

**Le financement des universités québécoises
dans le contexte de l'économie du savoir :
un choix de société**

**Mémoire du Conseil supérieur de l'éducation
à la Commission de l'éducation sur la qualité, l'accessibilité
et le financement des universités**

6 février 2004

Québec 

Personne responsable du dossier :

Monsieur Jean-Pierre Proulx
Président
Conseil supérieur de l'éducation
1175, avenue Lavigerie, bureau 180
Sainte-Foy (Québec) G1V 5B2
Téléphone : (418) 643-1271
Télécopieur : (418) 644-2530

Présentation du Conseil supérieur de l'éducation

Le Conseil supérieur de l'éducation a été créé en 1964, en même temps que le ministère de l'Éducation, mais par une loi distincte qui confirme son autonomie.

Son rôle est de conseiller l'État et de faire le pont entre la population québécoise et le gouvernement sur tout ce qui concerne l'éducation. C'est un lieu de consultation et de réflexion critique, à l'intérieur des institutions démocratiques, à l'abri des groupes de pression.

Son mandat couvre l'ensemble de la mission éducative gouvernementale. Il porte prioritairement sur l'éducation institutionnelle, de la maternelle à l'université, mais il peut s'étendre aussi à l'éducation extrascolaire.

L'organisme est constitué de plusieurs instances :

- le Conseil;
- cinq commissions qui l'assistent dans ses travaux :
 - la Commission de l'enseignement primaire;
 - la Commission de l'enseignement secondaire;
 - la Commission de l'enseignement collégial;
 - la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires;
 - la Commission de l'éducation des adultes.

Le Conseil compte vingt-deux membres nommés par le gouvernement, sur recommandation du ministre de l'Éducation, après consultation des associations ou organisations les plus représentatives des parents, des enseignants, des administrateurs scolaires et des groupes socioéconomiques. Le sous-ministre de l'Éducation ou son représentant est, d'office, membre adjoint du Conseil sans droit de vote.

Le Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études (CCAFE), chargé de conseiller le ministre de l'Éducation en cette matière, relève administrativement du Conseil. Mais le président du CCAFE relève directement du ministre de l'Éducation.

Table des matières

Résumé.....	5
Introduction.....	6
1 Réaffirmer la mission universitaire et en préciser la portée sur diverses dimensions de la vie universitaire.....	9
1.1 La contribution des universités à des projets menés en partenariat aux fins de l'innovation	9
1.2 L'articulation des activités d'enseignement et de recherche pour soutenir la formation des étudiants.....	11
1.3 Les formes de contribution communes et spécifiques des universités	12
2 Consolider les acquis des universités québécoises	14
3 Examiner les effets inattendus des politiques publiques.....	17
4 Exercer une vigie constante, à l'échelle de l'établissement et de l'ensemble du réseau universitaire, pour en guider le développement	20
5 Prendre en considération les besoins actuels de financement des universités	22
Conclusion	27
Annexe	28

Résumé

Dans le présent mémoire, le Conseil rappelle les valeurs, les principes fondamentaux et les positions structurantes formulés dans ses avis et rapports remis au ministre de l'Éducation au cours des dix dernières années, des travaux auxquels sa Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires a été étroitement associée. Plusieurs questions soumises à la consultation entreprise par le gouvernement du Québec y sont traitées. Ce rappel met l'accent sur :

- **La primauté de la mission de formation supérieure confiée aux universités**

Cette mission devrait guider les décisions gouvernementales ainsi que celles des universités concernant des enjeux importants tels que la contribution des universités à l'innovation, le renouvellement du corps professoral et le financement. De plus, cette mission devrait servir de base pour assurer une vigie constante du développement du réseau universitaire.

- **Les acquis et les fragilités des universités québécoises**

L'accessibilité à la formation universitaire, le développement soutenu aux cycles supérieurs et l'engagement des professeurs en recherche font partie des progrès remarquables accomplis par les universités québécoises. Toutefois, l'absence d'assises intergénérationnelles solides en ce qui touche la fréquentation universitaire, les aléas du financement de la recherche et les efforts intenses que devront déployer les universités pour renouveler leur corps professoral soulignent l'incertitude quant à l'avenir des universités, d'où la fragilité de cette institution québécoise.

- **L'instauration d'un véritable « réseau » universitaire québécois**

La diversité des établissements représente un atout. Le Conseil a donné son accord à la diversification de ces établissements sur la base des domaines d'enseignement et de recherche. En outre, il a réitéré son appui au développement des universités en région, que ce soit pour permettre de hausser la scolarisation en région ou pour soutenir le développement régional. En revanche, le point commun de toutes les universités doit demeurer leur engagement dans la recherche et la formation, à tous les cycles. La complémentarité des universités est la clé pour instaurer un véritable « réseau ».

- **La vigilance à exercer quant aux effets structurants des politiques publiques**

Les récentes politiques publiques sur le développement des universités, sur leur financement ainsi que sur la recherche et l'innovation, marquent un jalon important en enseignement supérieur. Toutefois, l'éclatement de la responsabilité gouvernementale, en divers ministères ou paliers gouvernementaux, menace la cohérence des actions gouvernementales. Dans un tel contexte, les risques de dérive au regard de la mission universitaire et les probabilités d'empiètement des responsabilités respectives augmentent.

