CADEUL

Le financement sur le grill

Une analyse de la distribution des fonds publics aux universités

Novembre 2009

Le financement sur le grill

Une analyse de la distribution des fonds publics aux universités

Ce document a été rédigé par:

Jean-Luc Ratel
Chercheur, CADEUL

En collaboration avec:

Paul-Antoine Cardin
Vice-président à l'enseignement et à la recherche, CADEUL

CADEUL
Confédération des associations d'étudiants et d'étudiantes de l'Université Laval
Bureau 2265, pavillon Maurice-Pollack
Université Laval
Québec (Québec) G1V 0A6

Téléphone : (418) 656-7931
Télécopieur : (418) 656-3328
Courriel : cadeul@cadeul.ulaval.ca
Site Internet : www.cadeul.ulaval.ca

Remerciements

Nous tenons à souligner l'aide apportée par les employés du MELS Antoine Goutier (Direction de l'enseignement et de la recherche universitaires), David Huot (Direction de la programmation budgétaire et du financement) et Sylvain Gauthier (Direction de l'équipement) au sujet de certaines précisions relatives aux subventions de fonctionnement et d'investissements aux universités.

Nos remerciements vont également à Sylvie Bédard, employée de la BANQ et archiviste à la CADEUL, pour son aide relative aux publications gouvernementales disponibles au Centre d'archives de Québec (BANQ).

Remarques

Les problèmes soulevés dans le cadre du dernier chapitre et les pistes de solution proposées témoignent d'une volonté d'alimenter la discussion et n'engagent que l'auteur de cette recherche. Ils ne reflètent donc pas nécessairement les positions de la CADEUL sur ces mêmes questions.

Dans ce document, le générique masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte et désigne aussi bien les hommes que les femmes.

L'augmentation des coûts, la nécessité de rationaliser les budgets, la planification à laquelle les gouvernements ont de plus en plus recours ont pour effet de réduire le champ de l'autonomie institutionnelle. La question qui se pose dès lors dans ce contexte est de savoir dans quelle mesure cette tendance met en danger la liberté académique et de trouver des moyens qui permettent de concilier judicieusement les responsabilités politiques de l'État et les exigences inhérentes aux missions de l'université.

Commission Angers (1979)

TABLE DES MATIÈRES

Liste des sigles et abréviations 6

Index des tableaux et graphiques 7

Chronologie du financement des universités 9

INTRODUCTION 11

1 UNE FORMULE ET SON ÉPOQUE: BRÈVE HISTOIRE DU FINANCEMENT UNIVERSITAIRE 12

1.1. VERS UNE PREMIÈRE FORMULE DE FINANCEMENT 12

1.1.1 Une intervention d'abord faite à la pièce (1907-1959) 13

1.1.2. Vers des allocations plus prévisibles (1960-1970) 14

1.2. LA MÉTHODE HISTORIQUE 16

1.2.1. Fonctionnement initial de la méthode 17

1.2.2. Sommaire de la méthode historique 22

1.3. UNE MÉTHODE HISTORIQUE REVUE ET CORRIGÉE 24

1.3.1. Trois décennies de modifications, un même constat d'échec 24

1.3.2. Vers une nouvelle formule de financement 30

1.3.3. Le cas des subventions d'investissements 32

1.4. CONCLUSION 32

2 L'INTERVENTION DU MELS DANS LES FINANCES UNIVERSITAIRES 34

2.1. CADRE GÉNÉRAL DU FINANCEMENT 34

2.1.1. La *Politique québécoise à l'égard des universités* 35

2.1.2. La *Politique québécoise de financement des universités* 39

2.2. VUE D'ENSEMBLE 41

2.3. CONCLUSION 42

3 LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT DU MELS 44

3.1. LA SUBVENTION GÉNÉRALE 45

3.1.1. Les subventions normées 48

3.1.2. Les missions 69

3.1.3. Les revenus sujets à récupération 71

3.2. LES SUBVENTIONS SPÉCIFIQUES 80

3.2.1. Ajustements particuliers 82

3.2.2. Réinvestissements 87

3.2.3. Subventions destinées aux établissements jouant un rôle de fiduciaire 92

3.3. LES CALCULS DÉFINITIFS 94

3.4. CONCLUSION 96

4 LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENTS DU MELS 98
4.1. L'ESPRIT DES LOIS 98
4.1.1. La *Loi sur les investissements universitaires* 99
4.1.2. Les autres lois liées aux investissements universitaires 102
4.2. LES NORMES D'ESPACE 106
4.2.1. Les bases normatives: étudiants et personnel 107
4.2.2. Les catégories d'espace 110
4.3. LES NORMES DE COÛT 124
4.3.1. Bases normatives: espaces nets normalisés et espaces inventoriés 124
4.3.2. Parc immobilier et parc mobilier 125
4.3.3. Enveloppes annuelles 135
4.4. D'HIER À AUJOURD'HUI 139
4.4.1. D'un cadre à l'autre 139
4.4.2. Les plans quinquennaux 141
4.5. CONCLUSION 145

5 LES AUTRES SOURCES PUBLIQUES DE FINANCEMENT 147
5.1. GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 147
5.1.1. Financement indirect 148
5.1.2. Financement direct 153
5.2. GOUVERNEMENT PROVINCIAL 160
5.2.1. Les conseils subventionnaires 161
5.3. CONCLUSION 163

6 RÉFLEXIONS AU SUJET DU FINANCEMENT PUBLIC 164
6.1. POUR UNE UNIVERSITÉ DE QUALITÉ 164
6.1.1. Le rôle prépondérant de l'État en matière d'éducation 166
6.1.2. Au-delà de l'utilisateur: le citoyen 171
6.2. QUELQUES PROBLÈMES SOULEVÉS 173
6.2.1. Vers un financement généralement spécifique? 174
6.2.2. Fonction enseignement: coûts réels, moyens ou idéaux? 177
6.2.3. Variations sur un même schème: la course aux étudiants 185
6.2.4. Le nécessaire soutien fédéral 191
6.3. CONCLUSION 193

CONCLUSION GÉNÉRALE 194

Bibliographie 198

Résumé 211

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFÉ: Aide financière aux études
BANQ: Bibliothèque et Archives nationales du Québec
CAC: Conseil des arts du Canada
CDU: Calculs définitifs des universités
CLARDER: Classification de la recherche et des domaines d'enseignement et de recherche
CNR: Conseil national de recherche
CRBi: Coût de remplacement des bâtiments inventoriés
CRC: Chaires de recherche du Canada
CREPUQ: Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec
CRM: Conseil de recherches médicales
CRSH: Conseil de recherches en sciences humaines
CRSNG: Conseil de recherches en sciences naturelles et génie
EEETP: Effectif étudiant en équivalence au temps plein
EETP: Étudiants en équivalence au temps plein
ENAP: École nationale d'administration publique
ESPE: Espaces subventionnés en propriété liés à l'enseignement
ETS: École de technologie supérieure
FCI: Fondation canadienne pour l'Innovation
FIO: Frais institutionnels obligatoires
FIR: Frais indirects de recherche
FQRNT: Fonds québécois de recherche sur la nature et les technologies
FQRSC: Fonds québécois la de recherche sur la société et la culture
FRSQ: Fonds de recherche en santé du Québec
GDEU : Gestion des données sur l'effectif universitaire
HEC : Hautes études commerciales
INRS : Institut national de la recherche scientifique
IRSC: Instituts de recherche en santé du Canada
L.R.Q.: Lois refondues du Québec
L.R.C.: Lois refondues du Canada
MAO: Mobiliers, appareils et outillages
MDEIE: Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
MELS: Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MEQ: Ministère de l'Éducation du Québec
MESS: Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science
MSSS: Ministère de la Santé et des Services sociaux
PETP: Personnel en équivalence au temps plein
PPP: Partenariat public-privé
PQI: Plan quinquennal d'investissements
RBU: Règles budgétaires des universités
RISQ: Réseau d'informations scientifiques du Québec
RMR: Région métropolitaine de recensement
SIGIU: Système d'information de gestion des immobilisations universitaires
SILU: Système d'information sur les locaux des universités
TCPS: Transfert canadien en matière de programmes sociaux
TCS: Transfert canadien en matière de santé
TELUQ: Télé-Université du Québec
TIC: Technologies de l'information et des communications
TPS: Taxe de vente sur les produits et services
TVQ: Taxe de vente du Québec
UQ: Université du Québec
UQAC: Université du Québec à Chicoutimi
UQAM: Université du Québec à Montréal
UQAR: Université du Québec à Rimouski
UQAT: Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
UQO: Université du Québec en Outaouais
UQSS: Siège social de l'Université du Québec
UQTR: Université du Québec à Trois-Rivières
VNPM: Valeur normalisée du parc mobilier
VREP: Valeur de remplacement des espaces en propriété couverts par l'enquête
VRESP: Valeur de remplacement des espaces subventionnés en propriété
VRESPE: Valeur de remplacement des espaces subventionnés en propriété liés à l'enseignement

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableaux

Chapitre I
1.1. – Le calcul des subventions de fonctionnement (exemple de 1972-73) …..... 18
1.2. – Le calcul des subventions d'opérations générales (exemple de 1972-73) …..... 19
1.3. – Le calcul des dépenses considérées (exemple de 1972-73) …..... 20
1.4. – Détermination des revenus prévus (exemple de 1972-73) …..... 22
1.5. – Les secteurs d'enseignement prioritaires pour l'année 1986-87 …..... 27
1.6. – Comparaison du processus de calcul des subventions …..... 30

Chapitre II
2.1. – Sources des revenus de fonctionnement des universités québécoises (2006-07) …..... 36

Chapitre III
3.1. – Distribution de la subvention générale …..... 47
3.2. – Exemple de financement des effectifs pondérés …..... 49
3.3. – Détermination de l'effectif étudiant financé pour 2008-09 (fonction enseignement) …....….. 51
3.4. – Ancienne grille de pondération des effectifs étudiants (2000-01) …..... 52
3.5. – Grille actuelle de pondération des effectifs étudiants (2008-09) …..... 54
3.6. – Processus de détermination de la grille de pondération à partir des coûts observés en 2002-03 56
3.7.– Grille de coefficients de pondération proposée par le Groupe de travail conjoint MEQ-CREPUQ (avant la prise en compte des droits de scolarité) …..... 58
3.8. – Catégories d'établissements universitaires proposées par le comité conjoint MEQ-CREPUQ 60
3.9. – Volets de l'enveloppe « terrains et bâtiments » …..... 62
3.10. – Règles d'allocation pour les terrains et bâtiments pour l'année 2008-09 (en milliers $) 65
3.11. – Processus lié à l'évaluation du mode PPP pour les projets d'infrastructures non subventionnés dont le coût estimé est supérieur à 20M$ …..... 68
3.12. – Ensemble des missions reconnues à certains établissements en 2008-09 …..... 70
3.13. – Calcul et répartition du montant transféré à l'AFÉ (2008-09) …..... 74
3.14. – Changements apportés aux montants forfaitaires des étudiants étrangers depuis 2006-07 76
3.15. – Déréglementation du montant forfaitaire: l'exemple du 1er cycle à l'Université Concordia à l'automne 2009 (coût par crédit) …..... 77
3.16. – Les différentes situations définissant le statut de résidence québécoise …..... 78
3.17. – Exceptions permettant aux étudiants canadiens non-résidents de se soustraire au paiement du montant forfaitaire …..... 79
3.18. – Part des subventions spécifiques dans le total des subventions de fonctionnement (2000-01 à 2008-09) …..... 82
3.19. – Subventions attribuées à titre d'ajustements particuliers pour l'année 2008-09 …..... 83
3.20. – Subventions spécifiques attribuées à l'enveloppe « réinvestissements » (2008-09) …....… 88
3.21. – Subventions destinées aux établissements jouant un rôle de fiduciaire (2008-09) …..... 93
3.22. – Subventions spécifiques dont les dépenses prévues et réelles diffèrent (2007-08) …..... 95

Chapitre IV
4.1. – Calcul de la masse salariale de chaque catégorie de personnel (sauf chargés de cours) …..... 109
4.2. – Normes d'espace utilisées pour les laboratoires d'enseignement …..... 114
4.3. – Normes d'espace utilisées pour les laboratoires de recherche …..... 115
4.4. – Normes d'espace des trois premières sous-catégories pour les espaces de soutien …..... 119
4.5. – Normes d'espace détaillées pour les autres catégories d'espace …..... 121
4.6. – Synthèse des normes d'espace définies par le cadre normatif (espaces nets seulement) …..... 122
4.7. – Coûts unitaires de construction selon la catégorie d'espace (dollars de décembre 2002) …..... 128
4.8. – Facteurs régionaux modifiant les coûts unitaires de construction …..... 129
4.9. – Détermination du coût unitaire de construction pour l'année 2009 …..... 130
4.10. – Calcul du coût de l'intégration des œuvres d'art aux constructions …..... 132
4.11. – Sommaire des coûts d'un projet de construction …..... 133
4.12. – Densités et durées de vie utile du parc mobilier …..... 135
4.13. – Plan quinquennal d'investissements universitaires 2008-13 (en millions $) …..... 143
4.14. – Répartition des enveloppes annuelles pour l'année 2008-09 (en millions $) …..... 144

Chapitre V
5.1. – Évolution des transferts fédéraux liés aux programmes sociaux (TCPS) (en millions $) …..... 150
5.2. – Répartition des étudiants canadiens inscrits à la maîtrise et au doctorat à temps plein (2006-07) …..... 157

Chapitre VI
6.1. – Total des sources de revenus des universités québécoises (2007-08) …..... 167

Graphiques

Chapitre III
3.1. – Sommes versées à titre de subvention générale et de subventions spécifiques (2007-08) …..... 46
3.2. – Répartition des composantes de la subvention générale (2008-09) …..... 48
3.3. – Coûts moyens subventionnés par cycle et par famille (2002-03) …..... 57
3.4. – Répartition de l'enveloppe soutien à l'enseignement et à la recherche 2008-09 (en milliers $) 61
3.5. – Détail des subventions liées à la fonction « missions » 2008-09 (en milliers $) …..... 69
3.6. – Revenus sujets à récupération pour 2008-09 (en milliers $) …..... 71
3.7. – Évolution du montant forfaitaire pour les étudiants canadiens non-résidents du Québec depuis son introduction à l'automne 1997 (coût par crédit) …..... 79
3.8. – Répartition des types de subventions spécifiques pour l'année 2007-08 …..... 81

Chapitre V
5.1. – Répartition des paiements de péréquation pour l'année 2009-10 (en millions $) …..... 151
5.2. – Transferts fédéraux au Québec depuis 2005 (en millions $) …..... 152
5.3. – Dépenses prévues des conseils subventionnaires fédéraux pour 2009-10 (en millions $) …..... 156
5.4. – Bourses et subventions versées par les conseils subventionnaires québécois en 2007-08 162

CHRONOLOGIE DU FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

1907: Première forme de financement public direct par le gouvernement québécois

1946: Création du Fonds de l'éducation par le gouvernement québécois

1952: Introduction du programme fédéral de subventions aux universités. Le Québec s'en retire en 1954 et s'entend avec Ottawa en 1961 pour recevoir sa part des fonds.

1960: - Première formule de financement des universités (fonctionnement) rompant avec l'approche du « cas par cas »: 1,75 $ par habitant versé au prorata du nombre d'étudiants dans chaque établissement.
- Premier encadrement des subventions d'investissements: des prêts sont accordés ou garantis par le gouvernement québécois.

1961: - Les subventions d'investissements ne sont plus versées sous forme de prêts et deviennent plutôt des allocations non remboursables. Introduction du plan quinquennal encadrant ces subventions.
- Travaux de la Commission Parent (jusqu'en 1966)

1963: Création du ministère de l'Éducation du Québec (MEQ)

1967: Le gouvernement fédéral modifie sa façon de financer les universités en versant des subventions annuelles aux provinces plutôt qu'aux établissements. Les sommes couvrent la moitié des dépenses admissibles des universités.

1968: - Adoption de la *Loi sur les investissements universitaires*, toujours en vigueur, qui permet d'adopter les plans quinquennaux par simples décrets plutôt que par une nouvelle loi chaque année.
- Création du Conseil des universités, que le ministre de l'Éducation devra consulter avant de publier ses règles budgétaires et plans quinquennaux d'investissements.

1971: Introduction de la méthode historique de financement des universités. Les subventions de fonctionnement sont calculées annuellement en se basant sur l'année de référence 1969-70 qui est ensuite indexée et ajustée. On tient compte en totalité ou en partie des hausses de coût, mais les ajustements tiennent aussi compte du budget alloué à ce titre par le ministère des Finances.

1977: Le gouvernement fédéral modifie sa façon de financer les universités via les provinces. Le Financement des programmes établis (FPÉ) calcule les versements annuels en fonction de l'évolution du PNB et non plus des dépenses réelles, ce qui limite les augmentations annuelles.

1978: Introduction du montant forfaitaire payé par les étudiants étrangers fréquentant les universités québécoises, en plus des droits de scolarité et autres frais assumés par tous les étudiants.

1979: Modifications à la formule utilisée pour les subventions de fonctionnement annulant les hausses annuelles de financement liées à la variation annuelle des effectifs étudiants. L'annulation *de facto* de cette enveloppe se maintiendra jusqu'en 1981.

1982: Le financement lié à la variation annuelle des effectifs étudiants tient désormais compte des coûts moyens (de formation) différenciés par secteur et par cycle d'études. Le reste de la formule conserve néanmoins la même base de financement (année 1969-70) sans de telles distinctions.

1983: Introduction d'un taux distinct de financement lié à la variation annuelle des effectifs étudiants pour les secteurs d'études jugés « prioritaires », les autres secteurs (la majorité) étant moins financés.

1984: Le ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Science et de la Technologie (MESST) assume les anciennes responsabilités du MEQ au sujet des universités.

1985: Le ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Science (MESS) assume les anciennes responsabilités du MESST au sujet des universités.

1990: - Après une vingtaine d'années de « gel », les droits de scolarité sont haussés par le gouvernement québécois jusqu'en 1994-95, alors qu'ils seront à nouveau gelés.

- Introduction du transfert annuel à l'aide financière aux études (AFÉ) visant à couvrir les hausses de coût de ce régime liées à l'augmentation des droits de scolarité.

1992: La subvention générale devient indépendante des droits de scolarité, ce qui permettra de hausser ces droits sans réduire du même coup la subvention de fonctionnement des établissements suite au dégel. Des ajustements temporaires avaient dû être apportés durant les deux premières années.

