

AVIS DU CONSEIL DES UNIVERSITES
AU MINISTRE DE L'EDUCATION SUR
LE FONCTIONNEMENT DU NOUVEAU PRO-
GRAMME DE SUBVENTIONS "D'ACTIONS
STRUCTURANTES" DU M.E.Q.

Avis n° 82.3
Dépôt légal - 4e trimestre
ISSN - 0709-3985
Québec, le 14 octobre 1982.

DIRECTION
DES COMMUNICATIONS

82-11-23

1. Historique

En décembre 1981, le ministre de l'Éducation requérait l'avis du Conseil des universités sur le versement, au titre d'un tout nouveau programme dit "d'actions structurantes", d'une subvention d'un montant de près d'un demi-million de dollars à l'Institut Armand-Frappier de l'Université du Québec, pour le développement des biotechnologies.

En janvier 1982, le Ministre sollicitait un second avis du Conseil, toujours dans le cadre du nouveau programme, relativement cette fois à la demande de subvention de 400,000\$ que venait de lui adresser l'Université du Québec à Rimouski, pour le secteur de l'océanographie.

Dans sa première demande d'avis, le Ministre soulignait que «même si les modalités de mise en oeuvre du nouveau programme concerné n'avaient pas été encore définitivement arrêtées», l'attribution d'une première subvention, à l'Institut Armand-Frappier, se justifiait, étant donné "qu'il ne fallait pas tarder à accroître le potentiel de recherche dans des domaines particulièrement importants pour (...) le Québec. Le Conseil était donc invité à évaluer le plan de développement soumis par l'IAF, pour les biotechnologies, et par la même occasion à faire part au ministre, le cas échéant, «de ses propres commentaires et suggestions quant aux modalités d'implantation du nouveau programme concerné».

Considérant que la demande émanait d'un établissement ayant une mission de recherche et d'études avancées assez exclusive, et qu'elle concernait en outre un secteur nettement reconnu comme prioritaire - les biotechnologies -, le Conseil n'eut pas trop de difficultés à évaluer sa pertinence. Il recommanda donc au Ministre, moyennant le respect par l'IAF d'un certain nombre de conditions, de l'accueillir favorablement. ¹

(1) Avis no 81.8 - Avis sur le plan de développement de la biotechnologie soumis par l'Institut Armand-Frappier au titre du programme "d'actions structurantes" du MEQ.

Dans le dit avis, le Conseil formula toutefois quelques remarques, relativement au malaise que pouvait susciter l'allocation de crédits, par le Ministre, «au titre d'un programme dont les objectifs et les normes étaient encore à définir». Il souligna son intention de revenir sur cette question, «dans des circonstances mieux appropriées».

L'évaluation de la demande de l'UQAR pour le secteur de l'océanographie se présenta différemment. D'abord, les unités actives au sein du réseau étant nombreuses dans le dit secteur, le Conseil était invité par le Ministre à «évaluer l'impact de leurs activités» de façon à «mesurer le degré de coordination des enseignements et des recherches à établir» et à «mieux juger de la pertinence de la proposition de l'UQAR». Autre élément important: le secteur considéré, l'océanographie, n'avait pas contrairement au précédent, fait l'objet d'une déclaration de priorité, même s'il était réputé être «un pôle de développement de première importance pour le Québec». Ce qui impliquait donc pour le Conseil une étude plus minutieuse - et plus délicate aussi - de l'état réel des besoins du secteur.

Après avoir procédé à une analyse des activités de recherche et d'études avancées menées dans le réseau par les différentes unités spécialisées en océanographie, après avoir évalué le plan de développement et la demande de financement soumis par l'UQAR, en s'appuyant sur les critères usuels d'appréciation en de telles matières - i.e. qualité, pertinence, leadership et complémentarité, coûts et productivité -, le Conseil recommanda au Ministre i) de ne pas agréer la demande qui lui était soumise; ii) de l'autoriser à mener une étude sectorielle complémentaire sur l'état et les besoins de la recherche en océanographie au Québec, pour avoir une vue meilleure du dossier. ¹