- **La prépondérance du financement public des universités**

Les universités font l'objet d'attentes élevées de la part de l'État, au regard de l'enjeu de l'heure qui est d'inscrire le Québec parmi les sociétés les plus innovantes au monde. Cinq grands défis se posent, soit : hausser l'accès à l'université et la réussite des études, développer la recherche, renouveler le corps professoral, assurer un financement approprié des études et contribuer à l'éducation des adultes ainsi qu'au développement régional. Ces attentes exercent des formes de pression sur les besoins financiers des universités et exigent, en contrepartie, un engagement plus ferme et plus constant de l'État sur ce plan. Bref, selon le Conseil, le choix de société est clair : l'État doit financer ses universités, de manière à leur permettre de relever ces défis.

Introduction

La Commission de l'éducation sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités donne l'occasion au Conseil supérieur de l'éducation, ainsi qu'aux acteurs intéressés par le développement des universités, de faire le point sur les acquis des universités québécoises, sur les valeurs sous-jacentes à l'institution universitaire, sur la place et l'apport des universités dans notre société, sur les principaux défis auxquels les universités doivent et devront faire face, ainsi que sur leurs besoins de financement découlant de la mission qui leur est confiée. Le Conseil souhaite ainsi, par sa participation à cette consultation menée par le gouvernement du Québec, rappeler certains principes fondamentaux et certaines positions structurantes formulés dans ses avis et rapports remis au ministre de l'Éducation au cours des dix dernières années. Ces travaux, auxquels sa Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires a été étroitement associée depuis sa création, ont permis d'aborder plusieurs aspects qui sont soumis à la présente consultation¹.

Depuis les dix dernières années, l'apport de l'institution universitaire au devenir social, culturel, économique et scientifique du Québec a été maintes fois analysé, remis en question et réorienté. En voici quelques exemples. En vertu du projet de loi 95 – Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire – , outre le mode de reddition de comptes de cette institution publique qui est mis en cause, l'État met l'accent, en 1995, sur la réussite des étudiantes et des étudiants et sur les moyens d'y parvenir, notamment à partir des pratiques d'encadrement. À la suite des États généraux de l'éducation, dans un contexte de compressions budgétaires, la Commission des universités sur les programmes, rattachée à la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ), entreprend, de 1997 à 2000, l'examen des programmes d'études universitaires sous l'angle de leur pertinence et de leur complémentarité, dans une optique de rationalisation et de développement optimal de la formation dans les divers champs du savoir. Par la suite, soit en 2000 et en 2001, trois

1. L'annexe comprend l'énumération des avis et rapports du Conseil sur lesquels se fonde le présent mémoire. On y précise également les thèmes qui y sont abordés et qui se rattachent aux objets de la présente consultation.

politiques québécoises viennent orienter le développement des universités, leur financement et leur apport au développement de la recherche et de l'innovation². Enfin, les contrats de performance, conclus entre chacune des universités et le ministre de l'Éducation, ont encadré le développement des universités au cours de la période 2000-2003. Ils résultent de la mise en œuvre de la Politique québécoise de financement des universités et de la volonté gouvernementale de rendre l'ensemble des organismes publics responsables de leur gestion. Il en a découlé l'instauration de pratiques de mesure des résultats et l'exigence de transparence dans la reddition de comptes.

Aujourd'hui, une large consultation s'amorce sur le développement du système universitaire québécois. Des enjeux et des thèmes analogues à ceux qui ont été traités au cours des dernières années y sont abordés. Ce regard rétrospectif sur le développement des universités québécoises comporte également une visée prospective quant aux réaménagements possibles à effectuer, aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs visés et au nouveau contrat à tisser entre l'État, les universités et la société.

Pour le Conseil, il y a des valeurs sur lesquelles s'est appuyé le développement des universités québécoises et qui ne sont pas remises en cause dans l'actuelle consultation. D'ailleurs, le ministère de l'Éducation y souscrit dans le document de consultation. Ces valeurs sont porteuses d'un projet de société mais aussi d'exigences pour les universités. Elles définissent, par le fait même, un rôle important de soutien de l'État à l'égard des universités pour en permettre la réalisation. Ces valeurs sont :

- la mission de formation supérieure des Québécoises et des Québécois des universités;
- la contribution majeure des universités à l'avancement, à la diffusion et à la conservation des savoirs, de manière à inscrire le Québec parmi les sociétés les plus innovantes au monde;
- la place centrale qu'occupent les étudiantes et les étudiants dans le projet universitaire;

2. Il s'agit des trois politiques suivantes : *Politique québécoise à l'égard des universités* (MEQ); *Politique québécoise de financement des universités* (MEQ); *Politique québécoise de la science et de*

- la démocratisation de l'enseignement universitaire et l'accès à l'université, en pleine égalité pour toute personne en fonction du mérite;
- la liberté académique, la probité scientifique, la rigueur, l'éthique et l'exercice de la fonction critique dans la société.

Le Conseil entend participer à la présente consultation en soulignant :

- l'ancrage de la mission des universités dans la société québécoise et sa référence obligée pour toute décision qui se rapporte à leur développement, outre leur financement;
- les acquis importants des dernières années de l'institution universitaire, en même temps que la nécessité de poursuivre les efforts pour éviter de fragiliser cette institution;
- le pilotage du système universitaire à travers les politiques publiques, un pilotage indispensable mais qui présente certains effets inattendus et non souhaitables qu'il importe d'examiner;
- l'importance de renforcer les pratiques de vigie à l'égard du développement des universités, que ce soit à l'échelle d'un établissement, d'un segment du réseau universitaire, de l'ensemble des universités et de la gestion publique du système universitaire;
- la prise en considération des besoins actuels et futurs de financement des universités québécoises, pour leur permettre d'exercer pleinement leurs rôles au regard de la mission dont elles s'acquittent.

