2020) *Mémoire sur la consultation publique sur l'université québécoise du futur. Positions et propositions de la FQPPU*. octobre 2020. FQPPU

FQPPU (2023) *Mémoire présenté au ministère de l'Enseignement supérieur pour la révision de sa Politique québécoise de financement des universités*. Juin 2023. FQPPU

CLIUQ (2023) *Communiqué du CLIUQ sur le Mémoire de l'Université du Québec quant à la Politique québécoise de financement des universités*. CLIUQ.

MES, (2023) *Règles budgétaire et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec*. MES.

Parlement du Québec. (2023) *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*, chapitre L-1.2, 1 avril 2023.

Quirion, R. (2020). *L'université québécoise du futur. Tendances, enjeux, pistes d'action et recommandations. Document de réflexion et de consultation*. FRQ

Université du Québec (2023). *Pour une nouvelle impulsion de l'Université du Québec à la hauteur des aspirations du Québec*. Université du Québec. 6 juin.

UNESCO (site) *Le rôle des établissements d'enseignement supérieur dans l'apprentissage tout au long de la vie*. UNESCO. Institut pour l'apprentissage tout au long de la vie. <https://www.uil.unesco.org/fr/role-higher-education-institutions-lifelong-learning>

SIFU MES, (2022). *Cahier des normes et des directives de présentation 2022-2023*. Gouvernement du Québec.

Tremblay, H.P., Roy, P., (2014) *Pour une réforme du financement des universités québécoises / Rapport final du chantier sur la politique de financement des universités*, Québec, MERST.