Le fait que l'université concernée, l'UQAR, ait jugé bon par la suite d'en appeler auprès du Ministre, mettant en

(1) Avis no 81.2 - Avis sur le programme de doctorat en océanographie de l'Université du Québec à Rimouski.

cause non seulement la recommandation mais aussi la méthodologie de travail du Conseil, le fait qu'en parallèle le Ministère s'apprête d'ici peu à confier au Conseil l'étude d'un troisième dossier "d'actions structurantes" - relatif cette fois à l'informatique - justifie, croyons-nous, que l'on revienne dès ce moment-ci sur les questions du mode d'implantation et de fonctionnement du nouveau programme considéré, qui suscitent visiblement des problèmes de compréhension et exigent d'être clarifiés.

2. L'objet du nouveau programme

Dans sa demande d'avis relative aux biotechnologies, le Ministre signalait que la création d'un programme "d'actions structurantes" pour le développement de la recherche universitaire avait été annoncée dans le Livre blanc de 1980¹ sur la politique québécoise de recherche.

On trouve effectivement dans le document, au chapitre 4, des éléments de définition assez précis «d'un programme spécifique de développement de la recherche universitaire». Ce nouveau programme, dit le Livre blanc, «institué à partir de certains volets de l'actuel programme FCAC - notamment les centres de recherche» deviendra un «élément majeur de l'action - politique, administrative - et du budget du MEQ» et même, «le principal levier d'une politique de développement de la recherche universitaire». «Complément des mécanismes de subvention directe» il visera à «accroître la cohérence et la stabilité du financement des structures de recherche universitaire, sur... la précarité desquelles tout a été dit». A ce titre, continue-t-on, «l'analyse des problèmes des centres et instituts et de leurs infrastructures», «le repérage des champs présentant des caractéristiques ou des besoins particuliers en matière de ressources

(1) Un projet collectif, pp. 79 et 89.

humaines», et «l'amélioration des conditions faites à l'ensemble des activités universitaires de recherche» représentent trois foyers virtuels d'intervention pour le programme projeté.

Voilà donc pour l'objet du nouveau programme, tel que défini par le gouvernement.

Il faut rappeler aussi que dans un avis de 1980 - sur la refonte du programme FCAC¹ - et un rapport de 1981 - sur l'évaluation des études avancées et de la recherche² - le Conseil avait lui-même recommandé au Ministre de créer, à partir de FCAC-centres de recherches, un nouveau programme de développement des groupes de recherche - programme visant, dans la foulée d'une stratégie d'évaluation et de concentration sectorielle, «à susciter l'apparition et le maintien au sein du réseau, de groupes d'excellence au plan de la recherche et de la formation de chercheurs, dans une optique de complémentarité entre les établissements, de liaison avec les priorités de la société, de support aux autres chercheurs du réseau»³.

On peut donc parler d'un certain consensus à propos de la finalité générale du nouveau programme qui est d'agir plus directement sur les structures d'organisation et d'exécution de la recherche et de la formation de chercheurs dans le milieu universitaire, de ne pas se limiter à «encourager la recherche», mais de la «développer» et de la «structurer», selon des orientations définies.

A cet égard, il faut souligner en premier lieu que le devenir de ce nouveau programme paraît devoir être intimement lié aux politiques générales du ministère touchant le régime de coordination, de financement annuel, d'évaluation des programmes d'études

(1) Avis no 79.23, 19 juin 1980.

(2) Rapport au ministre de l'Education en date du 28 janvier 1981.

(3) Op. cit., p. 54.

avancées et de recherche au sein du réseau. Ainsi, une formule de financement différenciée des universités, pondérant l'allocation des ressources suivant les cycles et les secteurs de formation et de recherche - à l'exemple de ce que l'on trouve dans beaucoup de pays - serait-elle retenue au Québec, comme on le propose à l'heure actuelle, que cela influencerait de façon très lourde sur la structuration des unités et des programmes de recherche au sein du réseau. De même, les pratiques qui prévalent en matière d'évaluation des programmes seraient-elles resserrées et systématisées, pour toucher l'ensemble des programmes existants de 2^e et 3^e cycles, comme le propose également le Conseil dans le cadre de ses études sectorielles avec comme préoccupation un effort de concentration des activités et l'identification des pôles de développement dans le réseau, que les besoins auxquels devrait viser à répondre le futur programme d'actions structurantes du ministère s'en trouveraient de beaucoup modifiés.