Ces thèmes, que le Conseil entend développer dans le présent mémoire, recoupent ainsi plusieurs des objets de consultation et des questions qui sont formulées à la base des travaux de la Commission parlementaire.

1 Réaffirmer la mission universitaire et en préciser la portée sur diverses dimensions de la vie universitaire

Le Conseil définit l'axe central de la mission universitaire par la formation supérieure des Québécoises et des Québécois, étant entendu que les universités accueillent aussi des étudiantes et des étudiants de diverses provinces canadiennes ou d'autres pays. Les assises de cette mission sont :

- la production, la conservation et la transmission des savoirs contribuant à l'avancement de l'humanité;
- la scolarisation de la population, la qualification supérieure initiale, le perfectionnement de la main-d'œuvre, la formation de la relève scientifique et de la relève des professeurs d'université ainsi que la formation des maîtres;
- l'exercice de la fonction critique dans la société par la formation du sens critique chez les étudiantes et les étudiants, l'engagement dans l'action, le développement d'une compétence éthique et la réflexion d'ordre épistémologique;
- la réalisation de rôles connexes, tels que la conservation du patrimoine culturel, le développement de la communauté locale, régionale, nationale ou internationale et la contribution à l'innovation technologique et sociale.

Cet énoncé de mission, formulé dans un avis édité en 1995, a été réévalué dans des avis et rapports subséquents du Conseil pour en vérifier la pertinence au regard de l'évolution récente des universités. Cet énoncé de mission est toujours d'actualité. Il demeure ainsi, encore aujourd'hui, un phare pour guider les décisions sur des enjeux actuels, notamment sur la contribution des universités à l'innovation, sur l'articulation de la recherche et de l'enseignement dans la formation de même que sur les vocations communes et particulières des universités québécoises.

1.1 La contribution des universités à des projets menés en partenariat aux fins de l'innovation

Dans le contexte des politiques publiques, tant fédérales que québécoises, le gouvernement presse les universités de contribuer davantage à l'innovation par le

développement de la recherche et le transfert des connaissances dans le milieu industriel ou dans les services publics ou parapublics. Dans son analyse de la contribution des universités à des projets menés en partenariat avec le milieu, aux fins de l'innovation technologique et sociale, le Conseil a insisté pour bien décoder cette demande de l'État en traduisant ce que le partenariat exige du point de vue des universités et comment il s'inscrit dans leur mission.

Tout en donnant son appui à l'ouverture des universités à l'égard des demandes du milieu et à l'intensification des partenariats avec celui-ci, notamment par la recherche, le Conseil a proposé un ensemble de balises³ pour guider le choix des projets menés en partenariat.

Ces projets devraient ainsi :

- respecter les valeurs de liberté académique, de rigueur, d'éthique et de probité scientifique;
- se situer dans les priorités scientifiques de l'université;
- permettre aux étudiants d'avancer dans leur projet d'études, d'aménager des lieux de recherche propices à leur formation et ayant des retombées concrètes sur cette dernière ainsi que sur celle du plus grand nombre possible d'étudiants;
- avoir une incidence sur la formation de la population étudiante de premier cycle, en offrant des occasions d'interaction avec le milieu partenaire, dans le cadre de stages, par exemple.

Bref, le transfert des connaissances entre les universités et le milieu doit s'appuyer sur la mission universitaire. Ainsi, les activités menées en partenariat doivent s'inscrire dans des visées de formation des étudiants à tous les cycles. En outre, selon le Conseil, l'insertion professionnelle des diplômés demeure la contribution principale des universités à l'innovation, permettant ainsi le transfert technologique et social entre l'université et le milieu.

3. *Les universités à l'heure du partenariat*, 2002, p. 72.

1.2 L'articulation des activités d'enseignement et de recherche pour soutenir la formation des étudiants

La mission universitaire se réalise à travers les activités d'enseignement, de recherche et de services à la collectivité. Ces activités font partie intégrante du travail professoral. Elles exigent, pour les professeurs, une gestion attentive des divers rôles qu'ils doivent exercer. De plus, ils doivent donner priorité à certaines tâches, selon le moment de l'année universitaire ou les étapes de leur carrière. D'après une enquête menée par le Conseil en 2003 sur le travail professoral⁴, l'importance accrue de la recherche se confirme au fil des ans dans le travail professoral, un changement qui découle d'ailleurs du développement de la recherche universitaire et de l'insistance de l'État pour que les universités s'engagent résolument dans cette voie. Dans cette foulée, les mesures mises en œuvre dans les établissements, pour soutenir le recrutement des professeurs, l'intégration des nouveaux professeurs et le maintien de ceux qui y travaillent déjà, sont davantage tournées vers le soutien du rôle de recherche dans la carrière professorale que de celui d'enseignement.