1993: - Abolition du Conseil des universités, mettant fin notamment à l'obligation faite au ministre de l'Éducation de le consulter pour élaborer les subventions de fonctionnement et d'investissements.

- Le ministère de l'Éducation et de la Science (MES) assume les anciennes responsabilités du MESS au sujet des universités.

1994: Le ministère de l'Éducation (MEQ) assume les anciennes responsabilités du MES au sujet des universités, comme c'était le cas lors de sa création.

1995: Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) remplace les différents transferts annuels accordés aux provinces par le gouvernement fédéral, dont celui lié à l'enseignement postsecondaire. Les compressions inaugurées en 1984 tendent alors à s'accentuer. On divisera l'enveloppe entre TCS et TCPS à partir de 2004.

1997: Introduction du montant forfaitaire payé par les étudiants canadiens non-résidents du Québec fréquentant les universités québécoises, en plus des droits de scolarité et autres frais assumés par tous les étudiants.

1999: Tenue du Sommet du Québec et de la Jeunesse

2000: - Le gouvernement québécois adopte deux politiques: *Politique québécoise à l'égard des universités* et *Politique québécoise de financement des universités*. La seconde explique les grandes lignes de la nouvelle formule de financement.

- Dorénavant, les subventions de fonctionnement tiendront surtout compte des coûts moyens différenciés selon les programmes et les cycles d'études. Une grille de pondération des effectifs étudiants temporaire sera utilisée en reprenant les mêmes 11 secteurs d'études de l'ancienne formule. La subvention ne se base plus sur une année de référence, mais plutôt sur une normalisation budgétaire des besoins selon les différentes « fonctions ».

- Introduction des contrats de performance que chaque université devra conclure avec le ministère pour avoir droit à un montant supplémentaire à sa subvention de base.

2003: Adoption d'un nouveau cadre normatif des investissements universitaires concernant les subventions d'investissements incluses aux plans quinquennaux d'investissements.

2004: Travaux de la Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités.

2005: Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) assume les anciennes responsabilités du MEQ au sujet des universités.

2006: Remplacement de l'ancienne grille de pondération des effectifs étudiants utilisée dans les règles budgétaires pour déterminer les subventions de fonctionnement. On passe de 11 secteurs à 23 familles de programmes.

2007: Fin du gel des droits de scolarité qui étaient maintenus à leur niveau de 1994-95. Une hausse annuelle de 100 $ est prévue durant cinq ans.

2008: Déréglementation des montants forfaitaires dans 6 familles de programmes pour les étudiants étrangers, implantée dès l'été 2009 par les universités. Après une période de transition, les établissements conserveront l'intégralité des sommes payées par ces étudiants dès 2014.

INTRODUCTION

Cette recherche vise à prolonger la réflexion entreprise précédemment dans *Le financement des universités au Québec: histoire, enjeux et défis* (2006) qui s'intéressait aux différentes sources de revenus des établissements universitaires québécois. Notre regard se pose ici plus attentivement sur la manière dont les fonds publics sont attribués à chacune des universités. Bien que les subventions allouées par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) aient droit à la plus grande attention en raison de la place centrale qu'elles occupent, nous nous intéressons aussi aux autres formes de soutien gouvernemental.

L'analyse débute par un retour sur l'ancienne formule de financement – appelée « méthode historique » – qui avait été établie au début de la décennie 1970 et qui a présidé aux destinées des subventions de fonctionnement provinciales jusqu'à l'instauration de l'actuelle formule en l'an 2000. En prenant connaissance des façons de faire du passé, le lecteur pourra prendre un certain recul nécessaire au chapitre suivant qui expose les grandes lignes de l'intervention actuelle du MELS dans les finances universitaires. La suite s'attarde plus longuement au volet de cette intervention lié aux subventions de fonctionnement (chapitre III) et à celles d'investissements (chapitre IV). Nous passons ultérieurement en revue (chapitre V) les différentes formes de soutien direct et indirect apportées par le gouvernement fédéral et les autres ministères québécois. Avant de conclure à proprement parler, nous revenons au chapitre VI sur l'ensemble des thèmes abordés d'une manière davantage réflexive en vue de souligner certaines lacunes aux différents mécanismes d'allocation des fonds publics et proposer des pistes de solution visant à soutenir une université de qualité.

Dans l'ensemble, il s'agit donc d'un travail de longue haleine ayant comme objectif de mieux comprendre des réalités souvent très subtiles concernant des politiques publiques définissant en quelque sorte le cadre général du financement des universités québécoises. Nous avons donc tenté autant que faire se peut d'aborder le tout de manière à en faciliter la compréhension du plus grand nombre. Notons que les pistes de solution proposées s'inscrivent dans une certaine vision de l'université que nous exposons au dernier chapitre et cherchent avant tout à susciter la discussion quant aux décisions à prendre. Nous espérons que les différents intervenants du monde universitaire sauront tirer profit de notre analyse.

CHAPITRE I

Une formule et son époque: brève histoire du financement universitaire

Avant de s'attarder à l'actuelle formule de financement des universités, un bref détour historique apparaît indispensable pour saisir non seulement le contexte sociopolitique et économique qui lui a donné naissance, mais également les différentes approches qui ont déjà été utilisées par l'État québécois. Dans l'ensemble, il s'avère que tant que le financement public de l'enseignement supérieur restait plutôt marginal, le recours à une méthode de répartition des fonds semblait quelque peu superflu et il faudra attendre que cette source devienne importante avant qu'on ne songe à l'encadrer.

Après les balbutiements initiaux, l'instauration de la méthode dite historique de financement présidera à la destinée du réseau universitaire jusqu'au IIIe millénaire. Malgré quelques modifications survenues en cours de route et sans compter les multiples tentatives en ce sens, les critiques suscitées dès le départ ne seront réellement prises en compte que suite au réinvestissement annoncé pour l'année 2000-01. Dès lors, le ministère et les administrations universitaires conviendront de s'en tenir essentiellement aux coûts réels[1] variant selon le type d'activité et de programme d'études.

Nous invitons donc le lecteur à prendre connaissance de l'histoire récente du financement des universités ainsi que de l'évolution de la formule de financement afin de mieux comprendre non seulement d'où provient cette dernière et quelles leçons l'on peut en tirer, mais aussi constater qu'au bout du compte, les problèmes que l'on soulevait dans les années 1960 semblent souvent étrangement d'actualité.

1.1. VERS UNE PREMIÈRE FORMULE DE FINANCEMENT

Il aura fallu attendre que le soutien public aux universités se généralise avant que le gouvernement songe à mettre sur pied une manière de l'encadrer et de planifier son développement. Ainsi, après être intervenu au cas par cas durant plusieurs décennies, les années 1960 seront l'occasion

1 On entend par « coûts réels » ce qu'il en coûte en moyenne pour former un étudiant dans un programme d'études donné, c'est-à-dire le résultat de l'équation [coûts totaux liés à la formation] / [nombre d'étudiants]. Bien que le calcul se base sur ce qu'il en coûte réellement, on regroupe ensuite les coûts en fonction de « familles » ou « secteurs » de formation et parvient à une moyenne québécoise (qui ne représente donc pas forcément les coûts réels de chaque université et programme donnés).

de réfléchir à ce qui deviendra la « formule historique ».

1.1.1 Une intervention d'abord faite à la pièce (1907-1959)

Bien qu'il soit d'usage de retracer les origines du financement des universités à la décennie 1960 et la création du ministère de l'Éducation, il ne faudrait pas perdre de vue qu'il s'agit d'une réalité qui, il va de soi, coïncide avec l'arrivée des premières universités au Québec, soit vers le milieu du XIXe siècle. Sans vouloir examiner cette période de long en large, il convient de rappeler qu'avant les années 1960, il n'existait pas de formule de financement à proprement parler et que le soutien des universités à même les deniers publics s'effectuait au cas par cas, selon le bon vouloir du gouvernement en place.

Cela se comprend lorsque l'on remarque que la part des revenus tirée à même les fonds publics (fédéral et provincial) n'était par exemple que de 22,5 % en 1939 et de 33,0 % en 1952 (Commission Tremblay, 1956, IV, p. 194-197). En fait, jusqu'aux années 1950, le financement des universités partout au pays reposait essentiellement sur des fonds privés par le biais des frais de scolarité, de la philanthropie, de l'engagement de plusieurs communautés religieuses et d'autres types de revenus générés par les établissements eux-mêmes.

Une lecture attentive des lois adoptées par l'Assemblée nationale (Assemblée législative avant 1968) depuis la Confédération retrace la première forme d'intervention directe avec la *Loi accordant une allocation pour aider à la fondation et au maintien d'une chaire d'arpentage dans la cité de Québec*, sanctionnée en 1907 et allouant annuellement 5 000 $ à l'Université Laval. Par la suite, d'autres lois ponctuelles seront votées à la pièce pour soutenir tantôt une université en particulier, tantôt plusieurs universités[2]. Par exemple, dès 1921, les subventions commencent à se répandre à raison de « v*ersements annuels n'excédant pas plus de deux cent mille piastres* » (11 Geo. V, 1921, chap. 3)[3] accordés à McGill et Laval.

---

2 Voici un bref rappel des dates de fondation des universités au Québec : McGill (1821), Laval (1852), Bishop's (1853), Montréal (1920, succursale de Laval dès 1876), Sir George Williams (1947, devenue Concordia en 1970), Sherbrooke (1954), Université du Québec (1968, mais sans toutes les constituantes actuelles). Source: Harris, 1976.

3 Jusqu'aux années 1960, les lois étaient présentées selon le nom du souverain britannique et le numéro de la session législative (i.e. « 10 Geo. V » signifiant « 10e session sous George V »). Par la suite, on utilisera plutôt « L.Q. » pour « Lois du Québec ». Une fusion de toutes les lois en vigueur est effectuée régulièrement avec les « L.R.Q » pour « Lois refondues du Québec » (à l'origine « S.R.Q. » pour « Statuts refondus du Québec »).

Au cours des décennies suivantes, la formule du cas par cas se généralise donc en assurant davantage de financement prévisible avec différentes lois prévoyant des versements annuels durant quelques années, mais la fixation des sommes demeure arbitraire puisqu'aucun critère lié par exemple à un recensement de l'effectif étudiant ou des coûts réels d'enseignement et de recherche n'est préalable à ces allocations. Fait à noter, l'Université d'Ottawa, pourtant située en Ontario, se verra accordée la somme de 25 000 $ pour les années 1947-1948 et 1948-1949 (11 Geo. VI, 1947, chap. 10) en raison du nombre important d'étudiants québécois qui la fréquentaient.

1.1.2. Vers des allocations plus prévisibles (1960-1970)

1.1.2.1. Les dépenses de fonctionnement

Après ces premières interventions à la pièce encadrées par des lois durant plus de 50 ans, une première formule de financement applicable à toutes les universités, quoique peu détaillée, fut implantée pour l'année 1960-61 par le biais de la *Loi concernant une aide financière aux universités de la province*. Ce legs du gouvernement de l'Union nationale « post-duplessiste »[4], contrastant avec le financement discrétionnaire des décennies précédentes, accordait une aide de 1,75 $ par habitant (haussée à 2,00 $ à partir de 1962-63). Avec une population québécoise estimée à 5 142 000 en 1960[5], le gouvernement prévoyait donc répartir près de 9 millions $ pour l'année financière 1960-61 à l'ensemble des universités. Fait à noter, le fonds d'éducation[6] verra alors sa mission élargie pour pouvoir financer ces subventions destinées aux universités.

La répartition de ce montant entre les établissements se basait alors sur l'unique critère du nombre d'étudiants « *à temps entier*, [suivant] *les cours de jour* » (8-9 Eliz II, 1960, p. 96) propre à chacun d'eux, indifféremment des dépenses de fonctionnement[7] relatives. Or, les coûts particuliers liés à une formation donnée variant grandement d'une situation à l'autre[8], on comprendra que cette première

4 La loi fut sanctionnée en mars 1960 alors qu'Antonio Barrette était Premier ministre. Il entra en fonction en janvier 1960 suite à la mort de Paul Sauvé, lui-même ayant succédé à Maurice Duplessis (mort en 1959). Les libéraux de Jean Lesage prendront le pouvoir au mois de juin de la même année. Source: http://www.assnat.qc.ca/fra/patrimoine/pm.html

5 Statistique Canada. Tableau 051-0024 : *Estimations de la population, Canada, provinces et territoires, annuel (personnes)*, CANSIM (base de données), E-STAT (distributeur).

6 Créé en 1946 par le biais de la *Loi pour assurer le progrès de l'éducation* pour venir en aide aux commissions scolaires (écoles primaires et secondaires publiques), il s'agissait d'un fonds où était versé une taxe spéciale sur les activités forestières et l'hydroélectricité. Suite à l'inclusion des subventions aux universités, d'autres sources de revenus issues de la taxation alimenteront le fonds.

7 Celles qui excluent les constructions immobilières, autrement dit les dépenses régulières (ressources humaines, matériel, entretien, etc.).

8 Mentionnons les influences les plus connues que sont le cycle d'études (l'encadrement d'un étudiant aux cycles supérieurs étant par exemple plus demandant pour un professeur) et le domaine d'études (les installations, produits,

formule n'était pas – contrairement à ce qui se fera plus tard – issue de la détermination des coûts réels en vigueur dans chaque université mais bien d'un certain compromis politique. Qui plus est, les déséquilibres historiques entre les universités anglophones (plus particulièrement McGill) et francophones causés par des décennies de financement essentiellement privé n'étaient alors pas prises en compte (Brunet, 1963, p. 6).

Malgré les prévisions initiales accordant une enveloppe globale au prorata de la population québécoise et divisée selon le nombre d'étudiants à temps plein, le gouvernement a plutôt par la suite recouru aux « subventions d'équilibre » (Conseil des universités, 1988, p. 4) qui visaient à effacer annuellement les déficits encourus par les universités en leur versant des sommes y correspondant. Compte tenu de l'effervescence du développement des établissements et de l'accroissement marqué de la fréquentation étudiante, il était de toute façon plutôt difficile de prévoir efficacement les dépenses encourues, surtout sans critères pour évaluer les coûts selon les différentes activités.

1.1.2.2. Les dépenses d'investissements

Avant 1960, les subventions d'investissements[9] étaient établies, tout comme celles de fonctionnement, au cas par cas par le biais de lois votées à des fins précises et concernant tantôt une seule université, tantôt l'ensemble des universités. En 1960, une première *Loi concernant les investissements immobiliers des universités* était adoptée par le gouvernement de l'Union nationale et assurait un fonds dédié à ce type de subventions. Il s'agissait cependant d'un programme de prêts (donc remboursables) consentis par l'État à des conditions avantageuses par rapport aux marchés et versés à chaque établissement selon ses propres besoins exprimés au ministère des Finances.

Un virage majeur s'effectua dès l'année suivante dans le cadre de la *Loi concernant le financement des investissements universitaires*, adoptée par le gouvernement libéral, qui modifia considérablement le rôle joué par Québec dans le financement des investissements universitaires. Il ne s'agissait plus de prêts, mais bien de « dons » ou plus précisément de subventions au même titre que celles de fonctionnement. Le tout sera dorénavant effectué dans le cadre du plan quinquennal

---

outils, le personnel exigé, etc. auxquels on recourt dans le cadre de l'enseignement et de la recherche impliquent des coûts plus ou moins élevés selon qu'il s'agisse par exemple de médecine ou des lettres).

9 Alors que les dépenses de fonctionnement concernent les « dépenses normales » encourues dans le cadre des activités quotidiennes, celles d'investissements relèvent plutôt du moyen et long terme, comme dans le cas de la construction de nouveaux pavillons, l'achat de terrains, etc.

d'investissements universitaires[10] qui, bien que déposé annuellement, repose sur des prévisions échelonnées sur cinq années[11]. Alors que l'Assemblée législative adoptait une nouvelle loi tous les ans pour décrire les subventions à verser, suite à la nouvelle *Loi des investissements universitaires* de 1968, les plans quinquennaux ultérieurs seront adoptés par simples décrets du comité exécutif (Conseil des ministres).

1.2. LA MÉTHODE HISTORIQUE

En novembre 1966, une première réunion d'un nouveau comité *ad hoc* (constitué de six recteurs et des ministres de l'Éducation et des Finances) a donné lieu à la création de deux sous-comités consacrés à l'étude des budgets de fonctionnement et d'investissements des universités pour l'année suivante (MEQ 1966-67, p. 54-55)[12]. Il avait pour tâche d'élaborer une nouvelle formule de financement ainsi qu'une procédure annuelle assurant la détermination des sommes allouées par Québec aux universités. On commença alors à tendre vers une certaine uniformisation des catégories budgétaires propres à chacune d'entre elles. Aussi, de 1968 à 1971, une certaine formule temporaire était adoptée consistant à « *multiplier le nombre d'étudiants inscrits dans chaque établissement par un montant forfaitaire pour chaque fonction retenue* » (Conseil des universités, 1988, p. 4), les fonctions référant à des catégories générales de dépenses: « *enseignement; audio-visuel; bibliothèque; informatique; administration; terrains et bâtiments* » (cité dans Conseil des universités, 1970-71, p. 33).

La création du Conseil des universités en 1968 visait surtout à conseiller le ministre de l'Éducation au sujet du développement de l'enseignement supérieur et, plus particulièrement en ce qui nous concerne, pour « *faire au ministre de l'Éducation ses recommandations sur le montant total des fonds publics à dégager annuellement pour fins de subventions aux universités et sa répartition entre elles sur des bases justes et rationnelles* » (MEQ, 1968-69, p. 77). Il entamera cette tâche relative aux budgets de fonctionnement et d'investissements dès l'année 1970-71 et, bien que le gouvernement conservera le dernier mot, il aura néanmoins l'obligation légale de soumettre à l'avis du Conseil la

10 Étant donné la diversité des auteurs des plans quinquennaux (et de leurs appellations) selon les époques, nous indiquerons ainsi les références bibliographiques: (PQI, année universitaire) où PQI signifie « plan quinquennal d'investissements ». Cette façon de faire vaut pour l'ensemble du document.

11 Une courte période vit cependant l'apparition de plans étalés sur sept entre 1964 et 1968.

12 Les rapports annuels du MEQ sont présentés en se référant à l'année universitaire à laquelle ils se rapportent, et non à leur année de publication. Par exemple, « MEQ, 1966-67 » se rapporte au rapport annuel de 1966-67.

répartition des subventions annuelles.