Des décisions très importantes devant venir du Ministère, au cours des prochains mois, concernant les nouvelles politiques de financement et d'évaluation - les clefs de voûte d'une politique de développement de la recherche et de la formation de chercheurs - il serait donc sage d'en tenir compte dans l'opérationnalisation du nouveau programme de subventions.

Une autre raison pouvant inciter le Conseil à réserver son jugement sur le mode d'opérationnalisation du programme, à ce stade-ci, est que celui-ci émerge dans un contexte politico-administratif assez ambigu. Le Livre blanc de 1980 annonçait l'intention du Gouvernement de confier au MEQ lui-même la responsabilité administrative du programme "d'actions structurantes", le Fonds FCAC s'occupant de la gestion des crédits d'aide directe à la recherche. Cette position a été réitérée, de façon explicite, dans les documents préparés aux fins des ateliers de l'automne 1981 sur les rapports de la CEU¹. Le Fonds FCAC

(1) MEQ, Les mécanismes et les pratiques de concertation et de coordination, octobre 1981, p. 10.

venant à peine d'être créé, et de prendre charge de l'évaluation des centres de recherche, s'agit-il maintenant de le délester de ce volet de programme, destiné à constituer la base du nouveau programme d'actions structurantes du MEQ? Faut-il, au contraire, instituer un programme en parallèle au sein du Ministère? Ou, troisième hypothèse, déléguer au Fonds FCAC des responsabilités particulières de gestion et d'évaluation des projets présentés au titre des actions structurantes, éventuellement selon des instructions précises fournies par le Ministre? Les hypothèses de travail afférentes au mode d'administration du programme projeté sont nombreuses on le voit. Les objectifs auxquels le programme peut répondre sont eux aussi multiples. Le Conseil croit que le Ministère devrait expliciter ses vues à ces deux chapitres avant qu'il n'élabore un avis définitif.

3. Les critères de fonctionnement à court terme du programme

Cela dit, le Conseil n'en croit pas moins souhaitable, surtout après l'expérience d'évaluation ad hoc des deux premiers dossiers, que soient clarifiés les critères de fonctionnement à court terme du programme, pour autant que celui-ci doive continuer de se développer selon les orientations présentes.

Il devrait être bien établi, en premier lieu, que ce programme ne poursuit pas des objectifs de rattrapage. D'autres mécanismes de financement existent déjà à cette fin, auxquels les unités requérantes peuvent s'en remettre. Cela implique au moins que toute demande présentée au titre du programme devrait pouvoir répondre aux critères usuels d'appréciation déjà appliqués par les organismes subventionnaires en ce qui regarde la qualité, la pertinence, la complémentarité, les coûts des activités de recherche et de formation. Cela implique aussi qu'aucun plan d'activités pouvant être notamment financé au titre de l'un ou l'autre des programmes de soutien déjà

existants - et l'on sait qu'ils sont nombreux, tant à Québec qu'à Ottawa - ne devrait être accepté dans le nouveau programme. La seule exception pouvant être faite, à cet égard, concerne les dossiers ayant fait l'objet d'une déclaration gouvernementale de priorité. Par définition même, ces dossiers ne sauraient être nombreux. Il importe, en invoquant les priorités, d'éviter que le programme ne réponde à des fonctions de suppléance. Le M.E.Q. - tous l'ont assez répété - a pour premier rôle d'encourager la recherche reliée aux finalités éducatives et culturelles de l'université. Dans cette perspective on conçoit très bien que le nouveau programme veuille promouvoir l'excellence scientifique et académique - c.f. la formation de chercheurs - en tant que telles. Et que, conjointement, ou séparément, il vise aussi à répondre à des priorités socio-économiques et technologiques. On a là deux grands axes possibles d'intervention - l'un scientifique, l'autre socio-économique - dont la logique est différente, et ne doit pas être confondue.