Pour le Conseil, les activités de recherche sont, sans contredit, une composante essentielle de la mission universitaire, de la formation des étudiants à tous les cycles d'études, du travail professoral et de l'apport des universités au développement du milieu. Toutefois, il importe d'établir un équilibre entre les activités de recherche et d'enseignement, pour servir véritablement la formation des étudiants. C'est pourquoi diverses recommandations formulées par le Conseil ont mis l'accent sur l'enseignement, soulignant qu'il faut apporter autant de soin à cette tâche que l'on en accorde à la recherche. Le Conseil souhaite ainsi que dans les décisions futures de l'État et des universités entourant la recherche et l'enseignement, on prenne en considération la mission de formation des étudiants qui repose sur une articulation forte des activités d'enseignement et de recherche. L'une et l'autre tâches doivent se dynamiser mutuellement et soutenir la formation des étudiants.

4. Denis Bertrand, *Diversité, continuité et transformation du travail professoral dans les universités québécoises*, Sainte-Foy, CSE, 2004.

1.3 Les formes de contribution communes et spécifiques des universités

La richesse de la mission énoncée au début du présent chapitre traduit l'éventail des exigences attendues à l'égard des universités. Si ces dernières doivent toutes s'engager dans la formation des étudiants et dans la recherche, il reste que la diversité même des établissements, qu'il s'agisse des domaines particuliers d'études qui y sont offerts, de la taille des établissements ou de leur situation géographique, amène chacune des universités à moduler les éléments de sa mission.

Le Conseil s'est soucié traditionnellement du développement des universités en région, que ce soit en fonction de la nécessité de hausser la scolarisation en région ou relativement au développement régional, auquel les universités sont appelées à contribuer à travers les activités d'éducation des adultes autour de projets de développement économique ou social⁵. C'est également dans le contexte du soutien au développement des régions que, dans son tout dernier rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation, le Conseil a mis l'accent sur les défis particuliers des universités en région dans le processus de renouvellement du corps professoral. Il reconnaît pleinement la mission de développement régional qu'assument les universités en région.

C'est ainsi que le Conseil a donné son accord à la différenciation des établissements selon les domaines d'enseignement et de recherche dans lesquels les universités sont engagées, écartant la possibilité que le cycle d'enseignement devienne ce critère de différenciation. Bref, il appuie l'instauration d'un véritable « réseau » universitaire, caractérisé par la diversité des expertises des établissements et les besoins particuliers des régions. La complémentarité des établissements en sera la clé.

* * *

Dans les travaux du Conseil, l'énoncé de mission est inspirant. Il est toujours actuel et s'accorde aux nouveaux défis que doivent relever les universités, dont celui de contribuer à l'innovation pour permettre au Québec de développer une véritable économie du savoir,

5. *L'éducation des adultes : partenaire du développement local et régional*, 2003, p. 63-64.

tout en encadrant l'apport des universités à cette fin. Certes, comme cela est suggéré dans le document de consultation, l'énoncé de mission doit servir de guide au financement des établissements. Toutefois, il doit également éclairer l'ensemble des décisions gouvernementales et des demandes adressées aux universités. Il doit aussi orienter les décisions des universités en ce qui concerne les priorités à établir parmi les demandes qui sont soumises à leur attention. Le Conseil juge essentiel que les travaux de la Commission parlementaire permettent d'obtenir un consensus autour de cet énoncé de mission.

2 Consolider les acquis des universités québécoises

Les progrès faits par les universités québécoises sont remarquables. Divers indices soutiennent ce constat. Ainsi, le Québec se situe dans le peloton de tête, parmi les sociétés modernes, sur le plan de la scolarisation postsecondaire de la population. Une progression notable du nombre d'étudiantes et d'étudiants a été enregistrée dans les programmes de deuxième et de troisième cycle. Sur le plan de l'accès à l'enseignement universitaire, les universités se sont démocratisées. Toutes proportions gardées, on y accueille maintenant plus d'adultes, plus de femmes, plus de personnes d'origines ethniques diverses et un peu plus d'étudiantes et d'étudiants venant de milieux socioéconomiques défavorisés. Par ailleurs, la recherche s'est développée, sous l'effet de l'augmentation des fonds publics. Notons à cet égard la présence, au Québec, de trois organismes subventionnaires. Aujourd'hui, une très grande majorité du corps professoral peut se prévaloir de subventions de recherche. En outre, cette recherche s'appuie davantage sur un travail collectif, notamment par l'intégration des professeures et des professeurs à un centre, à une équipe, à un réseau ou encore à un groupe interuniversitaire, multidisciplinaire ou international de recherche. Le partenariat en recherche se développe, appuyé par les bureaux de liaison entreprises-université, les centres de liaison et de transfert et les sociétés de valorisation. Ce développement important qu'ont connu les universités témoigne de leur dynamisme et de la compétence du corps professoral.

Si de tels acquis méritent d'être soulignés, le Conseil en rappelle la fragilité et l'importance de poursuivre les efforts entrepris. En voici les principaux traits :

- l'absence d'assises intergénérationnelles solides pour ce qui est de la fréquentation universitaire, les disparités importantes du taux de scolarisation selon les régions, les écarts qui persistent selon l'origine sociale malgré le rattrapage accompli de même que le retard scolaire des garçons aux autres ordres d'enseignement et qui se répercutent sur leur taux d'accès au collégial et à

l'université, incitent à faire preuve de vigilance au regard de l'accès aux études universitaires;

