



AVIS AU MINISTRE
RESPONSABLE DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE
SUR LE
PROJET DE PROCESSUS BUDGETAIRE
ET DE STRUCTURE DE PROGRAMME
POUR 1977-1978

360200
~~0076016~~

75.20

CONSEIL DES UNIVERSITES

AVIS AU MINISTRE
RESPONSABLE DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE
SUR LE
PROJET DE PROCESSUS BUDGETAIRE
ET DE STRUCTURE DE PROGRAMME
POUR 1977-1978

Québec, le 21 mai 1976.

TABLE DES MATIERES

1.	Introduction	1
2.	La toile de fond d'un processus budgétaire	2
2.1	Le processus constitue la fin d'une démarche	2
2.2	Les objectifs se distinguent des stratégies	3
2.3	Le processus confirme la décentralisation du système	3
3.	Les objectifs du processus budgétaire	4
3.1	Harmoniser les processus administratifs des principaux agents	4
3.2	Permettre aux agents de répondre aux caractéristiques d'un système décentralisé	5
3.3	Favoriser une meilleure administration	6
4.	Recommandations	6
4.1	Quant au premier objectif	6
4.2	Quant au deuxième objectif	7
4.3	Quant au troisième objectif	8

1. Introduction

Le 10 juin 1975, le ministre de l'Education priait le Conseil des universités de lui transmettre un avis sur un projet de processus budgétaire et un projet de structure de programme qui devaient régir l'allocation des ressources aux établissements universitaires à compter de l'exercice 1976-77. Dans sa lettre au Conseil, le ministre de l'Education souhaitait recevoir un premier avis, avant la période des vacances d'été, sur les questions fondamentales perçues comme sous-jacentes au processus budgétaire proposé, et un deuxième avis, après la rentrée scolaire, sur les questions d'ordre plus technique.

Le Conseil a pu préparer et adopter un premier avis à sa réunion du 20 juin 1975, en profitant de commentaires préparés rapidement par quelques représentants des universités. Depuis cette date, le ministère de l'Education a entrepris une révision de son projet original et en a reporté l'application à l'exercice 1977-78, comme le recommandait d'ailleurs le Conseil lui-même.

Le 29 mars 1976, le Conseil des universités recevait une demande d'avis sur la deuxième version d'un projet, applicable cette fois à l'année financière 1977-78, mais dont la première phase de réalisation devait normalement impliquer le Conseil et les universités à partir du 1er février 1976. Le Conseil croit quand même possible de pallier les inconvénients d'une implantation qui n'a pas lieu dans d'excellentes circonstances, en tenant compte des commentaires et des recommandations du présent rapport.

Dans la préparation de son avis, le Conseil a pu bénéficier des travaux de son Comité du financement, des commentaires des responsables universitaires et des informations des services ministériels. Le Conseil des universités a donc l'honneur de soumettre à l'attention du ministre d'Etat à l'Education le présent avis, qu'il a adopté à sa séance des 20 et 21 mai 1976.

2. La toile de fond d'un processus budgétaire

Le Conseil des universités est heureux de constater que la deuxième version du projet de processus budgétaire qui lui est soumise pour avis marque un très net progrès sur la première version. Le projet maintenant à l'étude tient compte d'un grand nombre de remarques qui ont été soumises au ministère de l'Education par les universités et le Conseil, remarques touchant tout autant les fondements que les modalités du projet de processus.

Le présent avis s'appuie sur une certaine conception du système d'enseignement supérieur qu'il y a lieu de favoriser au Québec.

Le Conseil des universités a déjà eu l'occasion d'exposer la conception qu'il propose; il croit que les agents du système, de même que la communauté québécoise acceptent cette conception décrite dans les Cahiers "Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et les grandes orientations des établissements" (1).

2.1 Le processus constitue la fin d'une démarche

Un processus budgétaire vient normalement formaliser le mécanisme des relations entre les agents du système, plus particulièrement ici les universités et le gouvernement. Ce processus utilise la mise au point des objectifs particuliers donnant ensuite ouverture à la mise au point de stratégies; il utilise aussi les résultats de la planification et ceux de la programmation.

Le processus qui est maintenant proposé ne pourra être complètement utile que lorsqu'il sera situé dans une démarche plus large, comme on vient de l'exposer. Sans chercher à retarder son implantation pour en bénéficier totalement dès le départ, on devrait s'assurer de mieux lui intégrer, progressivement, les aspects de planification et de programmation.

(1) Voir en particulier: Cahier IV, Perspective 1976 des orientations de l'enseignement supérieur, Québec, mars 1976, pp. 31 à 45

2.2 Les objectifs se distinguent des stratégies

Le ministère de l'Education aura avantage à définir un certain nombre de concepts et d'instruments qu'il utilise dans ses documents. Il y a lieu, même dans des textes administratifs, de situer les stratégies du développement de l'enseignement supérieur dans le cadre de ses objectifs généraux. Ces derniers seront très diversifiés pour répondre aux besoins d'une clientèle hétérogène et d'une société pluraliste. Certains de ces objectifs feront à l'occasion l'objet d'une priorité et, par suite, l'objet de stratégies de mise en oeuvre et de réalisation.