En février 1970, le Conseil des universités proposait au ministère de l'Éducation une formule de financement en bonne et due forme afin de fixer annuellement les enveloppes des subventions de fonctionnement. Fait nouveau, en prévoyant des dépenses par étudiant pondéré relatives à l'enseignement, cette formule distinguait, d'une part, les coûts associés aux étudiants du premier cycle et des cycles supérieurs puis, d'autre part, ceux relatifs aux disciplines « sèches » (arts, lettres, sciences sociales, etc.) et « humides » (médecine, génie, foresterie, etc.) (Conseil des universités, 1969-70, p. 41-58). Le ministère rejettera cette recommandation et adoptera une méthode dite « historique » à partir de l'année de référence 1969-70 plutôt que des coûts réels. Bien qu'ayant connu quelques modifications importantes, c'est cette méthode qui restera en vigueur durant près de trois décennies.

1.2.1. Fonctionnement initial de la méthode

À première vue, la façon dont le ministère expliquait cette méthode dite historique peut quelque peu porter à confusion.

> « [L]*'approche utilisée consiste à traiter séparément les principales natures des dépenses des universités en s'appuyant sur les données 1969/70, qui sont ensuite ajustées selon des indices d'accroissement appropriés. Finalement, on soustrait des sommes calculées les revenus prévus ainsi que les redressements correcteurs, pour déterminer la subvention spécifique 1971/72 à chacune des administrations universitaires, et par-delà la subvention totale 1971/72.* » (cité dans Conseil des universités, 1970-71, p. 34)

En termes plus clairs, il s'agit de se servir de la répartition des subventions telles qu'elles ont été versées en 1969-70 (année de référence) et de l'ajuster (pour l'année 1971-72) selon des paramètres fixés par le ministère mais qui ne sont pas nécessairement « objectifs » au sens où les différents taux d'accroissement des dépenses calculés tiennent aussi compte de la volonté ou capacité de l'État de fournir les fonds nécessaires en plus de certains ajustements particuliers.

Pour mieux expliquer le tout, en se basant sur les règles budgétaires[13] de l'année 1972-73[14], on constate que le total des subventions de fonctionnement couvre à la fois des subventions « *d'opérations*

13 Étant donné la diversité des auteurs des règles budgétaires (et de leurs appellations) selon les époques, nous indiquerons ainsi les références bibliographiques: (RBU, année universitaire) où RBU signifie « règles budgétaires des universités ».

14 Le document expliquant les règles de 1971-72, soit les premières en vigueur avec la méthode historique, n'est pas disponible dans les bibliothèques gouvernementales et semble introuvable partout ailleurs. Nous avons donc eu recours à celles des deux années suivantes pour mieux comprendre le détail de la méthode historique.

générales » et « *d'opérations particulières* ». Ce second type de subvention comprend en réalité les opérations « *spéciales* » (propres à chaque université et ayant été au préalable acceptées « *par les autorités compétentes* »), les décisions gouvernementales qui ont un effet sur les universités ainsi que les « *corrections techniques* » (révision des montants versés antérieurement, principalement en raison du recomptage de l'effectif étudiant qui se réalise en fin d'année) (RBU, 1972-73, p. 33). C'est donc en additionnant les deux types de subventions que l'on détermine le montant total alloué aux subventions de fonctionnement.

Tableau 1.1. – Le calcul des subventions de fonctionnement (exemple de 1972-73)

Subventions d'opérations générales	+	Subventions d'opérations particulières	=	Subventions totales
		↑ Opérations spéciales acceptées par les autorités compétentes ↑ Décisions gouvernementales obligeant les universités ↑ Corrections techniques		

Source: RBU, 1972-73, p. 33

Dans le cas des « opérations générales », il s'agit en somme de déterminer les dépenses considérées à partir de celles de l'année précédente (indexées pour tenir compte de la hausse des coûts de système[15] et de la variation de l'effectif étudiant), d'y ajouter au besoin certaines dépenses excédentaires des années antérieures[16] puis d'en soustraire les revenus prévisibles. On obtient ainsi les montants qui seront effectivement versés à chaque université pour l'année en cours. Bien sûr, ils seront vraisemblablement révisés l'année suivante, ce qui se reflétera dans la répartition des ressources, mais c'est néanmoins sur cette base que les subventions seront versées en début d'année.

15 Il s'agit des hausses de coûts « inévitables », notamment les augmentations de salaire. On pourrait en quelque sorte parler de l'inflation (hausse du coût de la vie) propre aux administrations universitaires.

16 Autrement dit, des dépenses qui n'avaient pas été couvertes précédemment par les subventions de fonctionnement.

Tableau 1.2. – Le calcul des subventions d'opérations générales (exemple de 1972-73)[17]

Dépenses considérées pour l'année en cours	-	Revenus prévus de l'année en cours	=	Subventions d'opérations générales

Source: RBU, 1972-73, p. 34

1.2.1.1. Les dépenses considérées

Enfin, les « dépenses considérées » valent la peine d'être expliquées plus en détail puisqu'elles constituent la principale influence exercée sur la détermination des enveloppes versées par Québec à chaque université. Il s'agit en fait d'une manière pour le ministère de déterminer quelles sont les dépenses qu'il considère « normales » pour chaque établissement en fonction de paramètres préalablement définis (comme les taux d'indexation) qui concernent soit un établissement en particulier, soit l'ensemble des établissements. On trouvera les explications détaillées au tableau de la page suivante, mais voici une description allant à l'essentiel, pour autant qu'il soit possible de résumer une formule technique aux implications multiples.

De prime abord, on se base sur les dépenses considérées de l'année précédente, que l'on ajuste en fonction de certains paramètres liés principalement au recomptage de l'effectif étudiant. Ce recomptage s'explique par le fait qu'on ne peut connaître les nombres exacts d'étudiants inscrits à chaque université durant l'année universitaire elle-même. Les effectifs étudiants restent donc toujours des estimations pour l'année en cours et sont ultérieurement ajustés en tenant compte des différentes compilations statistiques. En définitive, lorsque l'on se réfère aux dépenses considérées de l'année précédente, il devient nécessaire d'apporter les modifications résultant de ce « recomptage de l'effectif étudiant », c'est-à-dire de l'opération consistant à donner un portrait plus juste du nombre d'étudiants qui étaient inscrits à chaque université au cours de l'année précédente.

Après ces ajustements, on obtient alors les « dépenses de base » qui serviront aux calculs pour l'année en cours. Ces dépenses de base (réparties en quatre grandes catégories reproduites au tableau 1.3.) sont alors indexées selon des taux identiques pour toutes les universités. On se sert d'un taux qui

17 La formule de 1972-73 prévoyait l'ajout des « Dépenses excédentaires incluses dans la base de l'année en cours ». Il s'agit de dépenses qui ont été effectuées pour l'année 1969-70 (année de référence), alors que la méthode historique n'était pas appliquée, et qui n'avaient pas été incluses dans les calculs d'alors en raison d'une sous-estimation de l'effectif étudiant. C'est donc pour corriger cette lacune que le ministère a ajouté un montant additionnel pour les années 1971-72 et 1972-73, mais on n'y fait plus mention à partir des règles de 1973-74. Il s'agissait donc d'une mesure temporaire propre à cette année seulement et nous ne l'avons pas incluse dans le tableau pour faciliter la compréhension.

permettra d'indexer en fonction de la variation de l'effectif étudiant (la hausse ou la baisse de fréquentation) les dépenses de base déjà indexées (aux « coûts de système »).

Ce taux a grandement varié au fil des ans, mais il est presque invariablement demeuré sous la barre des 100 %, à l'exception de deux années[18]. Autrement dit, le gouvernement a plus souvent qu'autrement sous-financé les coûts des universités associés aux hausses d'effectifs étudiants. Pour l'année utilisée ici (1972-73), on finançait la variation à hauteur de 50 %, c'est-à-dire qu'on ne considérait que la moitié de l'écart entre l'effectif étudiant de l'année 1972-73 par rapport à celui de 1971-72. Par exemple, pour l'Université Laval, on retrouvait 11 683 étudiants (équivalence au temps plein) en 1971-72 et 11 891 en 1972-73, ce qui donne un écart de 1,78 %. Une fois divisé par 2 et additionné de 100,0 %, on obtient alors 1,0089 (RBU, 1972-73, annexe F).

On obtient ainsi un montant qui, pour chaque université, représente les dépenses considérées qu'elle avait l'année précédente et qui ont été ajustées pour tenir compte de l'inflation (première indexation) et de la hausse ou la baisse de fréquentation étudiante (seconde indexation). À ce montant, on ajoute finalement ceux représentant les dépenses liées à l'« amélioration des programmes existants » et la « masse des avantages sociaux ». En additionnant ces trois montants, on obtient alors les dépenses considérées pour l'année en cours.

Tableau 1.3. – Le calcul des dépenses considérées (exemple de 1972-73)

1re étape: Indexation des dépenses de base selon les coûts de système (établis par le ministère)

Dépenses de base pour les calculs (données de l'année précédente)					**Indexation** (taux uniformes pour toutes les universités)					**Sous-total** (non inclus dans le calcul final)
Personnel professionnel à la fonction enseignement	Personnel professionnel des autres fonctions	Personnel de soutien	Autres dépenses	→	Personnel professionnel à la fonction enseignement	Personnel professionnel des autres fonctions	Personnel de soutien	Autres dépenses	→	(e+f+g+h)
a	b	c	d		(a * 1,06) e	(b * 1,06) f	(c * 1,06) g	(d * 1,03) h		
$	$	$	$		*Taux utilisé par type de dépense*					
					6,00%	6,00%	6,00%	3,00%		

(suite à la page suivante)

18 Plus précisément, on n'a financé intégralement cette variation (taux de 100 %) que pour les années 1970-71 et 1971-72, toutes les autres années ayant connu des taux inférieurs jusqu'à 2000-01. Une partie de la formule de 1976-77 considérait cependant un taux de 100% (Ouellet, 1982) et certains secteurs jugés « prioritaires » ont parfois eu droit à ce plein financement durant quelques années des décennies 1980 et 1990.

2e étape: Indexation des dépenses de base déjà indexées (à la 1re étape) selon l'évolution de l'effectif étudiant (propre à chaque université), suivie d'ajustements finaux (déterminés par le ministère)

Évolution de l'effectif étudiant j	→	**Indexation** (taux variables selon chaque institution)				→	**TOTAL** (k+l+m+n) o	→	**Ajustement additionnel pour amélioration des programmes existants** p	→	**Masse des avantages sociaux** q	→	**DÉPENSES CONSIDÉRÉES** **(o + p + q)**
½ de l'écart entre l'effectif de 1972-73 et celui de 1971-72 (en %)		Personnel professionnel à la fonction enseignement (e * j) k	Personnel professionnel des autres fonctions (f * j) l	Personnel de soutien (g * j) m	Autres dépenses (h * j) n								

Source: RBU, 1972-73, p. 35-36

1.2.1.2. Revenus prévus

En suivant le schéma du tableau 1.3., on comprend qu'après avoir déterminé les dépenses considérées, il faut leur soustraire les « revenus prévus » pour finalement obtenir le montant total des subventions d'opérations générales propres à chaque université. À ce chapitre, les calculs sont effectués à partir des formulaires de prévisions budgétaires fournis par chaque établissement. Il n'y a donc pas de taux d'ajustement, d'indexation ou autre comme dans le cas des dépenses considérées, mais plutôt une simple addition de huit sources de revenus que l'on peut regrouper en trois grandes catégories[19] que nous nommerons « Sources privées », « Sources publiques » et « Source autonomes ».

19 Dans le document ministériel, on retrouve les huit mêmes types de revenus, mais une seule catégorie « subvention » est mentionnée et nous l'avons rebaptisée « sources publiques ».

Tableau 1.4. – Détermination des revenus prévus (exemple de 1972-73)

Sources privées • Scolarité de l'enseignement • Inscriptions, amendes, cotisations et location de l'équipement • Dons nets • Dotations nettes • Intérêts sur placements Sources publiques • Autres ministères • Gouvernement fédéral et autres Source autonome • Revenus nets des activités périuniversitaires, services populaires et autres services

Source: RBU, 1972-73, p. 52

1.2.2. Sommaire de la méthode historique

Après toutes ces opérations arithmétiques, on retiendra finalement le principe général voulant que les subventions soient versées en déterminant les besoins à partir des données de l'année antérieure puis en y soustrayant les revenus anticipés pour l'année en cours. Bien que l'on retrouve à la fois des subventions générales et particulières, la méthode dite « historique » concerne essentiellement les subventions générales.

En d'autres termes, les subventions particulières relèvent davantage du cas par cas et tiennent compte à la fois des spécificités de chaque université et de celles du gouvernement en place. Cependant, les « corrections techniques » (propres aux subventions particulières) relevant en très grande partie du recomptage de l'effectif étudiant, elles représentent principalement un prolongement des subventions d'opérations générales puisqu'elles visent à corriger le montant (à la hausse ou à la baisse) de l'année précédente en fonction de l'accroissement ou du déclin du nombre d'étudiants en équivalence au temps plein.

Au bout du compte, la méthode repose sur le postulat d'une répartition des subventions pour l'année 1969-70 qui représenterait un certain « équilibre » entre les différentes universités. Sur la base de cette répartition initiale, les subventions de fonctionnement des années ultérieures n'auraient donc qu'à tenir compte des ajustements liés principalement à la hausse des coûts de système et à l'évolution de l'effectif étudiant.

De ce point de vue, il n'est donc pas étonnant que les critiques aient fusé avant même la première année d'implantation puisque la prémisse de la méthode semble facilement contestable, ne serait-ce que parce qu'en 1969, le réseau de l'UQ était à peine implanté ou encore que les coûts ne sont jamais les mêmes pour chaque type d'étudiant (selon le cycle et le programme). C'est ce qui faisait dire par exemple au Conseil des universités, dans son premier rapport annuel (1969-70) que « *la formule proposée par le Ministère n'est pas acceptable* » puisqu'elle « *perpétue les anomalies* » (p. 62) de cette année de référence. Elle se maintiendra néanmoins durant près de trente ans.

Fait intéressant: alors que, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, le ministère a fini par opter pour une formule axée davantage sur les coûts réels (défrayés par les universités pour mener à terme leurs activités dans chaque secteur de formation), le Conseil soulignait dès 1970 que la formule historique était alors « *généralement abandonnée. Elle correspondait à une phase de l'histoire universitaire nord-américaine aujourd'hui révolue* […] *Le financement en était assumé quasi-exclusivement par des sources privées, droits de scolarité et dons.* » (*Idem*, p. 59).

C'est plutôt la seconde formule, « *plus récente et appliquée surtout après la dernière guerre mondiale* [qui] *essaie d'identifier au sein d'un réseau universitaire les fonctions ou activités communes à l'ensemble des institutions, d'en harmoniser les définitions et d'en normaliser les coûts*. » (*Ibid.*, p. 59), vers laquelle le Conseil tentera d'infléchir le ministère au fil des décennies suivantes, jusqu'à son abolition en 1993 (Conseil des universités, 1993). Malgré quelques ajustements en ce sens au fil des années, ce n'est pas avant l'année 2000-01 que la formule de financement prendra définitivement comme prémisse la notion de coûts réels. Mais encore faut-il que les protagonistes s'entendent sur les paramètres et définitions à utiliser dans la formule, un processus qui, observé sur le long terme, ressemble parfois à l'action d'un certain Sisyphe gravissant et descendant la montagne en poussant un lourd fardeau, puis recommençant, recommençant...

Après tout, une formule est politique puisque décidée par le gouvernement en place. Malgré toutes les consultations effectuées auprès des dirigeants universitaires et spécialistes de la question, il reste que le gouvernement prend lui-même la décision sur la façon de calculer les subventions et de les répartir entre tous les établissements. On l'a d'ailleurs constaté dès l'instauration de la méthode historique puisqu'on n'a pas jugé pertinent de recourir à la formule proposée par le Conseil des

universités (basée davantage sur les coûts réels). Qui plus est, même lorsqu'un consensus se dégage ou encore qu'une révision importante est effectuée à la formule, il suffit souvent de quelques mois avant que certaines voix en réclament une nouvelle...

1.3. UNE MÉTHODE HISTORIQUE REVUE ET CORRIGÉE

Suite à la présentation de la méthode historique telle qu'appliquée pour l'année 1972-73, on constate premièrement que les taux d'indexation utilisés pour actualiser les dépenses de l'année antérieure sont fixés selon la bonne volonté du ministre de l'Éducation, qui lui-même doit tenir compte des priorités du gouvernement et des fonds publics consentis à son ministère. C'est justement sur ce point que l'application de la formule variera le plus au fil des années, mais d'autres changements seront aussi appliqués visant notamment à tenir davantage compte des coûts réels, ou encore pour orienter le financement vers les priorités définies par l'État.

1.3.1. Trois décennies de modifications, un même constat d'échec

Dans les toutes premières années, on ne remarque pas de changements majeurs, si ce n'est une nouvelle façon de calculer l'effectif étudiant en équivalence au temps plein introduite en 1973-74 qui se rapproche davantage de la réalité[20]. Une constante demeure toutefois: la sous-estimation de l'accroissement des dépenses par rapport à l'inflation réelle. Par exemple, en se basant sur les budgets de 1971-72, le Conseil des universités avait conclu que si une indexation normale suivant l'évolution des coûts de système avait été réellement appliquée pour l'ensemble du processus, alors les universités auraient dû recevoir en 1976-77 environ 8,5 millions $ de plus. Le Conseil faisait d'ailleurs remarquer qu'en raison du financement sans égard au programme et au cycle, une manière de parvenir à surmonter ce sous-financement était de contingenter les programmes plus coûteux et d'accentuer le recrutement vers ceux qui le sont moins (Conseil des universités, 1975-76, p. 164-165).

1.3.1.1. Quand révision rime avec compression

Durant l'année 1976-77, on procédera à une révision de la méthode historique qui, sans pour autant remettre en question l'esprit général de la formule, recourra à un processus budgétaire en trois

20 L'ancienne méthode excluait notamment les étudiants inscrits à l'été. À partir de 1973, on obtiendra l'EETC (étudiants en équivalence au temps complet) en divisant la masse des droits de scolarité par le nombre d'étudiants et ce, pour « *chaque secteur de disciplines, groupe de disciplines, ou même d'une discipline* » (RBU 1973-74, p. 23) étant donné la légère différenciation des droits de scolarité selon les programmes à cette époque.

phases: stratégies triennales, revue de programmes et estimés détaillés. Les stratégies triennales servaient à aligner les subventions aux orientations générales relatives au développement de l'université alors que la revue de programmes avait comme objectif de diviser les enveloppes selon les programmes et les « éléments de programme ». Dans la dernière phase des estimés détaillés, les universités devaient finalement « *ventiler leur enveloppe finale par activité, phase qui permet au Ministère de préparer les budgets de l'exercice suivant* » (*Idem*, p. 52).