- sur le plan de la réussite des études universitaires, le Québec s'est donné des objectifs ambitieux de diplomation. Depuis le début des années 90, l'espérance d'accès d'une génération donnée à un diplôme de baccalauréat fluctue, à la hausse comme à la baisse⁶. En outre, des écarts persistent sur le plan de l'obtention d'un grade universitaire entre le Québec et le Canada, les États-Unis ou le Royaume-Uni⁷;
- en ce qui concerne le développement de la recherche universitaire, dans certains cas, la pérennité du financement de la recherche n'est pas assurée (qu'il s'agisse d'organismes subventionnaires à durée de vie limitée ou de l'abolition de programmes de financement de recherche par un organisme subventionnaire). De plus, ce financement est soumis aux priorités gouvernementales en matière de dépenses publiques. Alors que les organismes subventionnaires québécois ont connu une diminution de leurs budgets pour l'année 2003-2004, les attentes s'accroissent à l'égard des universités afin qu'elles développent leurs activités de recherche. Constituer un groupe de recherche ou mettre sur pied un partenariat en recherche exige du temps, et c'est la survie de projets de recherche ou d'équipes de recherche qui peut être menacée par les fluctuations du financement. De surcroît, l'absence de planification budgétaire à long terme en matière de recherche constitue une lacune;
- l'étape actuelle de renouvellement du corps professoral dans laquelle les universités sont engagées pose le défi du transfert intergénérationnel de l'expertise, en enseignement et en recherche, ainsi que celui de la diversification des groupes d'âge dans le corps professoral, afin d'éviter que le problème actuel de recrutement intense ne se répète à l'avenir. Ainsi, au moment où les universités sont appelées à soutenir la réussite des étudiantes et des étudiants et à intensifier

6. MEQ, *Les indicateurs de l'éducation. Édition 2002*, p. 113.

7. *Ibid.*, p. 117.

- les travaux de recherche, elles doivent également fournir des efforts intenses de recrutement des professeurs et soutenir l'intégration des nouveaux professeurs qui ont à relever de tels défis;
- le seuil atteint dans le développement des cycles supérieurs, conséquemment à l'augmentation du nombre d'étudiants et du taux d'accès à un diplôme aux deuxième et troisième cycles, ne devrait pas être considéré comme le niveau optimal. Le rattrapage que le Québec et le Canada veulent accomplir en matière de recherche, les besoins d'un personnel hautement qualifié dans l'ensemble des secteurs de l'économie et le renouvellement du corps professoral plaident en faveur d'un accès encore plus grand aux études de cycles supérieurs.

Bref, les défis auxquels les universités devront faire face au cours des années à venir, qu'il s'agisse de développement ou de consolidation des acquis, sont majeurs. Ils renvoient à des besoins de société qu'il faut satisfaire ainsi qu'à la priorité accordée à l'État pour que le Québec se hisse parmi les pays les plus innovants au monde. Selon le Conseil, il devrait en découler des engagements plus fermes et plus constants de l'État à l'égard du financement des universités. Ce point sera traité au chapitre 5.

3 Examen des effets inattendus des politiques publiques

Le Conseil a déjà donné son appui à l'instauration d'une politique à l'égard des universités qui permette de clarifier les objectifs que la société confie aux universités, les attentes à l'égard de la réussite des étudiantes et des étudiants, les paramètres d'un développement cohérent du réseau universitaire et les liens entre les éléments qui précèdent et l'allocation des ressources aux universités. Il a également montré son accord avec l'instauration de la Politique québécoise de la science et de l'innovation. À terme, ces politiques devraient permettre de consolider un réseau d'universités modernes et aptes à apporter une contribution significative à la formation du personnel hautement qualifié, à la formation des chercheurs de même qu'à la production et à la diffusion des connaissances.

Toutefois, la mise en application de certaines mesures découlant des politiques publiques tarde. Par exemple, le Conseil a pressé le gouvernement québécois de mettre en œuvre la Politique québécoise de la science et de l'innovation, dont la mesure en matière de remboursement des frais indirects de recherche. Dans cette foulée, il constate aujourd'hui le vide administratif laissé par l'échéance des contrats de performance, conclus entre le ministre de l'Éducation et chacune des universités. À titre d'exemple, cette situation rend difficile le renouvellement du corps professoral. Sur ce plan, le Conseil a été formel : les universités ne peuvent plus reporter à plus tard le renouvellement du corps professoral et le vieillissement de ce dernier proscrit toute manœuvre de gel de l'embauche.

Par ailleurs, le Conseil s'est employé à examiner les retombées de ces politiques publiques, québécoises et fédérales, dans le contexte de l'analyse de la contribution des universités au partenariat et, dernièrement, du renouvellement du corps professoral. Réitérant son appui quant aux orientations de ces politiques, le Conseil veut toutefois prêter attention aux effets inattendus, et parfois indésirables, des mesures de ces politiques, sur divers aspects de la vie universitaire.

Dans son rapport annuel 2002-2003 sur l'état et les besoins de l'éducation, le Conseil a ainsi noté l'éclatement de la responsabilité de l'État à l'égard des universités entre les paliers gouvernementaux et, à l'échelle du gouvernement du Québec, en divers ministères. Dans un tel contexte administratif, il a d'ailleurs retenu comme orientation de consolider les actions gouvernementales pour minimiser l'effet de cet éclatement. En outre, compte tenu de l'importance accordée au développement de la recherche et de l'innovation dans les politiques publiques, tant québécoises que fédérales, le Conseil s'inquiète du peu de visibilité de la recherche dans l'administration publique québécoise, alors que la recherche a été réduite à l'une des missions de l'actuel ministère du Développement économique et régional.