Le gouvernement peut déclarer de telles priorités, arrêtées à partir d'une consultation aussi large que possible. Ces priorités seront soit d'ordre socio-politique, soit d'ordre technique et administratif. Elles permettront la poursuite des objectifs généraux qui ne font pas l'objet d'une identification prioritaire et des objectifs de développement que chaque université poursuit pour ses fins propres, dont il faut par ailleurs assurer la compatibilité avec le développement du réseau d'établissements.

2.3 Le processus confirme la décentralisation du système

Les universités québécoises ont historiquement joui d'une indépendance et d'une autonomie presque complètes. Les statuts juridiques qui ont été accordés à divers moments depuis plus d'un siècle confirment une liberté d'initiative et une responsabilité sociale. Le processus budgétaire à l'étude doit confirmer ce caractère, tout en précisant les responsabilités du gouvernement qui alimente maintenant largement les universités à même les deniers publics.

Le Conseil considère donc l'université comme l'agent moteur de l'enseignement supérieur. L'université a un rôle d'initiative tout aussi important que le gouvernement dans l'élaboration des propositions de développement; elle en a de plus l'exclusivité de la réalisation. Le gouvernement est le juge de l'effort financier que la société consacre à l'enseignement supérieur; l'université accepte de remplir sa mission

dans le cadre des moyens qui sont mis à sa disposition. Le processus budgétaire doit respecter cet ordre, tout en permettant au Conseil des universités de jouer son rôle d'aviseur auprès du ministre de l'Éducation. Il s'agit donc bien ici d'un système dont il faut respecter le caractère décentralisé.

3. Les objectifs du processus budgétaire

Le Conseil n'entend pas reprendre ici le contenu de son avis du 20 juin 1975. Il cherche plutôt, à partir de quelques considérations essentielles, à regrouper ses recommandations autour des trois objectifs que l'on peut assigner à la démarche poursuivie:

1. harmoniser les processus administratifs des principaux agents;
2. permettre aux agents de répondre aux caractéristiques d'un système décentralisé;
3. favoriser la meilleure administration possible.

3.1 Premier objectif: Harmoniser les processus administratifs des principaux agents

Tous s'entendent pour dire que le temps est prêt de franchir une étape vers la réalisation de cet objectif. Il faut chercher à tenir compte du processus gouvernemental qui se définit en trois phases, acceptées en principe: 1) stratégies triennales; 2) revue de programmes; 3) estimés détaillés. Il y a aussi lieu de relier progressivement la planification à la budgétisation, ce qui intervient formellement à la phase d'élaboration des stratégies triennales.

L'application du processus pour fin des budgets 1977-78 est largement compromise par le calendrier imposé par les circonstances. Il est à déplorer que le ministère ait laissé tous ses partenaires dans l'attente, entre juin 1975 et mars 1976, qu'il veuille maintenant engager un processus encore à roder, et que ses principaux partenaires doivent s'y engager, entamant en retard une première phase incomplète.

Le Conseil des universités entend aussi intervenir dans ce processus administratif en temps utile, au moment où il lui est possible de respecter sa loi constitutive qui stipule que "le ministre de l'Education est tenu de soumettre à l'avis du Conseil la répartition entre les établissements d'enseignement supérieur, du montant global des crédits annuels dégagés pour fins d'enseignement supérieur et de recherche universitaire".

3.2 Deuxième objectif: Permettre aux agents de répondre aux caractéristiques d'un système décentralisé

Cet objectif retient le caractère des organismes en cause: le ministère de l'Education et un réseau décentralisé. Le ministère de l'Education a, en concertation avec les universités et le Conseil, un rôle de décision dans les orientations du réseau et un rôle de contrôle de l'atteinte des objectifs. Le Conseil des universités, dans ses cahiers d'orientation, a toujours fait l'hypothèse d'un système de relations universités-gouvernement basé sur la confiance mutuelle et le contrôle a posteriori.

Le processus proposé présente en général des mécanismes acceptables de relation pour la budgétisation; il présente trop de contrôles en cours d'exécution; il néglige le contrôle a posteriori. Ce dernier contrôle devrait normalement être développé, et le contrôle en cours d'exécution à peu près éliminé.

Les recommandations du Conseil s'appuient ici sur l'hypothèse de partenaires qui entretiennent des relations de confiance mutuelle. Elles postulent aussi que des contraintes et des contrôles ne doivent être introduits que dans la mesure où l'expérience prouve que cette confiance est trompée. Elles impliquent enfin que le gouvernement ne doit pas appliquer à des organismes décentralisés les mêmes règles administratives qu'à ses organes internes. Le Conseil est conscient qu'une telle approche implique peut-être la reconsidération de certaines modalités d'application des lois de l'administration gouvernementale.

3.3 Troisième objectif: Favoriser une meilleure administration

Des règles de financement peuvent aider une saine administration. Par exemple, si les universités connaissent les lignes directrices des prévisions budgétaires, si les règles diminuent les cas d'espèces pour s'intéresser aux grandes masses, il y a lieu de prévoir une administration universitaire et gouvernementale plus efficace.