En pratique, le processus ne parviendra cependant pas à maturité et la formule historique sera maintenue. Par contre, le ministère de l'Éducation semblait tabler sur l'hypothèse d'une certaine stagnation dans la fréquentation et le développement du réseau universitaire, qualifiée de « *décroissance planifiée* » (Graveline, 1997, p. 22). Aussi, pourrait-on penser que le ministère a proposé cette première révision de la formule historique davantage pour procéder à un inventaire des lieux (revue de programmes devenue obligatoire pour établir les sommes versées) pouvant servir à mieux déterminer où et comment il lui serait possible de procéder aux compressions à venir, au nom d'une gestion plus « efficace ».

En effet, on retiendra surtout de cette première modification, qualifiée de « prolongement » de la méthode par le Conseil des universités, que les compressions débuteront dès la première année avec 15,13 millions $ en moins annoncés pour les deux années suivantes (Conseil des universités, 1978-79, p. 119). On se souviendra également qu'après des ajustements initiaux, on avait d'abord inclus le financement de la hausse des effectifs étudiants à raison de 100 % pour l'année 1976-77, mais que ce taux est descendu à 75 % l'année suivante et à 50 % en 1977-78 *(Idem*, p. 120). À partir de 1979-80, plus aucun financement n'était même accordé à ce chapitre et la situation perdura jusqu'à l'année 1981-82 (MEQ, 1984, p. 20). Autrement dit, plus une université recrutait de nouveaux étudiants, moins elle pouvait leur offrir les services comparables offerts l'année précédente. C'était le résultat d'une des mesures de compression des dépenses en enseignement supérieur.

Fait à noter, pour l'année 1978-79, les dépenses incluses à la « mission générale d'enseignement et de recherche » étaient regroupées selon trois secteurs définis comme suit: sciences humaines et assimilées, sciences fondamentales et assimilées, sciences de la santé (RBU, 1978-79, p. 31). C'est la première esquisse de ce qui pourrait se rapprocher d'une formule de financement tenant davantage

compte des coûts variables selon ces trois « secteurs », mais elle ne sera pas appliquée.

1.3.1.2. Vers une prise en compte des « coûts moyens » différenciés

Après avoir progressivement diminué puis carrément éliminé, le financement des « clientèles additionnelles » ou de la hausse des effectifs étudiants s'effectuera, à partir de l'année 1982-83, « *en prenant en compte les variations de clientèles additionnelles de l'année civile précédente* » (MEQ, 1984, p. 20). De plus, le financement de la variation des effectifs étudiants pour cette année sera effectué sur la base des coûts moyens différenciés par secteur et par cycle (Conseil des universités, 1984-85, p. 10). Cette particularité sera maintenue durant les années ultérieures, bien que les taux de financement varieront fréquemment en suivant les aléas des compressions ou, plus rarement, des augmentations budgétaires décidées par les différents gouvernements. La base des coûts moyens sera ensuite établie à partir des observations réalisées pour l'année 1984-85 (tout en indexant annuellement les calculs) jusqu'en 1990-91 et on la modifiera à quelques reprises pour tenir compte des coûts d'une autre année (par exemple 1989-90 servira de base pour 1991-92) (RBU, 1991-92, p. 7).

On ne financera toutefois, pour les années 1983-84 et 1984-85, la totalité des coûts que pour les secteurs liés au « virage technologique », tandis que les autres le seront à hauteur de 75 %. Dans les secteurs jugés prioritaires, on établira dès 1985-86 un financement à la hauteur de 70 % alors que celui des autres secteurs « non prioritaires » n'aura droit qu'à un recouvrement de 50 % des coûts. Si bien que le sous-financement des dépenses engendrées par la hausse du nombre d'étudiants sera *de facto* prolongé durant plus de deux décennies[21].

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que ce financement ne couvrira (partiellement selon les secteurs prioritaires ou non) les coûts observés par programme et par cycle que pour les variations des effectifs étudiants. En d'autres mots, le montant de référence de l'année 1969-70 – malgré tous les ajustements et modifications qui lui ont été apportés après l'année 1971-72 – servira toujours à déterminer la très grande majorité des montants alloués dans le cadre des subventions annuelles définies dans les règles budgétaires. À partir de 1982-83 et en suivant quelques modifications dans les années ultérieures, on ajustera toutefois cette base issue de l'année 1969-70 en tenant compte de la hausse ou la baisse des effectifs étudiants observés.

21 Ce n'est effectivement qu'avec la nouvelle formule introduite en 2000 que la totalité des coûts sera couverte (MEQ, 2000, p. 13).

Tableau 1.5. – Les secteurs d'enseignement prioritaires pour l'année 1986-87[22]

Nom du secteur	Prioritaire ou non	Financement de la variation de l'effectif étudiant
1. Sciences de la santé, groupe périmédical	Non	50%
2. Sciences de la santé, groupe paramédical	Non	50%
3. Sciences pures	Oui	70%
4. Sciences appliquées	Oui	70%
5. Sciences humaines et sociales	Seulement 2e et 3e cycles	70% (2e et 3e cycles) 50% (1er cycle)
6. Sciences de l'éducation	Non	50%
7. Sciences de l'administration	Oui	70%
8. Arts	Non	50%
9. Lettres	Non	50%
10. Droit	Seulement 2e et 3e cycles	70% (2e et 3e cycles) 50% (1er cycle)
11. Sciences de la santé, groupe médical	Non	50%

Source: RBU, 1986-87, p. 9; MEQ, 1984, p. 8.

De plus, à partir de 1984-85, le financement de la variation de l'effectif étudiant se basera sur la différence observée entre les deux dernières années civiles précédant l'année en cours (plutôt que sur l'année universitaire précédente). Ce qui fait par exemple que pour l'année 1986-87, on établira la différence entre 1985 (hiver, été et automne) et 1986 (hiver, été et automne) pour déterminer la variation (RBU, 1986-87, p. 8).

À titre d'exemple, supposons qu'une université donnée aurait connu une hausse de 3 % de ses EEETP[23] dans un secteur non prioritaire où il en coûte annuellement 5 000 $ par étudiant (coût moyen) et que cette hausse de 3 % correspond à l'ajout de 100 EEETP par rapport aux calculs utilisés pour l'année précédente. L'université aurait alors des dépenses supplémentaires de 500 000 $ associées à cette variation de l'effectif étudiant pour ce secteur précis. Toutefois, étant donné que ce montant n'est financé qu'à 50 %, alors le ministère accordera plutôt 250 000 $. Le même processus s'appliquera pour chaque secteur en fonction du taux applicable. Au final, le cumul des différents calculs liés à tous les

22 Il est à noter que la définition des secteurs prioritaires et des taux de financement qui leur sont associés était établie annuellement et sera par conséquent modifiée à plusieurs reprises au fil des ans.

23 Effectif étudiant en équivalence au temps plein (EEETP): Différentes méthodes d'uniformisation des effectifs étudiants ont été utilisées depuis les années 1960. À l'heure actuelle, le calcul des EEETP est basé sur le nombre de crédits auxquels est inscrit chaque étudiant. De manière générale, on considère que 30 crédits durant une même année pour une même personne équivalent à 1 EEETP. Il existe toutefois des exceptions où le calcul se fait différemment, notamment pour les étudiants aux cycles supérieurs (voir chapitre IV, p. 90).

secteurs donnera le montant total versé à titre de financement de la variation des effectifs étudiants. Ce montant lui-même est inclus dans la partie « ajustements spécifiques ».

On remarque aussi en 1984-85 une tentative avortée d'ajuster les bases de financement[24] qui aurait eu comme conséquence de réajuster (à la hausse et à la baisse selon chaque université) les bases servant à établir les subventions de l'année 1984-85 à partir de coûts réels plus actualisés. Le ministre s'est cependant ravisé et, après avoir tenté de revoir les calculs pour parvenir à de nouvelles propositions, les anciennes bases ont été conservées. En somme, la référence initiale à l'année 1969-70 (ajustée annuellement dès 1971-72) sera maintenue durant près de trente ans. Ce qui fait qu'au bout du compte, durant toute cette période, seul le financement lié à la hausse des effectifs étudiants a été modifié: il a d'abord été progressivement aboli dès 1978-79 pour ensuite s'effectuer de façon différenciée entre les programmes d'études dits « prioritaires » et ceux qui ne l'étaient pas.

1.3.1.3. Des dépenses admissibles aux subventions de base

La situation changera davantage à partir de 1992-93, sans pour autant remettre en question le processus propre à la méthode historique (consistant à reporter l'enveloppe de l'année précédente en lui apportant des ajustements pour l'année en cours). Comme l'expliquent les règles budgétaires de cette année, de « *1972-1973 à 1991-1992, le financement des universités était basé sur le concept d'une subvention d'équilibre qui comblait l'écart entre le niveau des dépenses admissibles et les revenus admissibles* » (RBU, 1992-93, p. 2), ce que nous avons pu constater dans les pages précédentes. Toutefois dès 1992-93, « *la subvention gouvernementale est indépendante des droits de scolarité perçus par les universités* […] [qui] *constituent désormais des revenus autonomes des universités* » (*Idem*).

Cette situation est due au dégel des droits de scolarité effectué à partir de 1990-91 par le ministre Ryan, après une vingtaine d'années de gel. Durant les deux premières années d'application (1990-91 et 1991-92), des ajustements temporaires avaient été effectués aux règles pour que les universités puissent conserver les montants supplémentaires ainsi perçus. Rappelons qu'avec la subvention d'équilibre, le gouvernement devait alors considérer l'ensemble des revenus perçus par les

24 Étant donné que la méthode historique prend appui sur une « base de financement » liée à l'année 1969-70, le ministère avait effectué une étude visant à comparer les coûts réels associés à chaque secteur et cycle d'études à partir de données de l'année 1981-82 dans différentes universités notamment étasuniennes.

universités pour les soustraire de leurs « besoins » (ou plutôt des dépenses admises telles qu'établies par les règles budgétaires). Après ces deux années de transition, 1992-93 a donc donné lieu à une révision de la formule de financement visant à accorder une subvention de base calculée en soustrayant les droits de scolarité moyens (490,65 $ par EEETP[25]) des dépenses de base admissibles.

À partir de cette subvention de base (qui sera reconduite l'année suivante pour servir de base aux calculs), on effectue certains ajustements (qui peuvent être ou non récurrents), ce qui donne la « subvention de base ajustée ». Cette dernière, une fois indexée pour tenir plus ou moins compte de l'inflation et d'autres hausses de coût par rapport à l'année précédente, deviendra alors la « subvention de base récurrente » à laquelle s'ajouteront des sommes liées aux « ajustements spécifiques » (incluant la variation des effectifs étudiants et différentes mesures de soutien ciblé à certains programmes, établissements, projets, etc.). La « subvention de fonctionnement » obtenue suite à tout ce processus sera alors amputée d'un transfert à l'aide financière aux études ainsi que des montants « forfaitaires » des étudiants étrangers (indirectement versés aux universités comme nous le verrons au troisième chapitre), mais on y ajoutera les « montants versés en fiducie » qui servent à « *des activités para-universitaires jugées utiles* » (RBU 1992-93, p. 17) offertes par certaines universités. Au final, on obtient donc la subvention de fonctionnement « nette ».

En résumé, le processus reprend l'essentiel de la méthode historique, mais en se basant sur la subvention de base plutôt que les dépenses de base. Toutefois, les prélèvements et ajouts relatifs à l'aide financière aux études[26] (AFÉ) et aux fonds versés en fiducie étaient déjà en vigueur l'année précédente (mais pas ceux liés aux montants forfaitaires). On peut donc qualifier le tout de révision de la formule historique, mais non de nouvelle formule. Le tableau à la page suivante illustre la comparaison entre la méthode utilisée en 1991-92 et celle de 1993-94[27].

25 Ce montant incluait les droits de scolarité et les autres frais perçus par les universités avant que le dégel soit instauré.

26 Le cas du transfert à l'AFÉ était apparu en 1990-91 suite au dégel des droits de scolarité et visait à couvrir à même les nouveaux fonds recueillis par les universités l'écart à combler lié aux coûts supplémentaires engendrés au régime de prêts et bourses. Il fut par la suite maintenu jusqu'à nos jours.

27 Nous n'avons pas illustré celle de 1992-93 puisqu'il y avait des éléments de transition qui furent ensuite intégrés aux règles suivantes.

Tableau 1.6. – Comparaison du processus de calcul des subventions

Processus original (1991-1992)	**Processus modifié (1993-1994)**
Dépenses de base de l'année précédente	Subvention de base de l'année précédente
+ Ajustements intégrés	*+ Ajustements récurrents*
Dépenses de base ajustées	Subvention de base ajustée
+ Indexation	*+ Indexation*
Dépenses de base récurrentes	Subvention de base de l'année courante
+ Ajustements spécifiques	*+ Ajustements spécifiques*
Dépenses admissibles	
- Revenus admissibles	
Subvention de fonctionnement	Subvention de fonctionnement
- Transfert à l'AFÉ	*- Transfert à l'AFÉ*
+ Montants versés en fiducie	*- Revenus du montant forfaitaire (étrangers)*
	+ Montant versés en fiducie
Subvention nette à verser aux universités	**Subvention nette versée aux universités**

Source: RBU, 1991-92, 1992-93 et 1993-94.

Enfin, cette méthode de calcul implantée en 1992-93 s'est prolongée jusqu'à 2000 en lien avec la fin des compressions budgétaires et l'instauration d'un financement conditionnel inclus dans le cadre des contrats de performance. Malgré les nouvelles révisions à la baisse des taux d'indexation annuelle et du financement de la variation de l'effectif étudiant, le même processus s'est donc maintenu jusqu'au nouveau millénaire. On peut toutefois noter l'apparition des montants forfaitaires des étudiants canadiens non-résidents imposés à partir de 1997 qui seront alors déduits des subventions de fonctionnement au même titre que ceux des étudiants étrangers introduits dès 1978 (RBU, 1978-79).

Aussi, avant de conclure le présent chapitre, importe-t-il d'expliquer cette formule de transition qui a donné lieu à une première véritable « révolution » dans la façon d'attribuer les subventions de fonctionnement.

1.3.2. Vers une nouvelle formule de financement

Après les décennies 1980 et 1990 fortement marquées par des compressions budgétaires (réalisées par le biais d'une indexation inférieure à l'accroissement annuel des coûts réels et de taux de financement incomplets des effectifs étudiants supplémentaire), la décennie 2000 s'est ouverte sur une note davantage favorable aux finances des établissements universitaires. En effet, non seulement les

compressions n'étaient-elles plus à l'ordre du jour, mais de nouveaux fonds étaient ajoutés – avec une bonne partie conditionnelle (i.e. liée à l'atteinte d'objectifs). Dans la foulée des consultations s'étant déroulées en 1999 dans le cadre du Sommet du Québec et de la Jeunesse, le ministre Legault a alors présenté une nouvelle *Politique québécoise à l'égard des universités* (2000) ainsi qu'une *Politique québécoise de financement des universités* (2000a) quelques mois plus tard. Parmi les grandes orientations et priorités présentées dans cette dernière politique, les deux premières concernaient directement la formule de financement:

- *un financement de base permettant aux universités de remplir leur mission, tenant compte de leurs caractéristiques propres et respectant les limites financières du gouvernement;*
- *un financement de base reconnaissant l'autonomie d'action des universités et leur pouvoir d'initiative dans l'organisation des activités de formation et de recherche;* (MEQ, 2000a, p. 9).

Nous verrons plus en détail dans le troisième chapitre comment s'articule la formule de financement actuelle qui s'appuie, malgré des changements importants liés au calcul des coûts réels différenciés selon les programmes et les cycles d'études, sur la même démarche quant au calcul et à la répartition des fonds entre chaque université. Néanmoins, retenons pour l'instant que la formule de financement sera élaborée à partir de ces principes:

- *assurer la transparence des choix budgétaires, l'équité dans le partage des ressources disponibles, la prévisibilité du niveau des ressources des établissements, la cohérence par rapport aux attentes gouvernementales (l'accessibilité, la performance, qu'il s'agisse de la qualité de l'enseignement et de la recherche ou de l'efficience, la réponse aux besoins de la société) et le maintien de l'équilibre budgétaire annuel de chaque établissement;*
- *respecter les choix que font les universités pour la mise en œuvre de leurs activités de formation et de recherche et convenir à cet effet avec chaque établissement d'indicateurs de performance;*
- *fonder l'essentiel du partage de l'enveloppe budgétaire disponible sur une approche dynamique, capable de s'ajuster aux situations nouvelles, aux mutations des établissements et aux attentes générales du gouvernement et de la société, ce partage reflétant de manière visible à la fois le volume et la nature des activités d'enseignement et de recherche considérées aux fins d'allocation;*
- *accorder une place, comme c'est le cas présentement, à des actions ponctuelles ou à des mesures particulières autres que les services généraux de formation et de recherche.* (*Idem*, p. 12)

1.3.3. Le cas des subventions d'investissements

La formule de financement à proprement parler a toujours concerné les subventions de fonctionnement, c'est-à-dire celles servant au déroulement normal des activités de l'université prévues sur une base annuelle. Toutefois, les subventions gouvernementales (de l'actuel MELS) couvrent également les dépenses dites d'investissements (relevant du développement de l'université), lesquelles sont planifiées sur une base quinquennale dans le cadre du PQI.

Chaque année, un nouveau plan quinquennal est adopté, revenant sur les précédents plans encore en vigueur (soit ceux des quatre dernières années) et prévoyant de nouveaux investissements pour les cinq prochaines années. De cette façon, les budgets peuvent être versés annuellement tout en considérant le développement à moyen terme. C'est encore la *Loi sur les investissements universitaires* (adoptée en 1968) qui est en vigueur aujourd'hui comme nous l'avons vu précédemment, mais elle a évidemment subi quelques modifications durant ces quelque quarante années.