Dans un autre ordre d'idées, selon le Conseil, le développement économique représente une fonction subsidiaire de l'université. Tout en appuyant le rôle stratégique des universités dans le développement d'une véritable économie fondée sur le savoir, il juge important de bien situer ce rôle au regard de la mission universitaire. Le principal apport de l'université au développement économique constitue la formation supérieure des Québécoises et des Québécois, sous toutes ses formes, ainsi que l'avancement et la diffusion des connaissances. Il faut prendre garde que les universités se substituent aux entreprises en matière de recherche et développement (R-D) alors que l'apport des premières doit se situer en complémentarité avec ces dernières.

Par ailleurs, le Conseil reconnaît le rôle de pilotage du système universitaire que doit exercer l'État, et ce, afin que des objectifs de développement social, culturel et économique soient pris en considération. Cependant, il a noté que l'application de certaines mesures peut parfois conduire à empiéter sur la prérogative des universités. Pour reprendre l'exemple du renouvellement du corps professoral, certaines mesures découlant des politiques publiques ont permis à l'État d'accroître son pouvoir d'intervention sur le rôle des universités (ex. : leur participation accrue au développement économique), sur la définition du travail professoral (ex. : l'accroissement de la recherche et l'orientation vers certaines formes de recherche, dont la recherche collective et celle qui est menée en partenariat) et sur le repositionnement des programmes de formation

(ex. : le choix des priorités gouvernementales des domaines de recherche). Dans un esprit de saine gestion et de complémentarité du rôle de l'État et des administrations universitaires, il convient de repérer les effets structurants des mesures mises en œuvre, pour l'heure et pour l'avenir.

Ce dernier élément amène le Conseil à considérer le rôle de vigie et de veille qui doit être exercé, tant par l'État que par chacune des universités, dans le développement de l'institution universitaire.

4 Exercer une vigie constante, à l'échelle de l'établissement et de l'ensemble du réseau universitaire, pour en guider le développement

Un des objets de consultation a trait aux mécanismes d'évaluation de la qualité de l'enseignement et de la recherche universitaires, à l'aune de standards internationaux. On y mentionne les multiples procédés d'évaluation, à tous égards, auxquels les universités se livrent.

Le Conseil a déjà abordé cette question dans son rapport annuel 1998-1999 sur l'évaluation institutionnelle. Celle-ci diffère d'une évaluation centrée sur des indicateurs de performance, rattachée à des objets, en vue d'une comparaison entre les établissements ou les systèmes universitaires de divers pays. L'évaluation institutionnelle permet plutôt d'apprécier les réalisations d'un établissement en fonction de sa mission propre, afin d'adapter les actions, d'éclairer la prise de décision et de rendre des comptes à la société. C'est une démarche d'autoévaluation, effectuée à l'échelle locale et complétée par un regard externe, qui repose sur l'autonomie des établissements et qui présente les caractéristiques suivantes :

- elle est centrée sur l'atteinte d'objectifs locaux de réussite;
- elle a pour objet l'amélioration des façons de faire;
- elle s'inscrit dans une perspective de développement plutôt que de contrôle;
- elle sert la reddition de comptes;
- elle permet aux établissements d'apprécier dans quelle mesure s'arriment les exigences de l'État et leurs propres exigences qu'ils se sont données.

L'évaluation institutionnelle des établissements doit être complétée, à l'échelle nationale, par une gestion et une évaluation d'ensemble pour assurer la cohérence du système. Les idées principales qui se dégagent de ce rapport annuel du Conseil peuvent donc servir d'assises à la réflexion actuelle entourant l'appréciation de la qualité et la reddition de comptes.

Par ailleurs, dans des avis thématiques touchant le milieu universitaire, le Conseil a adressé diverses recommandations au ministre de l'Éducation, à la CREPUQ et aux administrateurs universitaires sur la nécessité de se donner des moyens pour faire le suivi d'enjeux importants concernant le développement des universités, dont les mesures d'encadrement et d'aide à la réussite, les pratiques de partenariat et le renouvellement du corps professoral. Dans tous les cas, l'action proposée est la même, soit faire la collecte des données existantes et les diffuser. L'objectif visé est un objectif de transparence, de reddition de comptes mais aussi d'autodiagnostic, pour permettre aux universités d'adapter leurs actions de manière continue sur la base de données empiriques.

5 Prendre en considération les besoins actuels de financement des universités

L'ensemble des défis actuels et futurs des universités, lesquels ont été précisés jusqu'à maintenant, exercent des formes de pression sur les besoins financiers des universités. Examinons chacun de ces défis afin d'en comprendre la nature et la portée sur les ressources financières.

PREMIER DÉFI

HAUSSER L'ACCÈS À L'UNIVERSITÉ ET LA RÉUSSITE DES ÉTUDES

À travers la planification stratégique du ministère de l'Éducation, les universités sont appelées à hausser le taux d'accès de la population aux études universitaires ainsi que le taux de diplomation, et cela, à tous les cycles d'études. En outre, conformément aux contrats de performance, les universités se sont engagées à atteindre des taux de réussite qui constituent des cibles ambitieuses. La réussite des étudiantes et des étudiants fait partie des orientations de la Politique québécoise à l'égard des universités. Le Conseil avait d'ailleurs proposé de rehausser le niveau de scolarisation de la population québécoise d'ici 2010⁸. La fréquentation universitaire d'un plus grand nombre d'étudiantes et d'étudiants induit des coûts additionnels qui sont pris en compte dans la formule de financement de fonctionnement des universités. En outre, les objectifs de réussite et de diplomation nécessitent la mise en œuvre de moyens⁹ particuliers qui ont trait à divers facteurs, notamment le soutien à l'orientation scolaire et professionnelle, l'encadrement des étudiants, la pédagogie universitaire dont le développement des compétences pédagogiques chez les professeurs nouvellement recrutés, les conditions de vie des étudiants, la préparation de l'insertion socioprofessionnelle, l'organisation des programmes et l'intégration des étudiants à l'université. L'ensemble de ces mesures, pour ne citer que celles-là, exige des ressources pour les mettre en œuvre.