Malheureusement, les règles ne portent que sur les mécanismes d'analyse, d'exécution et de contrôle; elles ne portent pas sur le niveau de financement. Le processus proposé est ouvert à cet égard: "l'élimination progressive des méthodes mécaniques...", "l'enveloppe de base représente le total des ressources nécessaires pour maintenir en gros le même niveau d'activités... et sert à amorcer la remise en question de certaines activités".

4. Recommandations

Considérant les remarques et les considérations qui font l'objet du présent rapport,

le Conseil des universités recommande:

RECOMMANDATION:

4.1 Quant au premier objectif

- (a) QUE le ministère de l'Education et les universités
- (s'engagent dans la mise en oeuvre du processus bud-
- (gétaire proposé par le ministère, compte tenu des
- (remarques présentées dans le présent avis;
- (
- (b) QUE l'implantation de ce nouveau processus porte
- (sur l'année 1977-78 et que des règles de mise en
- (oeuvre tiennent compte, en particulier pour 1977-78,
- (du fait que la première phase du processus n'ait
- (été que partiellement respectée, tant au point de
- (vue des contenus que du calendrier;
- (

- (
(c) QUE les universités transmettent au ministère de
(l'Education le 31 août leurs dossiers relatifs à
(la revue de programmes, mais qu'elles puissent
(disposer jusqu'au 15 octobre pour en présenter
(les éléments qui impliquent une connaissance du
(nombre des étudiants de l'année courante;
(
(d) QUE la période correspondante pour le Conseil des
(universités soit prolongée jusqu'en novembre, per-
(mettant au ministère de l'Education de compléter
(cette phase du processus en décembre;
(
(e) QU'au cours de la phase de la revue de programmes
(et avant la fin de celle-ci, le Conseil soit re-
(quis de donner un avis sur les dossiers présentés
(par les universités et que le ministre soumette
(pour avis au Conseil la répartition des subven-
(tions qu'il propose.

4.2 Quant au deuxième objectif

- (a) QUE l'on considère de remplacer, pour les éléments
("mission générale" et "soutien du secteur" la struc-
(ture d'activités proposée par une structure compor-
(tant masses salariales, avantages sociaux et autres
(dépenses, en distinguant au besoin, dans le deuxième
(élément, le soutien à l'enseignement et à la recher-
(che, le soutien administratif, les loyers, les taxes,
(les intérêts sur emprunts à court terme et les ser-
(vices aux étudiants;
(
(b) QU'à la phase des estimés détaillés, l'université
(ne transmette que pour information au ministère de
(l'Education son projet de budget par élément de pro-
(gramme, par activité et par masse de dépenses;
(
(c) QUE le ministère reçoive et étudie les projets d'es-
(timés détaillés déposés par les universités et qu'il
(puisse au besoin demander à une université une révi-
(sion de son projet, après avoir pris avis du Conseil
(des universités;
(
(d) QUE soit soumis à l'approbation préalable du minis-
(tère de l'Education tout virement budgétaire impli-
(quant des activités de l'élément de programme relatif
(aux missions particulières;
(

- (e) QUE tout autre virement, entre éléments de programme, et entre masses de dépenses, soit soumis pour chaque université non à une autorisation préalable du ministère de l'Education, mais à des rapports périodiques en cours et en fin d'exercice;
- (f) QUE, dans l'optique de la mesure du degré d'atteinte des objectifs opérationnels qui peuvent être proposés, les partenaires de l'enseignement supérieur développent dans les plus courts délais un système d'indicateurs, le ministère de l'Education s'intéressant particulièrement aux indicateurs d'ordre socio-politique, les universités aux indicateurs d'ordre qualitatif, et ensemble aux indicateurs d'ordre administratif;
- (g) QUE les universités, en concertation avec le ministère de l'Education et le Conseil des universités, développent un modèle de rapport annuel d'activités qui exploite les états financiers et qui favorise l'utilisation des contrôles d'évaluation a posteriori.

4.3 Quant au troisième objectif

- (a) QUE toute stratégie de développement de l'enseignement supérieur reconnaisse de façon relativement automatique les croissances de clientèles étudiantes pour les fins de financement, afin d'assurer l'atteinte des objectifs généraux poursuivis (accessibilité, scolarisation, diversification...);
- (b) QUE la procédure des demandes additionnelles soit accompagnée de lignes directrices et de critères de priorité; qu'elle n'implique pas obligatoirement des règles de non-transférabilité, ce qui enlèverait à la limite toute marge de manoeuvre aux universités et un engorgement des mécanismes gouvernementaux de décision et de contrôle;
- (c) QUE les règles indiquent clairement que l'autofinancement total ou partiel n'est pas un facteur primordial dans l'établissement de l'ordre, entre les universités, des priorités des demandes additionnelles;
- (d) QUE les règles relatives à l'absorption des déficits accumulés respectent dans le nouveau processus celles qui ont déjà été arrêtées; entre autre que cette absorption s'inscrive au besoin dans un calendrier de plus d'une année.