Nous n'avons donc pas cru pertinent procéder à l'inventaire des modifications qui ont été apportées aux différents plans adoptés depuis les années 1960 puisque ce sont essentiellement les paramètres de calcul concernant les « normes d'espace » et les « normes de coût » qui ont connu certains changements. Aussi, les dépenses incluses aux subventions d'investissements ont parfois varié au fil des années (notamment en ce qui a trait aux bibliothèques, aux laboratoires et à l'informatique), mais la « formule » propre aux dépenses d'investissements n'a pas réellement changé. Ce sont toujours les universités qui soumettent annuellement leurs projets de développement sur une base quinquennale au ministère qui, ensuite, détermine les subventions pour chacune d'elles. Nous aurons l'occasion de voir de manière détaillée au quatrième chapitre le cadre de référence actuel définissant les normes d'espace et de coût ainsi que les récents plans quinquennaux d'investissements.

1.4. CONCLUSION

Si la formule de financement peut sembler quelque peu technique, il s'agit en fait, comme nous avons pu le constater tout au long du présent chapitre, d'un compromis entre, d'une part, la volonté politique de financer les dépenses courantes et à long terme des universités puis, d'autre part, celle d'établir une base commune à toutes ces dernières en vue de parvenir à un calcul qui serait considéré

équitable et juste en fonction des besoins de chacune. Dans les faits, on remarque que toutes les fois où un comité s'est réuni pour proposer une nouvelle formule ou des modifications importantes, il n'a jamais été possible de parvenir à un résultat apte à satisfaire les exigences de tout un chacun. Et ce qui était vrai hier l'est encore aujourd'hui puisqu'après l'introduction de la formule de financement actuelle, il aura tout de même fallu attendre six ans (2006-07) avant que ne soit implantée une nouvelle grille de pondération des effectifs étudiants.

Néanmoins, le processus général de la formule de financement semble être là pour rester durant un certain temps: ce sont plutôt ses paramètres d'application qui font et, est-il besoin de le rappeler, feront toujours l'objet de mises en question quant à leur pertinence. Qui plus est, après avoir suivi les principaux développements apportés à la méthode historique durant les dernières décennies[28], force est de constater que ce n'est qu'en présence de nouvelles orientations générales apportées au réseau universitaire que la formule de financement se voit profondément modifiée, voire complètement supplantée par une nouvelle manière d'allouer les deniers publics aux établissements. On observe d'ailleurs plus fréquemment des modifications à la pièce lorsque de nouvelles réalités rendent inopérable une façon de faire, comme ce fut le cas suite au dégel des droits de scolarité de 1990. En revanche, redéfinir de fond en comble les paramètres d'une méthode restera de tout temps une aventure souvent périlleuse pour qui cherche à parvenir à un certain consensus.

Les leçons tirées de la méthode historique que nous avons exposée dans le cadre de ce chapitre nous font donc penser que les années qui suivent donneront davantage lieu à quelques ajustements à une formule de financement encore jeune, mais sans pour autant devoir modifier les grandes lignes tracées par la *Politique québécoise de financement des universités*. Dans l'immédiat, voyons comment s'articulent aujourd'hui les différentes formes de soutien apportées par le MELS aux universités au moyen des subventions de fonctionnement et d'investissements.

28 Le lecteur est invité à prendre connaissance d'une étude antérieure portant précisément sur le financement universitaire depuis les années 1950 (Ratel, 2006). Nous nous sommes ici davantage limités à la méthode utilisée pour le répartir.

CHAPITRE II
L'intervention du MELS dans les finances universitaires

Après avoir passé en revue les principales modifications apportées à la méthode historique ayant présidé aux destinées du financement universitaire durant près de trente ans, il convient de rappeler que le financement public des universités ne se résume pas aux seules subventions de fonctionnement. Dans le cadre du présent chapitre, nous nous attarderons à la présentation générale des différentes formes que prend l'intervention du MELS liée au versement de deniers publics destinés aux universités elles-mêmes. Les chapitres III et IV traiteront de manière plus élaborée des deux formes d'intervention directe dans le financement des universités.

Cela dit, bien que l'Aide financière aux études fasse (AFÉ) partie intégrante du financement public de l'enseignement supérieur administré par le MELS, nous avons choisi de l'exclure du chapitre puisqu'il s'agit d'un programme destiné non pas aux universités, mais plutôt aux gens qui les fréquentent. Nous nous concentrerons donc sur les fonds alloués annuellement par le ministère aux différents établissements qui exercent une influence majeure auprès de ceux-ci quant à leur capacité de parvenir ou non à réaliser tant leurs activités régulières (via les subventions de fonctionnement) que celles liées à leur développement à moyen et long terme (via les subventions d'investissements)

2.1. CADRE GÉNÉRAL DU FINANCEMENT

Avant de se lancer dans l'analyse des politiques spécifiquement québécoises, il convient de rappeler que le gouvernement fédéral exerce lui aussi une influence auprès du réseau universitaire de la Belle province. S'il intervient à la fois auprès des individus (étudiants et professeurs) et des établissements (investissements directs ou contrats), la plus grande partie des fonds qu'il verse provient de son intervention dite intergouvernementale (liée notamment aux paiements de transfert destinés à l'enseignement postsecondaire) (Conseil des universités, 1988, annexe III, p. 1). Cela s'explique par le fait que les fonds gérés par le MELS proviennent en partie des subsides fédéraux, mais sans pour autant qu'Ottawa n'ait un droit de regard sur leur utilisation. Par contre, en ce qui a trait à la visibilité de l'intervention fédérale, elle se fait surtout sentir dans le domaine de la recherche.

Il demeure donc essentiel de tenir compte de l'intervention fédérale (surtout indirecte) dans les orientations prises par Québec puisque si la répartition canadienne des fonds venait à se modifier, cela aurait de très fortes probabilités de se refléter dans la manière dont le gouvernement québécois pourrait décider de calculer et répartir les subventions et autres formes d'aide à l'enseignement supérieur. Cependant, si le MELS doit effectivement tenir compte des fonds qui lui sont alloués annuellement par le ministère des Finances canadien, il reste au final maître de ses décisions quant à l'utilisation qu'il en fait.

Par ailleurs, en plus de l'éducation, cette particularité s'applique à l'ensemble des ministères dans le cadre des paiements de péréquation issus d'un programme fédéral visant à combler l'écart entre la capacité fiscale moyenne de l'ensemble des provinces et celle propre à chacune d'entre elles[29]. En fonction de la formule actuelle, la plupart des provinces y ont droit pour l'année 2009-10, dont le Québec à hauteur de 8 355 M$[30]. Cela dit, nous aurons l'occasion de voir plus substantiellement au chapitre V comment se traduit l'intervention fédérale de manière plus ou moins « visible ». Concentrons-nous pour l'instant sur les actions entreprises par le gouvernement québécois via le MELS.

2.1.1. La *Politique québécoise à l'égard des universités*

Il va de soi que la « politique » adoptée par les différents gouvernements québécois à l'égard des universités s'est toujours fondée sur certains constats et opinions s'étant inscrit dans les grands paradigmes philosophiques et économiques propres à une époque donnée. Cette « politique » n'a cependant vu le jour de façon formelle et documentée qu'en 2000, dans le cadre du virage entrepris par le ministère de l'Éducation pour notamment revoir la formule de financement, mais surtout redéfinir ses relations avec l'université et la société.

La question plus précise du financement des universités fait l'objet d'une seconde politique, mais elle occupe tout de même une place importante dans le cadre de cette politique à l'égard des universités. Dans les toutes premières lignes de l'introduction, on y mentionne que « *l'importance du financement que lui accorde le gouvernement* [à l'université] *démontre bien qu'il s'agit là d'un service*

29 En dépit de ce principe général, la formule de péréquation connaît plusieurs exceptions variant en fonction des aléas politiques et régionaux, comme dans le cas des provinces de l'Atlantique (Holden, 2008).
30 Site Internet du ministère des Finances du Canada: http://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-fra.asp.

de nature publique » (MEQ, 2000, p. 7), ce qui fait donc du financement public des universités le point de départ justifiant une politique gouvernementale à leur égard.

À cet égard, les données financières de l'année 2006-07 (MELS, 2008, p. 257) indiquent que le gouvernement québécois (incluant certains autres ministères que le MELS) fournit toujours la majorité (52,92%) des revenus de fonctionnement aux établissements. De plus, les deux tiers (66,93%) de ces revenus proviennent de différents paliers gouvernementaux, donc de nature publique.

Tableau 2.1. – Sources des revenus de fonctionnement des universités québécoises (2006-07)

Sources	Revenus (en millions $)	Revenus (en %)
Gouvernement du Québec	2 408,3	52,92%
Gouvernement du Canada	623,4	13,70%
Autres gouvernements	14,2	0,31%
Droits de scolarité	436,3	9,59%
Droits d'admission, d'inscription et autres	58,9	1,29%
Cotisation étudiantes	46,6	1,02%
Dons et subventions non gouvernementales	269,8	5,93%
Revenus provenant d'autres universités	31,1	0,68%
Revenus de placements	93,9	2,06%
Revenus provenant d'une fondation	26,1	0,57%
Ventes externes	283,9	6,24%
Ventes aux étudiants	75,2	1,65%
Recouvrement des coûts indirects	45,5	1,00%
Récupération de salaire ou de prêts de service	15,5	0,34%
Autres	122,4	2,69%
Total	4 551,1	100,00%

Source: MELS, 2008, p. 257.

Quelques lignes plus loin, la politique ministérielle avance qu'elle « *prend par conséquent appui sur la conviction qu'un investissement dans nos universités est un investissement dans notre avenir collectif* » (*Idem*, p. 7). Ce qui nous ramène au constat central du chapitre précédent: le gouvernement sent le besoin de redéfinir son approche avec les universités lorsqu'il en devient un pourvoyeur important. Étant donné qu'il reste de loin la première source de financement depuis les années 1960, personne ne sera alors étonné que le ministère en arrive à élaborer une politique plus formelle définissant le rôle qu'il entend jouer auprès des universités.

Plus précisément, le ministre François Legault décline l'objectif de sa politique en trois points.

> *« Réaffirmer l'importance des universités pour le développement des personnes et de la société québécoise dans le contexte des mutations actuelles.*
>
> *Faire connaître les orientations de l'action gouvernementale à l'égard des universités. Ces orientations sont assorties de priorités et de mesures.*
>
> *Établir un cadre de référence situant les engagements et les attentes du gouvernement à l'endroit des universités. Ce sont les grandes orientations retenues qui constitueront le canevas de l'action du gouvernement et des établissements pour les prochaines années. C'est également en fonction de ces orientations que le gouvernement pourra affecter les ressources disponibles. »* (*Ibid*., p. 7)

Dans le cadre de l'étude des diverses sources de financement provenant du MELS, nous ne nous attarderons pas à l'analyse détaillée de la politique, mais chercherons plutôt à déterminer les orientations générales qu'elle défend relativement au « moule » qui façonne le financement public de l'université par le ministère. À cet effet, la politique propose cinq éléments de contexte justifiant sa mise en œuvre qui illustrent de multiples façons l'influence exercée par la « société du savoir » sur la volonté de l'État de lier davantage le développement futur de l'institution universitaire aux besoins et pressions associées à ce virage social.

> *« Les **multiples pressions** auxquelles sont soumises les universités de la part des intervenants sociaux et les tensions parfois contradictoires qui en résultent au regard de l'accomplissement de leur mission.*
>
> *Le développement rapide d'une **société fondée sur le savoir**. La créativité est à l'œuvre dans tous les domaines de l'activité humaine. Il en résulte une société du savoir où les universités ont d'emblée un rôle majeur et stratégique à jouer. Elles doivent dans ce contexte faire face à de nouveaux enjeux et répondre à de nouvelles demandes. Ce rôle stratégique des universités en ce qui a trait à la créativité et au renouvellement de la connaissance sera d'ailleurs reconnu dans la politique scientifique que prépare le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie en proche collaboration avec le ministère de l'Éducation.*
>
> *La fragilité des acquis en matière d'accès aux études universitaires. Au cours des 30 dernières années, les universités ont connu un développement majeur et l'accès aux études supérieures a enregistré une augmentation considérable. Ces acquis demeurent cependant fragiles et il faut s'en préoccuper d'autant plus que la société du savoir réclame de plus en plus de **personnes compétentes et hautement qualifiées**.*
>
> *Un contexte propice au réinvestissement dans les études supérieures, mais aussi un contexte social et démographique qui exige plus que jamais une **saine utilisation des***

> ***ressources***. *Le réinvestissement dans l'enseignement supérieur est un des moyens dont nous disposons pour relever les défis de la société du savoir. Les universités bénéficieront d'un financement de base leur permettant de remplir leur mission, en tenant compte de leurs caractéristiques propres. Cette assise étant assurée, elles pourront bénéficier d'un apport supplémentaire, pour aider à rationaliser leurs activités et répondre aux besoins en émergence de la société.*
>
> *Dans toute cette démarche, le gouvernement ne peut par contre négliger l'énorme pression que les* ***demandes en provenance des autres secteurs*** *de la mission gouvernementale, notamment celui de la santé, exercent* ***sur les finances publiques***. *Les demandes de financement des universités devront donc être considérées de façon concertée, sans outrepasser les limites de nos moyens.* » (*Ibid.*, p. 13)[31]

Pour résumer le tout, on peut donc avancer que le réinvestissement annoncé par le gouvernement québécois en 2000 témoignait de sa volonté de doter les universités de meilleurs moyens pour qu'elles puissent répondre aux exigences d'une société dont les besoins en main-d'œuvre « hautement qualifiée » se trouvent amplifiés en raison du virage vers l'économie « du savoir ». Dès lors, du point de vue du ministère, les universités ne peuvent se contenter de simplement recevoir davantage de fonds sans en contrepartie réaligner leurs propres activités vers les demandes précises exprimées par la « société » d'un point de vue scientifique et économique. C'est pour cette raison que le ministère énonce dans une section intitulée « La performance des universités » qu'« *une gestion rationnelle de l'offre* [de programmes] *s'impose. L'État ne peut en effet maximiser son soutien au financement et au développement des universités sans une telle gestion.* » (*Ibid.*, p. 29). Il n'est alors pas étonnant de constater que sept des neuf priorités mentionnées dans cette section visent expressément à « *accroître l'efficience du système universitaire* » (*Ibid.*, p. 30).

Finalement, le ministre François Legault se défend de chercher à limiter l'autonomie des universités en concluant qu'« *en réinvestissant rationnellement et avec équité dans le système universitaire, l'efficacité et l'unicité de chaque établissement se trouvent mises en valeur*. » (*Ibid.*, p. 37). En dépit de ses prétentions, certains faits portent cependant à croire le contraire et ce, depuis probablement la fin des années 1970: notamment avec le financement différencié de la variation des effectifs étudiants en fonction des « secteurs prioritaires » (ayant contraint les universités à limiter le recrutement dans les secteurs qui ne l'étaient pas) ou encore avec les pressions visant à accroître le financement privé des activités de recherche (incitant les universités à privilégier le développement

31 Les caractères gras sont de nous.

scientifique et technologique lié aux besoins industriels et commerciaux au détriment de la recherche « libre »).

Est-il besoin de rappeler que dans le Rapport Angers (1979) concluant la Commission d'étude sur les universités, les commissaires s'inquiétaient justement d'un virage qui s'amorçait vers une prise en charge de l'université par les gouvernements qui, sous prétexte d'y injecter des sommes considérables, la réduisent à un simple appareil d'État destiné à produire des services axés vers la réponse à la demande sociale[32].

> « *Or, à l'heure actuelle se dessine au Québec, comme dans l'ensemble des pays occidentaux, une tendance très nette à la diminution de l'autonomie financière et administrative. Cette diminution provient de l'intervention croissante de l'État dans les affaires universitaires. L'augmentation des coûts, la nécessité de rationaliser les budgets, la planification à laquelle les gouvernements ont de plus en plus recours ont pour effet de réduire le champ de l'autonomie institutionnelle. La question qui se pose dès lors dans ce contexte est de savoir dans quelle mesure cette tendance met en danger la liberté académique et de trouver des moyens qui permettent de concilier judicieusement les responsabilités politiques de l'État et les exigences inhérentes aux missions de l'université.* » (Comité de coordination, 1979, p. 85)

2.1.2. La *Politique québécoise de financement des universités*

C'est toutefois en lisant l'autre politique axée précisément sur le financement des universités et publiée la même année que les doutes relatifs à une prise en charge accrue du réseau universitaire de la province par le MELS s'estompent. Prenant la peine de rappeler une certaine évidence, on précise d'abord que le « *niveau des ressources mises à la disposition des universités relève des choix du gouvernement* » (MEQ, 2000a, p. 11), ce qui met la table pour une accentuation accrue de la reddition de comptes[33]. D'autant plus que l'ensemble constitué par les universités québécoises est analysé – mondialisation oblige – comme un « compétiteur » dans le grand marché international du savoir où les nouveaux fonds issus du réinvestissement servent à « *mieux assurer aux universités québécoises les moyens de concurrencer avec succès les établissements comparables au Canada et en Amérique.* » (*Idem*, p. 11).

---

32 La demande sociale représente « *le système d'attentes de la société à l'égard des problèmes quotidiens qui la sollicitent aujourd'hui* » (Castel, 2002, p. 70).

33 Une pratique qui consiste à ce que la partie qui bénéficie des fonds (en l'occurrence une université) mis à sa disposition par l'autre partie (en l'occurrence l'État) doive justifier après-coup l'utilisation qu'elle en aura fait. Cela peut se faire de manière plus ou moins formelle, avec ou sans objectifs précisés d'emblée (comme dans le cadre d'un « contrat »).

Au sujet de l'autonomie des universités, il est mentionné un peu plus loin que les « *ressources accordées par le ministère de l'Éducation – leur niveau et surtout leur répartition entre les établissements – s'accompagnent d'un certain nombre d'attentes générales en matière de formation et de recherche, mais aussi des attentes quant à l'utilisation optimale des ressources.* » (*Ibid.*, p. 11). Cette précision a l'avantage de clarifier l'orientation générale de cette politique de financement vers une gestion qualifiée d'optimale reliée à des attentes formulées par le MELS au sujet des deux volets les plus cruciaux de la mission universitaire, soit l'enseignement et la recherche.