8. Pour connaître les cibles proposées, consulter l'avis intitulé *Réussir un projet d'études universitaires* [...], 2000, p. 82-83.

9. Le Conseil a procédé à un relevé des moyens pour favoriser la réussite des études dans trois avis : *Réussir un projet d'études universitaires* [...], 2000, chapitre 4; *Le financement des universités*, 1996, p. 23-24; *L'enseignement supérieur : pour une entrée réussie dans le XXI^e siècle*, 1992, p. 178.

DEUXIÈME DÉFI

DÉVELOPPER LA RECHERCHE

Les demandes pressantes de l'État, afin que les universités s'engagent résolument dans la recherche et contribuent à l'innovation technologique et sociale, établissent des exigences accrues pour celles-ci à cet égard. Le Conseil appuie le développement de la recherche dans la mesure où, rappelons-le, ce développement s'inscrit dans la mission universitaire et permet une articulation forte entre la recherche et la formation des étudiantes et des étudiants à tous les cycles. Par ailleurs, le développement de la recherche universitaire a ses exigences. Il repose sur un engagement encore plus ferme des professeurs en recherche, sur l'attribution de dégrèvements d'enseignement pour permettre à ces derniers de se consacrer à leurs travaux, sur la formation d'un plus grand nombre de chercheurs, donc sur l'accès d'un plus grand nombre d'étudiants aux cycles supérieurs, sur des besoins plus grands d'infrastructure en matière de recherche, notamment dans les domaines où la recherche exige des équipements sophistiqués et coûteux et, dans la même foulée, sur la disponibilité d'environnements de recherche de qualité, propices à la formation d'étudiantes et d'étudiants de cycles supérieurs¹⁰. Les objectifs gouvernementaux de développement de la recherche nécessitent, par le fait même, un soutien financier additionnel.

TROISIÈME DÉFI

PROCÉDER AU RENOUVELLEMENT DU CORPS PROFESSORAL

L'ampleur du recrutement auquel les universités québécoises devront faire face dans les années à venir – rappelons que le Conseil a évalué qu'il s'agit là d'un niveau de recrutement « intense », au regard d'indicateurs connus – entraînera des besoins financiers accrus pour les universités. D'abord, la création de postes est envisagée dans les prévisions de recrutement, que ce soit pour pallier l'attrition du corps professoral survenue de 1994 à 1999 ou pour développer la formation dans des créneaux jugés prioritaires. Dans cette foulée, le Conseil a signalé l'importance de prendre en compte

10. Le Conseil a défini les critères d'un environnement de recherche de qualité dans l'avis suivant : *Recherche, création et formation à l'université* [...], 1998, p. 48.

l'augmentation des étudiants de cycles supérieurs dans les ratios professeur-étudiants, de laquelle pourraient découler des besoins supplémentaires de recrutement. Ensuite, les exigences au moment du recrutement s'orientent vers les compétences en recherche. Il s'ensuit que les professeurs nouvellement recrutés détiennent ce genre de profil et s'engagent dans la recherche. Ce fait accroît les besoins de financement de la recherche. Enfin, une enquête menée par le Conseil a mis en lumière que, jusqu'en décembre 2002, les universités québécoises ont tiré parti du recrutement international et, plus encore, elles ont présenté un bilan positif de mobilité professionnelle entre les universités. Cependant, qu'en sera-t-il à l'avenir? Il est clair que, pour maintenir de tels avantages concurrentiels sur la scène internationale, les universités québécoises devront offrir des conditions avantageuses, à tous égards, engageant, ici aussi, des ressources financières.

QUATRIÈME DÉFI

ASSURER UN FINANCEMENT APPROPRIÉ DES ÉTUDES

Selon le Conseil, le financement approprié des études, en vue de permettre aux étudiantes et aux étudiants de s'y consacrer prioritairement, constitue l'un des moyens pour soutenir la réussite jusqu'à l'obtention de leur diplôme. Dans cette foulée, il a déploré les écarts qui existent dans l'attribution des bourses d'études aux cycles supérieurs entre les domaines d'études. En outre, les possibilités de financement des études à travers l'intégration à un groupe de recherche sont variables selon les domaines. Par ailleurs, les besoins de formation de la relève scientifique, de même que de la relève professorale, militent pour l'accroissement du nombre d'étudiants aux cycles supérieurs. En ce sens, le Conseil a recommandé au ministre du Développement économique et régional, dans son dernier rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation, d'augmenter le nombre de bourses d'études aux cycles supérieurs.