Lorsqu'il s'agit de priorités dites "scientifiques" l'université devrait bénéficier d'une large mesure d'autonomie dans la définition de son plan de recherche. Cette faculté d'autonomie signifiant tout le contraire de l'improvisation, ou de l'absence de coordination. Car c'est bien la constitution ou le renforcement de pôles d'excellence que l'on vise, avec toutes les exigences que cela comporte, en terme de concertation préalable des agents universitaires à l'oeuvre dans le secteur, de clarté des orientations, de regroupement d'une masse critique de ressources de qualité au sein de l'unité requérante.

Il devrait en être un peu autrement pour les priorités dites "socio-économiques": on s'attend d'abord ici, à ce que l'université requérante puisse établir la spécificité et la complémentarité de son intervention, eu égard à celles susceptibles de venir d'institutions d'autres secteurs (industries, ministères). Il serait même souhaitable que le plan de développement proposé par l'université ait été élaboré en consultation étroite avec les utilisateurs potentiels, et que ces derniers jouent un rôle dans son financement. Cela éviterait que les universités ou le Ministère aillent prendre charge de rôles qui ne sont pas les leurs.

Pour obvier à ce même danger le Ministère devrait en outre veiller à garder un juste équilibre dans l'allocation des ressources au titre de l'un ou de l'autre volet du programme.

Il convient aussi de toucher la question du budget à consacrer au programme projeté, pour le court terme.

Considérant l'étendue des besoins de meilleure structuration de l'effort de recherche au sein du réseau - que ce soit pour mieux asseoir la relation recherche/formation ou pour affermir les secteurs à haut potentiel d'excellence scientifique, ou répondant aux priorités socio-économiques du Québec - il est clair que l'ordre de grandeur des ressources consacrées à une première subvention, s'il devait avoir valeur de modèle pour l'avenir, aurait bien des inconvénients: appliqué sur une large échelle - à raison de subventions de l'ordre d'un demi-million de dollars - le programme serait ruineux; développé à une échelle plus limitée il risquerait de passer à côté de besoins justifiés, et en même temps d'introduire des distorsions entre les unités d'exécution, les unes nanties de crédits élevés, les autres - la majorité - maintenues à un niveau beaucoup plus bas. L'allocation de montants aussi importants sous forme de versement unique ne paraît pas non plus judicieuse: bien des dépenses risquent d'être engagées de façon hâtive et plus ou moins bien planifiée par les unités subventionnées. Exiger, comme on l'a fait de la première unité requérante, une programmation biennale n'apparaît pas non plus suffisant. C'est à un plan triennal, voire quinquennal, qu'il faut songer; il serait normal que ce plan soit évalué à la lumière de l'énoncé de priorités ou du plan institutionnel pluri-annuel défini par l'université responsable de l'unité.

4. Conclusion

Par ces quelques réflexions le Conseil a voulu souligner d'abord que le programme considéré ici ne peut être que l'un

des éléments d'une politique de développement de la recherche universitaire et de la formation de chercheurs et que dans cette optique, ses modalités d'opérationnalisation sont susceptibles de varier dans la mesure même ou certains autres éléments fondamentaux de cette politique de développement (c.f. mécanismes globaux de financement, mécanismes réguliers de coordination et d'évaluation) varient eux aussi.

Le Conseil attend donc un certain nombre de clarifications principales de la part du Ministère, à propos entre autres de la formule de financement des universités, de la politique d'évaluation au niveau des établissements et du réseau, et enfin, de l'évolution à court terme des programmes d'aide à la recherche régis actuellement par le Fonds FCAC, avant de produire une réflexion plus détaillée sur la mise en oeuvre du programme d'action structurante.

Il n'en a pas moins cherché, dans la seconde partie de cet avis, à expliciter la critériologie qui lui semble la plus appropriée d'utiliser aux fins de l'évaluation des dossiers soumis en titre du dit programme d'actions structurantes, durant sa phase de rodage, convaincu qu'un tel exercice ne peut qu'être fructueux à court terme pour tous ceux appelés à associer leurs efforts dans l'implantation du programme.