Cela dit, la formule de financement à proprement parler s'est concrétisée au moyen de cette politique de financement et c'est donc elle qui prévaut encore aujourd'hui quant à l'approche générale utilisée dans le calcul et la répartition des subventions destinées aux établissements universitaires. Aussi ne détaillerons-nous pas l'ensemble de la politique puisqu'elle se concentre largement sur la description détaillée du fonctionnement général de la nouvelle formule de financement que nous étudierons plus attentivement au troisième chapitre. Retenons cependant que la politique décrit dans les grandes lignes cette formule qui répartit les subventions de fonctionnement entre financement général et financement spécifique, tandis que l'ancienne formule se composait d'une base historique « ajustée » annuellement selon certains paramètres.

En plus de reléguer cette base historique à la poubelle de l'histoire, cette politique donnait naissance à la notion de « contrat de performance »: dans les mois suivants, chaque université signera son propre contrat avec le ministère. En somme, il s'agissait du moyen mis en place pour encadrer la majeure partie du réinvestissement annoncé en 2000 en fonction du respect d'objectifs propres à chaque université (mais élaborés pour répondre aux exigences du ministre). Ces objectifs reposaient non seulement sur le mode de gestion, mais aussi sur la diplomation, l'obtention de contrats de recherche privés ou encore la rationalisation de l'offre de formation[34]. Notons en terminant qu'après l'année 2002-03, seule l'atteinte de l'équilibre budgétaire sera maintenue comme critère, ce qui tend à confirmer à la fois l'échec des objectifs souvent très ambitieux initialement formulés, mais surtout la nature essentiellement financière de toute l'opération puisqu'on n'en a retenu que le critère « déficit zéro » appliqué aux universités.

34 Pour en savoir davantage au sujet des contrats de performance, voir Bernatchez (2005) et Ratel (2005).

2.2. VUE D'ENSEMBLE

Sur une base annuelle, le MELS publie les *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec* (RBU) et le *Plan quinquennal d'investissements universitaires* (PQI). Ces deux documents administratifs font état des sommes mises à la disposition de chaque université et détaillent les usages précis pour lesquels ils sont destinés. Ils sont directement influencés par les décisions gouvernementales d'ordre budgétaire (et indirectement par celles du gouvernement fédéral), généralement annoncées au mois de mars.

C'est donc sur la base des fonds mis à sa disposition que le MELS procède à leur distribution entre les universités. Dans le cas des subventions de fonctionnement, une fois l'année universitaire terminée, certaines prévisions initiales devront être revues, ce qui ne concerne en réalité que les subventions spécifiques (parfois appelées « financement dédié ») puisque la subvention générale est établie à partir de données définitives[35]. Toutes ces opérations se retrouveront plus tard dans un autre document administratif, à savoir les *Calculs définitifs des subventions de fonctionnement des universités*[36] (CDU), qui font suite aux règles budgétaires de l'année précédente.

Par exemple, les derniers calculs définitifs disponibles ont été publiés en décembre 2008 pour l'année 2007-08, alors que les règles budgétaires de cette même année ont plutôt paru en novembre 2007. On comprend donc que les prévisions de dépenses (règles budgétaires) sont édictées en début d'année universitaire, tandis que le retour sur ces prévisions (calculs définitifs) se fait quelques semaines après la fin de cette même année, histoire de prendre en compte les données définitives qui auront été accumulées tout au long de l'année. Mais encore, certaines modifications liées au recomptage de l'effectif étudiant ne seront en réalité connues que deux années après celle en cours. Ainsi, pour l'année 2008-09, on ne connaîtra en réalité le total des fonds prévus et dépensés que lors de la publication des calculs définitifs 2010-11...

Il peut aussi arriver qu'une règle soit modifiée en cours d'année universitaire ou encore qu'une nouvelle s'y ajoute, auquel cas il en est fait mention dans les calculs définitifs[37], mais la partie la plus

35 Nous aurons évidemment l'occasion d'expliquer tout le processus plus en détail dans le prochain chapitre.

36 Étant donné la diversité des auteurs des calculs définitifs (et de leurs appellations) selon les époques, nous indiquerons ainsi les références bibliographiques: (CDU, année universitaire) où CDU signifie « calculs définitifs des universités ».

37 On remarque cependant que pour l'année 2006-07, les règles budgétaires furent révisées en cours d'année en une nouvelle édition complète en raison de modifications importantes des paramètres utilisés, mais il s'agit d'une exception. En 2008-09, certaines règles furent modifiées et un nouveau document regroupant ces règles budgétaires modifiées a été

importante des calculs définitifs se compose de la « mise à jour des enveloppes ». On y énumère toutes les dépenses qui ont connu des changements par rapport aux prévisions de même que celles que l'on pourrait qualifier comme étant « sur demande », c'est-à-dire dans les cas où le MELS verse sur justification des montants à la pièce (jusqu'à concurrence du plafond fixé) en cours d'année pour un ou différents projets dont il n'avait pas a priori connaissance des sommes qu'il pourrait réellement verser.

Enfin, en ce qui a trait aux subventions d'investissements, puisqu'elles sont distribuées sur une base annuelle, mais planifiées sur cinq années, le plan quinquennal de l'année en cours doit alors tenir compte des engagements issus des précédents plans ainsi que les éventuelles modifications à y apporter. Ce sont les universités qui soumettent annuellement au ministre des projets d'investissements pour les cinq années à venir, suite à quoi ce dernier élabore le plan qui est ensuite adopté par décret[38] gouvernemental, comme le précise la *Loi sur les investissements universitaires*.

Chaque plan quinquennal se base sur un cadre de référence qui explique de façon détaillée quelle « formule » permet de calculer les montants à verser à une université en vertu d'un type de projet donné, dans une situation donnée. Ce *Cadre normatif des investissements universitaires* se compose en deux parties (« Normes d'espace » et « Normes de coût ») et le dernier remonte à l'année 2003 (avec quelques amendements effectués en 2006 et 2008). C'est à partir des différentes formules appropriées issues de ce cadre normatif que le MELS délimite les projets à financer en tenant compte des normes applicables à chacun des projets soumis et acceptés. Au final, la compréhension du mécanisme général des subventions d'investissements ne se trouve pas tant dans les plans quinquennaux, mais bien dans le cadre normatif lui-même qui définit tout le processus.

2.3. CONCLUSION

En résumé, le financement des universités québécoises par le MELS s'effectue sous la forme de subventions de fonctionnement et d'investissements. Dans le premier cas, les fonds servent en quelque sorte à « faire fonctionner » l'université sur une base annuelle, tandis que dans le second, ils sont plutôt voués à des projets immobiliers étalés dans le temps. Aussi, la répartition des différentes enveloppes

publié en août 2009 pour en faire part.

38 Si une loi est votée par l'ensemble des députés siégeant à l'Assemblée nationale, un décret (tout comme un règlement) n'est voté que par le Conseil exécutif, aussi appelé Conseil des ministres.

doit toujours suivre soit les règles budgétaires soit le cadre de référence, mais des révisions *a posteriori* s'effectuent sur une base régulière quant aux montants précis qui auront été dépensés au cours d'une année universitaire. Voyons maintenant de plus près ce qu'il en est pour les subventions de fonctionnement.

CHAPITRE III

Les subventions de fonctionnement du MELS

La plus grande partie des fonds alloués par le MELS aux universités passe par les subventions de fonctionnement[39]. Cela ne veut évidemment pas dire que les montants versés à titre de subventions d'investissements soient négligeables, mais on comprend surtout qu'après le « university-boom » des années 1960 et 1970, les projets d'investissements immobiliers se sont faits plus rares. Ils concernent désormais essentiellement certaines activités précises qui peuvent nécessiter l'agrandissement ou la création d'un nouveau pavillon ou encore l'acquisition d'infrastructures informatiques. De plus, les « antennes » universitaires (hors-campus principal) tendent à se loger par le biais de la location de locaux déjà existants appartenant à d'autres entités (privées ou publiques) plutôt que la construction de nouveaux espaces[40]. Nous retrouvons donc moins de projets immobiliers d'envergure, contrairement à ce qui se produisait jusqu'au début des années 1970[41] avec l'expansion géographique du réseau universitaire.

Dans le cas des subventions de fonctionnement, c'est la politique de financement qui détermine les grands paramètres des règles budgétaires depuis sa divulgation en 2000. Bien que l'on ait procédé à certains changements au fil des ans, la méthode elle-même utilisée n'a pas réellement changé. Il s'agit toujours de déterminer une subvention générale qui « *a pour objectif d'aider les établissements d'enseignement universitaire à assumer les coûts récurrents associés à l'enseignement, au soutien à l'enseignement et à la recherche, à l'entretien des terrains et bâtiments ainsi qu'à des missions particulières reconnues* » en plus des subventions spécifiques répondant « *à des objectifs et à des besoins reconnus par le MELS* […] » (RBU, 2008-09, p. 2).

---

39 Par exemple, pour l'année 2007-08, le plan quinquennal (PQI, 2007-12, p. iii) allouait un grand total de 328,5 millions $ en subventions d'investissements à l'ensemble des universités, alors que les calculs définitifs (CDU, 2007-08, tableau A.1) faisaient état du versement de 2 236,2 millions $ en subventions de fonctionnement.

40 On peut penser notamment aux cas de l'Université Laval à Montréal et en Beauce, l'UQTR à Québec ou encore à l'UQAM à Lanaudière qui sont tous rendus possibles grâce à la location de locaux situés par exemple dans un édifice à bureaux, une école secondaire ou un cégep. Par contre, l'Université de Sherbrooke est désormais propriétaire de son « campus » de Longueuil et l'UQAR le sera également pour son « campus » de Lévis construit en mode PPP (voir p. 67). Source: Sites Internet de l'Université Laval, l'UQTR, l'UQAM et l'Université de Sherbrooke.

41 À titre de comparaison, le total des subventions d'investissements annuelles représentaient 60,48 % du total des subventions de fonctionnement annuelles en 1966-67 (MEQ, 1966-67, p. 54) et 31,38 % pour l'année 1971-72 (MEQ, 1971-72, p. 238-240). Or, les données de la note de bas de page 39 font plutôt état d'une proportion de 14,69 % pour l'année 2007-08.

Autrement dit, une première partie (subvention générale) est établie en fonction de paramètres généraux prenant en compte les besoins estimés par le MELS pour chaque établissement selon certaines normes concernant majoritairement le calcul des EEETP, alors que la seconde (subventions spécifiques), n'est pas forcément destinée à tout le monde et ne concerne que certaines activités bien précises. Ce ne sont toutefois pas toutes les subventions spécifiques qui doivent être obligatoirement dépensées pour les fins auxquelles elles sont prévues, ce qui laisse par conséquent plus ou moins de marge de manœuvre aux établissements dans l'utilisation qu'elles en font. Chaque « règle » liée à une subvention spécifique indique si tel est le cas.

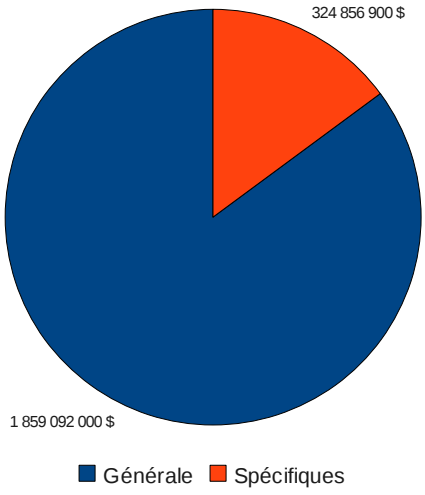
Nous verrons dans le cadre de ce chapitre les différentes facettes de la subvention de fonctionnement en nous arrêtant d'abord à la subvention générale (composée des subventions normées, des missions et des revenus sujets à récupération) puis aux subventions spécifiques (incluant les ajustements spécifiques, les réinvestissements et les fonds versés en fiducie). Le chapitre se terminera alors par une présentation de l'étape finale des calculs définitifs où nous dresserons un bilan comparatif entre les règles budgétaires (prévisions) et les calculs définitifs (dépenses réelles) de l'année 2007-08.

3.1. LA SUBVENTION GÉNÉRALE

Il s'agit de la part la plus considérable du financement inclus dans la subvention de fonctionnement. Par exemple, pour l'année 2007-08, on y retrouvait un grand total de 1 859 092 000 $, tandis que les différentes subventions spécifiques représentaient 324 856 900 $ (CDU, 2007-08, tableau A.1)[42]. C'est en réalité la part du financement qui ne peut varier en cours d'année (à moins d'une révision aux règles, ce qui demeure exceptionnel) puisqu'elle repose sur des données qui sont déjà connues au moment de produire le document. On note cependant que certaines enveloppes peuvent être révisées deux années plus tard suite au recomptage de l'effectif étudiant.

42 Puisque le montant versé en subventions spécifiques n'est complètement connu que lors de la publication des CDU, nous nous baserons généralement sur les données de l'année 2007-08 pour rapporter des données financières précises. Nous traiterons toutefois davantage de l'année la plus récente (2008-09) pour ce qui est des catégories, des types de subventions ou, plus généralement, de la méthode de calcul.

Graphique 3.1. – Sommes versées à titre de subvention générale et de subventions spécifiques (2007-08)



Source: CDU, 2007-08, tableau A.1

Plus précisément, la subvention générale se compose de « subventions normées » et de « missions ». On soustrait ensuite du tout les « revenus sujets à récupération ». Les subventions normées représentent l'essentiel des fonds alloués dans le cadre de la subvention générale et est en très grande partie déterminée par les effectifs étudiants (convertis en EEETP). On y trouve trois fonctions: « enseignement », « soutien à l'enseignement et à la recherche » (composée d'un montant fixe et d'un montant variable) puis « terrains et bâtiments ». Quant aux missions, elles se divisent en celles qui sont reconnues à certains établissements puis celle des constituantes de l'UQ en région.

Enfin, on retranche les revenus sujets à récupération – qui regroupent un versement à l'AFÉ ainsi que les montants forfaitaires[43] (qui s'ajoutent aux droits de scolarité de base) réclamés aux étudiants canadiens non-résidents du Québec et étrangers – pour obtenir le résultat final correspondant aux fonds alloués à titre de subvention générale durant l'année universitaire.

43 À noter qu'une partie (en 2008-09: 2% de la croissance par rapport à l'année précédente) des montants forfaitaires des étudiants étrangers est laissée aux universités, mais le reste (incluant ceux des Canadiens non-résidents) est inclus dans les fonds alloués à la subvention générale et toutes les universités les reçoivent indirectement. Les étudiants soumis à ces montants versent donc aux universités de l'argent qui devrait autrement provenir du MELS. Nous expliquerons davantage ce mécanisme dans les sections 3.1.3.2. et 3.1.3.3. consacrées précisément aux montants forfaitaires.

Tableau 3.1. – Distribution de la subvention générale

SUBVENTION GÉNÉRALE	↗	**Subventions normées**	→	Enseignement (EEETP pondérés)
			→	Soutien à l'enseignement et à la recherche : • Montant fixe • Montant variable (EEETP bruts)
			→	Terrains et bâtiments
		+		
	→	**Missions**	→	Missions reconnues à certains établissements
			→	Mission des établissements en région
		-		
	↘	**Revenus sujets à récupération**	→	Aide financière aux études
			→	Montants forfaitaires des étudiants étrangers • Réinvestissement 2 % – Forfaitaire étranger
			→	Montants forfaitaires des étudiants canadiens non-résidents

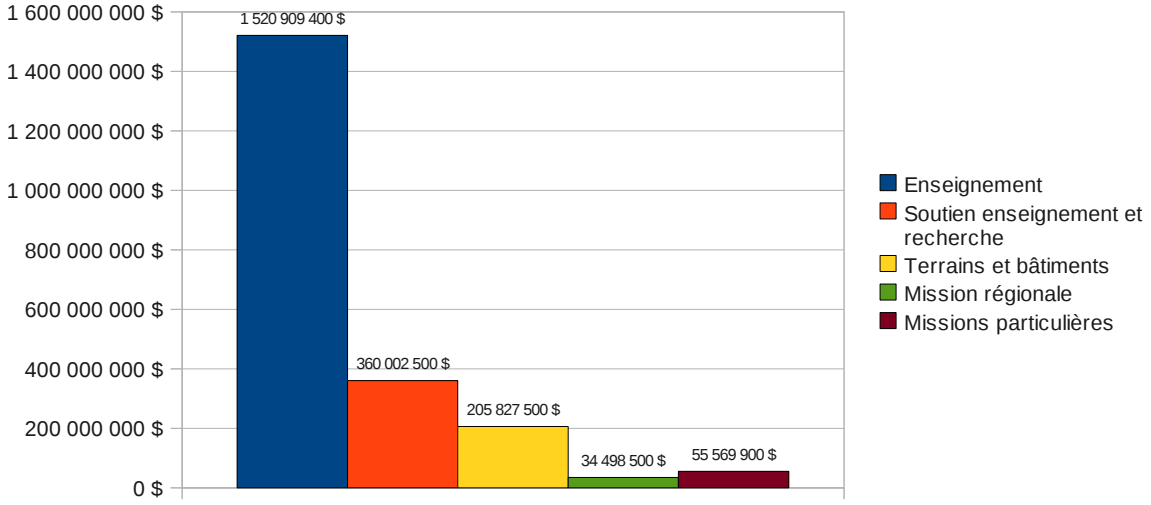
Source: RBU, 2008-09, p. 3.

En fait, comme le nom l'indique, la subvention générale est destinée à couvrir des opérations « générales » propres aux universités, ce qui laisse la liberté aux établissements d'utiliser les fonds en fonction de leurs propres priorités. Cette liberté n'est toutefois pas totale puisque d'autres contraintes peuvent intervenir, par exemple lorsqu'une université souhaite implanter un nouveau programme (autorisation nécessaire du MELS). Les règles budgétaires ne prévoient toutefois pas à quelles fins doivent servir les subventions propres à chaque enveloppe (enseignement, soutien à l'enseignement et à la recherche, terrains et bâtisses). Pour toute indication, on mentionne que la « *subvention générale d'un établissement doit être utilisée pour l'ensemble de ses activités d'enseignement et de soutien* » (p. 33), mais sans autre obligation.

Cependant, les calculs du ministère reposant sur des « coûts moyens » propres à chaque catégorie, la marge de manœuvre reste plutôt limitée puisqu'en principe, les universités ne reçoivent que de quoi assurer leurs propres dépenses de fonctionnement. Rien n'empêcherait par exemple une université de diminuer ses coûts de formation dans un programme donné pour, en contrepartie, les augmenter dans un autre programme. Enfin, ne perdons pas de vue que les subventions ne représentent

pas tous les revenus des universités et que certains donateurs privés peuvent faire diminuer dans les faits, de par leurs contributions, les coûts associés à une formation (pour l'université) ou une activité particulière. La répartition des sommes pour l'année 2008-09 donne une meilleure idée de l'importance propre à chacune des enveloppes.