CINQUIÈME DÉFI

CONTRIBUER D'AVANTAGE À L'ÉDUCATION DES ADULTES ET AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Dans la mission de formation supérieure qui incombe aux universités, celles-ci doivent également participer à rehausser le niveau de compétence des adultes, notamment dans le

contexte de la formation continue. Le Conseil a analysé l'apport des programmes menant à l'obtention d'un certificat et a conclu que ces derniers répondaient réellement aux besoins des adultes. Dans un autre ordre d'idées, en ce qui a trait à la contribution des universités au développement régional, il a mis en lumière les formes d'engagement de ces établissements aux projets de développement économique ou social de leur région, compte tenu de leur fonction de services à la collectivité, et le rôle d'agents de développement socioéconomique ou socioculturel qu'ils exercent. Dans les deux cas, la question qui demeure concerne les possibilités réelles des universités de s'engager dans la formation continue et le développement régional. Il est clair que ces rôles nécessitent des ressources humaines et financières pour s'y consacrer.

* * *

Les cinq défis énumérés plus haut exercent des formes de pression sur l'accroissement du financement des universités. Pour le Conseil, le caractère public des universités québécoises ne fait aucun doute et, à ce titre, il nécessite un engagement gouvernemental affirmant la prépondérance du financement public. Rappelons qu'en 1987, le financement public des universités s'établissait à environ 80 p. 100 et que ce taux n'a cessé de chuter. Il était de 72 p. 100 en 1993 et de 66 p. 100 en 2001. Le Conseil a clairement mis en évidence qu'il n'existe pas de formule optimale ni de solution scientifique ou universelle au problème du financement des universités. L'enjeu sur le partage du financement universitaire, entre les sources privées ou publiques, est principalement d'ordre politique, appelant un partage des dépenses publiques entre les diverses missions de l'État à l'égard de la société québécoise. En 1996, dans son avis intitulé *Le financement des universités*, le Conseil affirme ceci :

« Le financement public des universités est non seulement un gage de l'indépendance nécessaire à ces dernières pour accomplir leur mission, mais il donne aussi à l'État les moyens de formuler des attentes à l'endroit du système universitaire et de les soutenir en conséquence : fixer des objectifs sociaux aux universités; appuyer l'instauration d'un réseau universitaire correspondant à la diversité des besoins de la société québécoise et des régions, réseau formé d'établissements qui travaillent en complémentarité; soutenir la rationalisation de l'offre de services; donner aux universités les moyens de l'indépendance nécessaire à l'exercice de leur fonction critique. Pour ces raisons, il importe de

remettre en question le mouvement qui entraîne un rétrécissement constant de la proportion du financement de sources publiques en faveur du financement de sources privées¹¹. »

11. *Le financement des universités*, p. 70.

Conclusion

La performance remarquable des universités québécoises va de pair avec les attentes élevées de la société et de l'État à l'égard de leur développement futur. Dans le contexte de la présente consultation, le Conseil a voulu mettre en évidence la spécificité de la mission des universités ainsi que leur ouverture et leur engagement au regard des défis nouveaux auxquels elles doivent faire face. Ces défis sont nombreux, exigeants, ambitieux même, comme l'ont été ceux qui ont accompagné la mise sur pied de tout le réseau universitaire et de chacune des universités, notamment à partir des années 60. Comme cela vient d'être souligné au chapitre 5 du présent mémoire, les attentes de l'État et de la société ainsi que la conjoncture actuelle de renouvellement du corps professoral ont des conséquences financières importantes sur les universités.

Le Conseil est donc d'avis que l'État doit soutenir financièrement les universités, et cela d'une manière constante, à long terme et à un niveau suffisant pour leur permettre de relever les défis qui leur sont lancés. Les universités représentent une institution sociale dont la présence est cruciale pour assurer le bien-être de l'ensemble de la population québécoise. Bref, selon le Conseil, le choix de société est clair : l'État doit financer ses universités, de manière à leur permettre de relever ces défis.

Annexe

Les avis et les rapports du Conseil supérieur de l'éducation en lien avec les objets de consultation de la Commission de l'éducation sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités

1- Les enjeux de la qualité

- 2003- *Renouveler le corps professoral à l'université : des défis importants à mieux cerner. Rapport annuel 2002-2003 sur l'état et les besoins de l'éducation*
- 2002- *Les universités à l'heure du partenariat*
- 2000- *Réussir un projet d'études universitaires : des conditions à réunir*
- 1999- *L'évaluation institutionnelle en éducation : une dynamique propice au développement. Rapport annuel 1998-1999 sur l'état et les besoins de l'éducation*
- 1999- *Pour une meilleure réussite scolaire des garçons et des filles*
- 1998- *Recherche, création et formation à l'université : une articulation à promouvoir à tous les cycles*
- 1996- *Le financement des universités*
- 1995- *Réactualiser la mission universitaire*
- 1992- *L'enseignement supérieur : pour une entrée réussie dans le XXI^e siècle*

2- Les enjeux de l'accessibilité

- 2003- *L'éducation des adultes : partenaire du développement local et régional*
- 2000- *Réussir un projet d'études universitaires : des conditions à réunir*
- 1998- *Vers une politique de formation continue*
- 1996- *Le financement des universités*

3- Les enjeux du financement

- 2003- *Renouveler le corps professoral à l'université : des défis importants à mieux cerner. Rapport annuel 2002-2003 sur l'état et les besoins de l'éducation*
- 1998- *Recherche, création et formation à l'université : une articulation à promouvoir à tous les cycles*
- 1996- *Le financement des universités*

**Conseil supérieur
de l'éducation**

Québec