Graphique 3.2. – Répartition des composantes de la subvention générale (2008-09)
(avant récupération des revenus destinés à l'AFÉ et issus des montants forfaitaires)



Source: RBU, 2008-09, tableau A.1.

3.1.1. Les subventions normées

3.1.1.1. Enseignement

Cette fonction regroupe toutes les dépenses qui sont associés à la formation des étudiants en soi. Elle est exclusivement déterminée par le nombre d'EEETP inscrits à l'université mais d'une manière qui varie dans chaque cas en fonction de la situation avantageant le plus l'établissement en question. Il s'agit plus précisément des EEETP « pondérés », c'est-à-dire dont le coût associé à chaque EEETP varie en fonction du programme et du cycle d'études. Il importe de les distinguer des EEETP « bruts » qui, pour leur part, ne représentent que le nombre d'étudiants « moyens » (généralement 30 crédits par année) sans distinction de programme ou de cycle.

Pour déterminer la valeur d'un EEETP pondéré, on peut résumer le processus en quatre étapes. Dans un premier temps, le MELS détermine le montant total qui sera alloué aux universités dans le cadre des règles budgétaires (enveloppe globale) en fonction de ses priorités et finances publiques. On répartit ensuite ce montant entre les différentes enveloppes composant la subvention générale, ce qui permet de déterminer le montant total alloué à la fonction enseignement. On divise alors ce dernier

montant par le nombre total d'EEETP pondérés pour enfin d'obtenir la valeur unitaire d'un EEETP pondéré.

Pour mieux illustrer cette différence fondamentale entre EEETP bruts et pondérés, imaginons un cas simple où l'on aurait 20 étudiants de premier cycle en lettres, 5 de premier cycle en optométrie, 4 au second cycle en sociologie et 3 au troisième cycle en éducation physique. En se référant aux données de 2008-09 relatives à la valeur unitaire de l'EEETP et à la grille de pondération par cycle et « famille » d'études, on obtient alors une répartition qui n'a rien à voir avec le nombre de personnes inscrites: c'est le cas par exemple avec ces 3 EEETP en éducation physique pour lesquels on versera 1,6 fois plus que les autres 20 EEETP en lettres. En définitive, les EEETP bruts ne représentent que le nombre total d'étudiants en équivalence au temps plein; tandis que les EEETP pondérés représentent les coûts de formation associés au nombre total d'étudiants en équivalence au temps plein.

Tableau 3.2. – Exemple de financement des effectifs pondérés

Programme et cycle	EEETP bruts (a)	Poids de pondération (b)	EEETP pondérés (c) = (a*b)	Valeur unitaire de l'EEETP (d)	Somme versée (c*d)
Lettres (1er cycle)	20	1,00	20,00	3 434,96 $	68 699,20 $
Optométrie (1er cycle)	5	5,37	26,85		92 228,68 $
Sociologie (2e cycle)	4	4,42	17,68		60 730,09 $
Éducation physique (3e cycle)	3	10,69	32,07		110 159,17 $

Les poids de pondération et la valeur unitaire de l'EEETP sont tirés de: RBU, 2008-09.

Les universités bénéficient donc du « meilleur des deux mondes » dans la mesure où les EEETP financés sont ceux qui, entre les données de l'année la plus récente et la moyenne des trois années les plus récentes, avantagent le plus chaque établissement. Autrement dit, on utilise celui des deux calculs qui donne le plus grand nombre d'EEETP pondérés pour chacun des établissements, ce qui se fait comme suit.

1. Dans un premier temps, le MELS évalue le nombre d'EEETP pondérés pour l'année la plus récente (dont les données sont disponibles), soit la deuxième précédant celle en cours. Pour l'année 2008-09, il s'agit du nombre d'EEETP pondérés recensés en 2006-07.
2. Dans un deuxième temps, le MELS calcule la moyenne des EEETP pondérés pour les trois dernières années disponibles, c'est-à-dire celles correspondant aux quatrième, troisième et deuxième années précédent celle en cours. Ce qui donne pour l'année 2008-09 la moyenne des EEETP pondérés enregistrés pour les années 2004-05, 2005-06 et 2006-07.
3. En dernier lieu, on compare alors le résultat obtenu pour la dernière année disponible (étape 1)

et celui de la moyenne des trois dernières années disponibles (étape 2) puis l'on conserve le nombre le plus élevé des deux. Les EEETP pondérés ainsi sélectionnés deviennent alors « EEETP pondérés financés », c'est-à-dire ceux qui servent effectivement au financement de la fonction enseignement.

Tout ce processus peut avoir l'air quelque peu complexe, mais il s'explique par la volonté de ne pas trop pénaliser une université à cause d'une baisse temporaire des effectifs étudiants une année donnée. Advenant une baisse continue des effectifs, l'université subira en quelque sorte un « moindre mal » en raison des deux années à la fréquentation plus élevée. Toutefois, s'il s'avérait que la moyenne des trois années donnait un résultat inférieur au nombre d'EEETP pondérés recensé durant l'année disponible précédente, alors ce sera cette dernière qui primera. Par ailleurs, il est possible que, sur une certaine période, le financement diminue sans pour autant que les inscriptions chutent: ce qui pourrait par exemple s'expliquer si les programmes au poids de pondération plus élevé (e.g. médecine) perdaient des étudiants alors que ceux qui le sont moins en gagnaient (e.g. Lettres).

Ainsi, pour l'année 2008-09, on constate que seuls les EEETP pondérés financés de Laval, de l'INRS et de Bishop's ont été calculés sur la base de la moyenne des EEETP pondérés sur trois années (2004-05, 2005-06 et 2006-07), tandis que c'est sur la base des EEETP pondérés d'une seule année (2006-07) que les mêmes calculs ont été effectués pour toutes les 16 autres universités.

Tableau 3.3. – Détermination de l'effectif étudiant financé pour 2008-09 (fonction enseignement)

Établissement[1]	A		B		Meilleur de A ou B	
	Moyenne des EEETP (3 ans)	Moyenne des EEETP pondérés (3 ans)	EEETP année universitaire 2006-2007	EEETP pondérés année universitaire 2006-2007	Effectif financé	Effectif pondéré financé
Bishop's	2 316,87	3 292,47	2 234,49	3 192,73	2 316,87	3 292,47
Concordia[2]	23 611,12	44 284,55	23 853,49	45 337,02	23 853,49	45 337,02
Laval	28 467,98	69 694,19	28 234,69	69 402,73	28 467,98	69 694,19
McGill[2]	26 397,18	68 298,85	26 777,79	68 970,31	26 777,79	68 970,31
Montréal	31 633,90	83 661,90	31 692,56	84 948,05	31 692,56	84 948,05
HEC[2]	7 819,75	12 264,58	7 938,88	12 480,93	7 938,88	12 480,93
Polytechnique[2]	4 061,72	12 265,30	4 150,31	12 527,34	4 150,31	12 527,34
Sherbrooke[2]	15 226,60	37 245,54	16 079,56	39 891,01	16 079,56	39 891,01
UQAT	1 405,00	2 651,52	1 508,75	3 040,02	1 508,75	3 040,02
UQAC	4 186,45	7 726,95	4 154,27	7 934,95	4 186,45	7 934,95
UQAM	25 356,93	47 180,63	25 273,79	47 901,90	25 356,93	47 901,90
UQO	3 509,21	5 767,76	3 526,76	6 121,70	3 526,76	6 121,70
UQAR	3 343,46	6 530,11	3 377,07	6 666,74	3 377,07	6 666,74
UQTR	7 414,91	14 057,06	7 646,76	14 412,77	7 646,76	14 412,77
INRS	330,19	2 674,36	304,33	2 573,92	330,19	2 674,36
ENAP	670,05	1 943,56	666,94	1 995,44	670,05	1 995,44
ETS	3 779,40	9 003,30	3 980,54	10 125,19	3 980,54	10 125,19
TELUQ	2 996,10	4 281,70	3 292,72	4 758,92	3 292,72	4 758,92
UQSS	-	-	-	-	-	-
Total UQ	52 991,70	101 816,95	53 731,93	105 531,55	53 876,22	105 631,99
TOTAL	192 526,82	432 824,33	194 693,70	442 281,67	195 153,66	442 773,31

Source: RBU, 2008-09, annexe 1.19

1: L'effectif retenu aux fins de financement comprend l'effectif déclaré au système GDEU.
2: Les effectifs étrangers autofinancés sont ajoutés à l'effectif financé.

Afin de mieux comprendre l'influence des poids de pondération (à partir desquels est déterminé l'effectif étudiant pondéré), il importe de revenir sur la grille de pondération des effectifs étudiants. Lors de l'introduction de la nouvelle formule de financement en 2000-01, on se référait encore aux 11 secteurs d'enseignement utilisés dans le cadre de la méthode historique. Il faudra en réalité attendre l'année 2006-07 avec ses règles budgétaires révisées pour qu'une nouvelle grille répartisse les activités d'enseignement en 23 « familles ». Celles-ci ont été déterminées en fonction de la proximité des coûts moyens (par étudiant) des différents programmes d'études qui y sont associés, et non en vertu d'une

certaine proximité de finalités ou d'intérêt disciplinaire. La grille de pondération ne représente donc pas les coûts réels de formation, mais bien une moyenne de tous ces coûts réels propres à chacun des programmes figurant au sein d'une famille donnée.

Fait à noter, bien que l'on mentionne souvent les « programmes » d'enseignement, il s'agit plus exactement des « activités » d'enseignement puisque le financement n'est pas basé sur un étudiant inscrit à un programme donné, mais bien sur un étudiant (converti en EEETP) inscrit à un cours, séminaire, stage, etc. offert par un département, école ou faculté. Par exemple, un étudiant au baccalauréat en chimie qui s'inscrit, pour une même année, à 24 crédits de cours placés sous la responsabilité du département de chimie mais à 3 crédits pour un cours en économie et 3 autres pour un cours en informatique ne « rapportera » que 24 crédits à son département.

Tableau 3.4. – Ancienne grille de pondération des effectifs étudiants (2000-01)

Secteur		Pondération par cycle		
		1er	2e	3e
1	Santé, périmédical	5,68	8,73	10,56
2	Santé, paramédical	1,77	2,86	3,51
3	Sciences pures	2,03	5,70	8,14
4	Sciences appliquées	1,77	5,05	7,24
5	Sciences humaines	1,30	3,88	5,25
6	Sciences de l'éducation	1,37	3,33	4,58
7	Administration	1,00	2,56	3,55
8	Arts	2,00	4,65	6,34
9	Lettres	1,15	3,49	4,74
10	Droit	1,14	3,48	4,73
11	Santé, médecine	2,77	4,37	5,32

Source: RBU, 2000-01, annexe I.

Dans l'ancienne comme dans la nouvelle grille, les « poids » propres à chacun des secteurs ou familles se basent sur les coûts moyens observés pour une année de référence. Ceux de l'ancienne grille avaient été obtenus à partir des observations faites pour l'année 1998-99[44]. On appliquait un poids de

44 Cette année de référence a évolué à quelques reprises dans le cadre de la méthode historique (avant 2000-01), mais toujours en conservant les mêmes 11 secteurs et les trois cycles d'études. La première année de référence utilisée était 1981-1982 lors de l'introduction de la grille de pondération en 1984-1985 (MEQ, 1984).

pondération par cycle en lien avec les coûts propres à chaque secteur d'études, ce qui résultait en « coûts unitaires observés » par cycle pour chacun des 11 secteurs. On en déduisait la partie des droits de scolarité affectée à la fonction enseignement pour obtenir les « coûts unitaires subventionnés ». À cette étape, on prenait alors le plus petit de ces coûts (« étalon ») comme point de repère pour établir tous les autres poids de pondération. Avec un étalon de 2 784 $ (coût d'administration 1er cycle: poids = 1,00), le coût de 15 817 $ propres au 1er cycle de la santé (périmédical) conférait donc à ce secteur un poids de 5,68 (RBU, 2000-01, annexe I).

Dans la nouvelle grille (voir tableau 3.5.), on se sert plutôt des coûts moyens observés pour l'année 2002-03 auxquels on effectue certains ajustements. L'étude des coûts moyens des universités québécoises pour cette année a alors démontré, aux yeux du MELS, qu'il en coûtait par exemple 5,05 fois plus cher pour former un étudiant de 1er cycle en « agriculture, foresterie et géodésie » qu'en lettres. Aussi, le plus petit coût moyen observé (lettres au 1er cycle) devient alors le nouvel étalon (poids = 1,00) pour ensuite déterminer les poids propres à chacune des autres situations observées. Par ailleurs, on se réfère à des codes appelés « CLARDER » (Classification de la recherche et des domaines d'enseignement et de recherche) pour déterminer quelle activité se trouve dans quelle famille et on retrouve plusieurs centaines de ces codes[45].

La détermination des poids dans cette nouvelle grille s'effectue sensiblement de la même manière qu'avec l'ancienne grille, à l'exception majeure des coûts moyens observés qui sont catégorisés en 23 familles plutôt que 11 secteurs. On remarque cependant que la partie déduite des droits de scolarité reste moindre qu'auparavant: elle est passée de 1 155 $ à 1 059 $ de 2000-01 à 2006-07, malgré le gel de ces droits qui aurait dû la maintenir au même montant. Cet écart s'explique par le fait qu'en 2000-01, on retenait 69,2365 % de 1 668$ (droits de scolarité par EEETP) par rapport à 63 % de ce montant[46] en 2006-07. Il en résulte une moindre part totale (6,2365 % en moins)[47]de la subvention générale affectée à la fonction enseignement.

45 Guide de conversion: http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/financement/Clarder_famille_code.pdf

46 On remarque cependant un léger écart de 8 $ avec les 1 051 $ qu'aurait précisément donné 1668$ * 0,63. Cette situation est sans doute attribuable à certains arrondissements effectués dans les opérations par le MELS.

47 En fonction des règles budgétaires 2000-01 dans le premier cas (69,2365 %) et des états financiers des universités pour l'année 2002-03 (63 %).

Tableau 3.5. – Grille actuelle de pondération des effectifs étudiants (2008-09)

Famille		Pondération par cycle		
		1er	2e	3e
1	Médecine dentaire	7,96	6,59	10,69
2	Médecine vétérinaire	9,73	9,41	10,69
3	Optométrie	5,37	6,59	10,69
4	Spécialités non médicales en santé	2,32	6,59	10,69
5	Sciences infirmières	1,77	2,29	10,69
6	Pharmacie	1,41	2,29	10,69
7	Sciences pures	2,11	6,59	10,69
8	Mathématiques	1,41	4,42	9,42
9	Architecture et design de l'environnement	1,87	4,42	6,40
10	Génie	2,11	4,42	9,42
11	Informatique	1,41	2,29	6,40
12	Agriculture, foresterie et géodésie	5,05	9,41	9,42
13	Sciences humaines et sociales	1,07	4,42	6,40
14	Géographie	2,11	6,59	10,69
15	Éducation	1,61	2,29	6,40
16	Éducation physique	2,11	4,42	10,69
17	Administration	1,07	2,29	6,40
18	Beaux arts	2,93	4,42	6,40
19	Cinéma et photographie	1,87	4,42	6,40
20	Musique	3,30	4,42	6,40
21	Lettres	1,00	4,42	6,40
22	Droit	1,41	4,42	6,40
23	Médecine	4,07	6,59	10,69
23	Médecine – résidents	-	3,36	-

Source: RBU, 2008-09, Annexe 1.

N.B.: Les résidents en médecine sont toujours classés comme étudiants de deuxième cycle. Le poids de pondération pour ces étudiants (3,36) est nouveau de l'année 2008-09 puisqu'il était auparavant de 2,65 (de 2006-07 à 2007-08), mais tous les autres poids sont restés les mêmes depuis 2006-07.

Le MELS considère donc que les droits de scolarité servent en partie à défrayer les coûts associés à la fonction enseignement pour les universités. C'est pour cette raison que le ministère se sert de la proportion que représente la fonction enseignement dans l'ensemble des subventions normées (63 % en 2006-07) pour l'appliquer aux droits de scolarité perçus par ces mêmes universités.

À titre d'exemple, il en coûtait en moyenne 7 300 $ pour former un étudiant (EEETP) en génie

au 1er cycle durant une année selon les données de 2002-03. On tient alors compte du fait que l'université percevait déjà 1 059 $ en droits de scolarité consacrés aux dépenses d'enseignement (63 % de 1 668 $). En soustrayant ces 1 059 $ des 7 300 $ de « coûts moyens observés », on parvient donc à 6 241 $ de « coûts moyens subventionnés », soit la partie des coûts de formation assumée par les fonds publics et non par l'étudiant lui-même. En se servant de l'étalon « Lettres » (famille de programmes au plus bas coût de formation), on en arrive à un poids de pondération de 2,11 (6 241 $ / 2 952 $). En dernière analyse, on procède donc aux calculs de la même façon que pour la première grille:

1) détermination des coûts moyens observés par secteur
2) soustraction de la partie des droits de scolarité affectée à la fonction enseignement
3) obtention des coûts moyens subventionnés et de l'étalon (plus bas de ces coûts)
4) élaboration de la pondération selon chaque cycle pour chaque famille

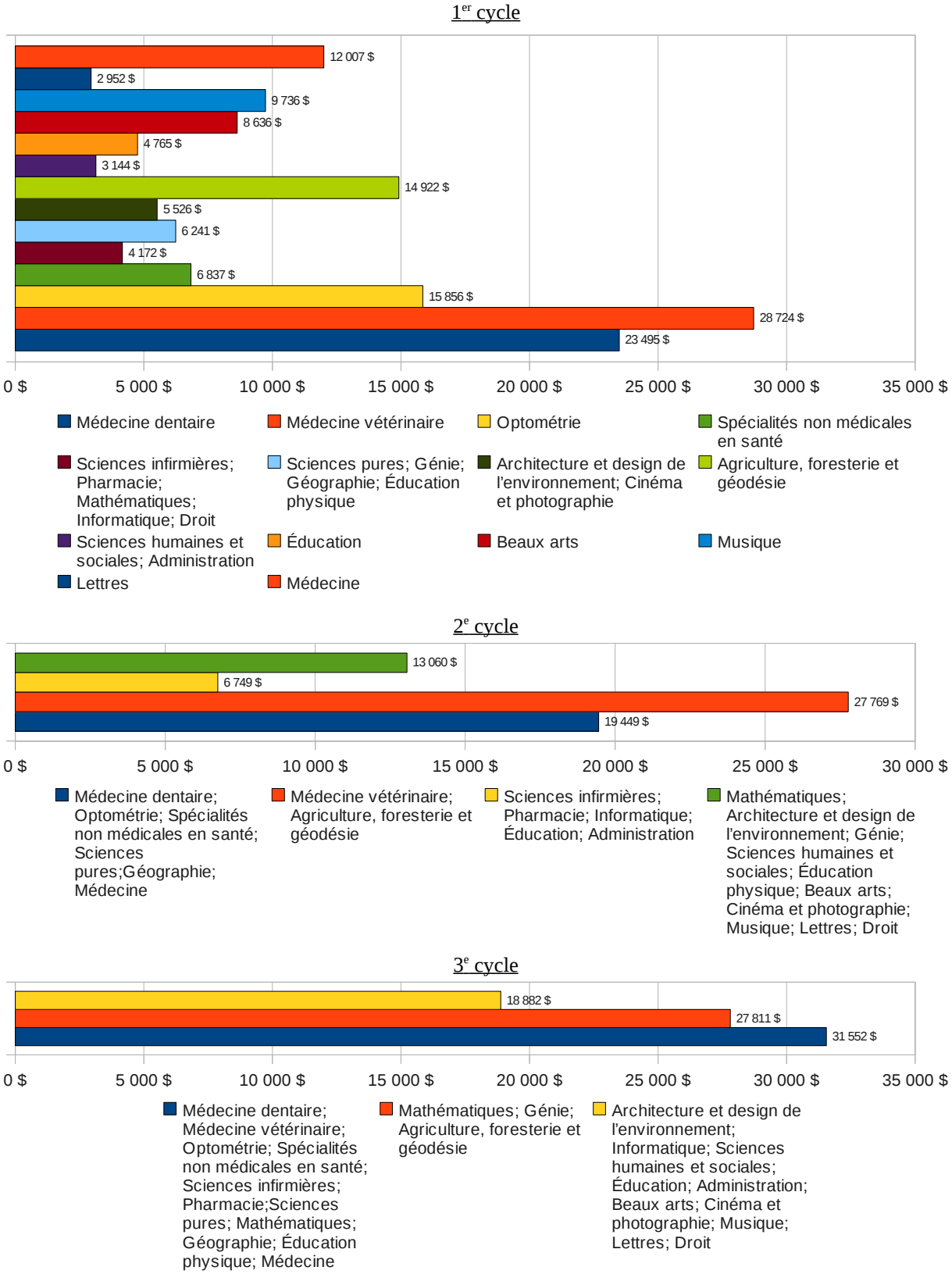
Le cas des résidents en médecine est traité de manière séparée car il ne représente qu'une partie des coûts observés pour la famille de médecine. En 2006-07 et 2007-08, on obtenait son poids de pondération en considérant 65 % du poids du 1er cycle en médecine (0,65 * 4,07 = 2,65), mais le calcul s'effectue depuis 2008-09 en considérant plutôt 82,5 % de ce même poids (0,825 * 4,07 = 3,36). On constate aussi que les coûts moyens observés ont connu quelques ajustements afin de parvenir à uniformiser davantage les poids de pondération, surtout pour les cycles supérieurs. Ainsi, on retrouve 15 différents coûts au 1er cycle, mais plus que 4 au 2e cycle et 3 au 3e cycle. Le tableau 3.6. explique en détail toutes les étapes du calcul et le tableau 3.7. met en exergue les coûts moyens subventionnés.

Tableau 3.6. – Processus de détermination de la grille de pondération à partir des coûts observés en 2002-03

Famille		Coûts moyens observés ($) de l'année universitaire 2002-03			Droits de scolarité ($)	Coûts moyens subventionnés ($)			Pondération par cycle		
		Cycles				Cycles			Cycles		
		1er	2e	3e		1er	2e	3e	1er	2e	3e
1	Médecine dentaire	24 554	20 508	32 611		23 495	19 449	31 552	**7,96**	**6,59**	**10,69**
2	Médecine vétérinaire	29 783	28 828	32 611		28 724	27 769	31 552	**9,73**	**9,41**	**10,69**
3	Optométrie	16 915	20 508	32 611		15 856	19 449	31 552	**5,37**	**6,59**	**10,69**
4	Spécialités non médicales en santé	7 896	20 508	32 611		6 837	19 449	31 552	**2,32**	**6,59**	**10,69**
5	Sciences infirmières	5 231	7 808	32 611		4 172	6 749	31 552	**1,77**	**2,29**	**10,69**
6	Pharmacie	5 231	7 808	32 611		4 172	6 749	31 552	**1,41**	**2,29**	**10,69**
7	Sciences pures	7 300	20 508	32 611		6 241	19 449	31 552	**2,11**	**6,59**	**10,69**
8	Mathématiques	5 231	14 119	28 870		4 172	13 060	27 811	**1,41**	**4,42**	**9,42**
9	Architecture et design de l'environnement	6 585	14 119	19 941		5 526	13 060	18 882	**1,87**	**4,42**	**6,40**
10	Génie	7 300	14 119	28 870		6 241	13 060	27 811	**2,11**	**4,42**	**9,42**
11	Informatique	5 231	7 808	19 941		4 172	6 749	18 882	**1,41**	**2,29**	**6,40**
12	Agriculture, foresterie et géodésie	15 981	28 828	28 870	1 059	14 922	27 769	27 811	**5,05**	**9,41**	**9,42**
13	Sciences humaines et sociales	4 203	14 119	19 941		3 144	13 060	18 882	**1,07**	**4,42**	**6,40**
14	Géographie	7 300	20 508	32 611		6 241	19 449	31 552	**2,11**	**6,59**	**10,69**
15	Éducation	5 824	7 808	19 941		4 765	6 749	18 882	**1,61**	**2,29**	**6,40**
16	Éducation physique	7 300	14 119	32 611		6 241	13 060	31 552	**2,11**	**4,42**	**10,69**
17	Administration	4 203	7 808	19 941		3 144	6 749	18 882	**1,07**	**2,29**	**6,40**
18	Beaux arts	9 695	14 119	19 941		8 636	13 060	18 882	**2,93**	**4,42**	**6,40**
19	Cinéma et photographie	6 585	14 119	19 941		5 526	13 060	18 882	**1,87**	**4,42**	**6,40**
20	Musique	10 795	14 119	19 941		9 736	13 060	18 882	**3,30**	**4,42**	**6,40**
21	Lettres	4 011	14 119	19 941		2 952	13 060	18 882	**1,00**	**4,42**	**6,40**
22	Droit	5 231	14 119	19 941		4 172	13 060	18 882	**1,41**	**4,42**	**6,40**
23	Médecine	13 066	20 508	32 611		12 007	19 449	31 552	**4,07**	**6,59**	**10,69**
23	Médecine – résidents	*82,5 % du poids de pondération propre au 1er cycle en médecine*							**-**	**3,36**	**-**

Source: RBU, 2006-07 et 2008-09.

Graphique 3.3. – Coûts moyens subventionnés par cycle et par famille (2002-03)



Source: RBU, 2006-07

Cela dit, un comité conjoint MEQ-CREPUQ avait effectué plusieurs études et comparaisons pour en arriver à des conclusions qui ne furent pas tout à fait reprises par le ministère. En fait, les membres du comité (issus à la fois de différentes universités et du ministère) avaient eux aussi proposé un découpage en 23 familles qui fut presque intégralement repris, mais les poids de pondération propres à chaque cycle d'études au sein de chaque famille divergeaient beaucoup par rapport à ce qui finalement adopté dans les règles budgétaires.

Tableau 3.7.– Grille de coefficients de pondération proposée par le Groupe de travail conjoint MEQ-CREPUQ (avant la prise en compte des droits de scolarité)

Sous-secteur		**1er cycle**	**2e cycle**	**3e cycle**
1	Médecine dentaire	6,23	5,00	8,00
2	Médecine vétérinaire	7,20	7,00	8,00
3	Optométrie	4,54	5,00	8,00
4	Paramédical sauf sciences infirmières et pharmacie	1,98	5,00	8,00
5	Sciences infirmières	1,28	2,00	8,00
6	Pharmacie	1,28	2,00	8,00
7	Sciences pures sauf mathématiques	1,82	5,00	8,00
8	Mathématiques	1,28	3,50	7,00
9	Architecture et design de l’environnement	1,63	3,50	5,00
10	Génie	1,82	3,50	7,00
11	Informatique	1,28	2,00	5,00
12	Agriculture, foresterie et géodésie	3,91	7,00	7,00
13	Sciences humaines et sociales sauf géographie	1,04	3,50	5,00
14	Géographie	1,82	5,00	8,00
15	Éducation	1,45	2,00	5,00
16	Éducation physique	1,82	3,50	8,00
17	Administration	1,04	2,00	5,00
18	Beaux-arts	2,37	3,50	5,00
19	Cinéma et photographie	1,63	3,50	5,00
20	Musique	2,65	3,50	5,00
21	Lettres	1,00	3,50	5,00
22	Droit	1,28	3,50	5,00
23	Médecine	2,84	5,00	8,00

Source: MEQ-CREPUQ, 2005, p. 17.

Une des principales différences entre cette dernière grille et celle qui fut adoptée en 2006-07 repose sur les années observées: 2001-02 et 2002-03 dans le cas du comité conjoint, seulement 2002-03

dans le cas du ministère. De plus, une éternelle question se pose sans pour autant tout à fait être jamais résolue: les observations effectuées pour calculer les coûts moyens d'une année donnée ne parviennent-elles, en définitive, qu'à reproduire des inégalités déjà existantes dans la répartition des fonds et l'utilisation qui en est faite selon chaque domaine d'études?

Puisqu'il est par exemple plus facile pour une administration universitaire de compresser les dépenses dans les formations parfois qualifiées de « sèches » (basées surtout sur les cours magistraux sans grand déploiement technique) que dans les autres dites « humides », il devient donc pertinent de se demander si les observations représentent réellement ce qu'il en coûte pour former un étudiant. Il serait ainsi possible que plusieurs programmes connaissent des coûts moyens bien inférieurs à ce qu'ils devraient être pour respecter les exigences d'une formation de qualité.

Cette possible compression de dépenses entre les disciplines « sèches » et « humides » avait conduit le comité conjoint à effectuer certains ajustements aux observations réelles, mais aucune méthode ne peut prétendre à la perfection et toute analyse des coûts moyens se bute au fait que la situation réelle étudiée n'est pas une donnée finale à considérer telle quelle[48]. Au contraire, elle est le fruit des décisions passées et actuelles ainsi que des orientations futures tant de la part du MELS que des établissements, sans compter les événements extérieurs influençant ces décisions. Plus précisément, dans un premier rapport publié en 2003, le comité conjoint s'interrogeait quant à quatre biais possibles:

- *La méthode des coûts moyens ne fait-elle que reproduire les biais historiques de financement des universités?*
- *Les coûts moyens des secteurs qui ont connu une croissance importante avant 2000-2001 (financés à 58 %[49]) sont-ils sous-estimés?*
- *L'année de référence 2000-2001 pour le calcul des coûts moyens est-elle une année atypique?*
- *Les différences entre les établissements universitaires quant à leur couverture disciplinaire désavantagent-elles les établissements à couverture disciplinaire limitée?* (MEQ-CREPUQ, 2003, p. 11-13)

48 La donnée peut être considérée comme objective au sens où le résultat ne porte pas à discussion (il s'agit bien du résultat de l'équation [coûts de formation] / [EEETP]), mais elle reste sujette à interprétation dans un sens plus large: ce résultat reflète-t-il une situation juste pour toutes les familles de programmes et toutes les universités? On peut également se demander si les regroupements de programmes qui conduisent à former ces familles se font sur une base opportune, non seulement au sujet des programmes eux-mêmes, mais aussi de la façon dont cela affectera chaque établissement puisque certaines universités se spécialisent dans un champ plus réduit alors que d'autres embrassent beaucoup plus large.

49 Tel que mentionné dans le premier chapitre, le financement de la variation des effectifs étudiants ne représentait qu'une partie des coûts engendrés par les universités. Le taux de financement a oscillé entre 100 % et 0 % selon les années, mais est demeuré à 58 % dans les dernières années précédant la nouvelle formule de financement (2000-01).

Les auteurs concluaient en somme qu'il ne fallait pas jeter le bébé avec l'eau du bain et qu'on pouvait très bien recourir à la méthode des coûts moyens (visant à établir la moyenne des coûts d'une activité d'enseignement par étudiant dans toutes les universités[50]) tout en demeurant vigilant « *à l'égard des suivis à effectuer et des ajustements particuliers à apporter* » (*Idem*, p. 13). Au sujet plus précisément de la dernière question, on proposait d'ailleurs de regrouper les universités en quatre catégories tenant compte des disciplines offertes, des effectifs étudiants et la localisation géographique.

Tableau 3.8. – Catégories d'établissements universitaires proposées par le comité conjoint MEQ-CREPUQ[51]

Catégories	Établissements inclus
1. les établissements avec faculté de médecine	Laval, McGill, Montréal, Sherbrooke
2. les établissements de grande taille faiblement impliquées en sciences de la santé	Concordia, UQAM
3. les établissements en région	Bishop's, constituantes de l'UQ (sauf à Montréal et Québec)
4. les établissements monodisciplinaires	ÉTS, HEC Montréal, Polytechnique, ENAP

Source: MEQ-CRÉPUQ, 2003, p. 12.

En définitive, n'en déplaise à l'adage bien connu, c'est la méthode utilisée pour établir les coûts moyens qui demeure le véritable nerf de la guerre entre les universités et le MELS au sujet de la fonction enseignement. Une fois le montant calculé pour un EEETP « étalon » (famille au plus faible coût moyen), c'est pratiquement toute l'enveloppe versée pour cette fonction qui sera alors déterminé. Quand on pense que pour l'année 2008-09, un total de 1,521 milliard $ a été versé sous cette forme (avant récupération liée à l'AFÉ et aux montants forfaitaires), l'enjeu est de taille.

3.1.1.2. Soutien à l'enseignement et à la recherche

Cette fonction est destinée à couvrir les coûts associés au « *fonctionnement des bibliothèques, les coûts liés à l'informatique et à l'audiovisuel ainsi que l'administration générale* » (RBU, 2008-09, p. 4). Si la plus grande partie est calculée à partir des EEETP bruts (donc l'effectif étudiant tout simplement, sans pondération), il y a aussi une partie fixe destinée aux « *coûts de base de*

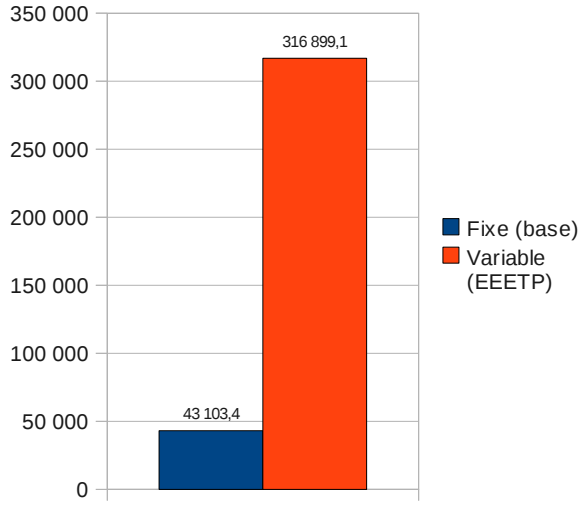
50 Ce qui permet d'en arriver à une unité de base (le coût moyen) permettant de comparer les différentes réalités propres à chaque programme d'enseignement.

51 Les auteurs du rapport ne prennent cependant pas la peine de définir les établissements en région, mais on comprend que cela inclut Bishop's et les constituantes de l'UQ à l'extérieur de Québec et Montréal. Nous avons également ajouté l'ENAP dans la catégorie monodisciplinaire bien qu'elle n'était pas mentionnée. Nous avons cependant jugé plus prudent de ne pas catégoriser l'INRS et la TELUQ puisqu'elles ont toutes deux des missions très particulières et ciblées (la recherche dans le premier cas et la formation à distance dans le second) et elles auraient peut-être pu mériter de se trouver dans une cinquième catégorie.

[l']*administration générale* » (*Idem*, p. 5). Cette partie est dite fixe parce qu'elle est la même pour toutes les universités, indépendamment de leur taille, situation géographique, effectif étudiant et autres particularités. Depuis sa création en 2000-01, elle n'a cessé d'augmenter annuellement, passant de 2 000 000 $ à 2 268 600 $ pour l'année 2008-09.

Quant à la partie variant selon l'effectif étudiant, elle est déterminée suivant un processus beaucoup plus simple que celui de la fonction enseignement puisqu'il s'agit d'EEETP bruts. Là aussi, on se base sur les dernières données disponibles (soit celles de la deuxième année universitaire précédente) ou encore sur la moyenne des trois dernières années disponibles, selon le meilleur des deux cas pour chaque université. Pour l'année 2008-09, la valeur unitaire d'un EEETP (brut) est fixée à 1 623,84 $, ce qui donne une enveloppe totale de 316 899 100 $, à laquelle s'ajoute les montants fixes (43 103 400 $), pour un grand total de 360 002 500 $ destinés à la fonction soutien à l'enseignement et à la recherche.

Graphique 3.4. – Répartition de l'enveloppe soutien à l'enseignement et à la recherche 2008-09 (en milliers $)
(avant récupération des sommes destinées à l'AFÉ et liées aux montants forfaitaires)



Source: RBU, 2008-09,p. 5 et tableau A.1.

3.1.1.3. Terrains et bâtiments

Une certaine confusion peut être créée au sujet de cette fonction par rapport aux subventions d'investissements (que nous verrons dans le prochain chapitre). De manière générale, l'enveloppe versée au chapitre de la fonction terrains et bâtiments de la partie normée de la subvention générale est liée aux dépenses courantes qui y sont relatives. À l'opposé, les subventions d'investissements concernent les dépenses sur le moyen et long terme ainsi que les projets d'expansion ou

d'agrandissement. Plus précisément, on trouve huit types de dépenses prises en compte dans cette fonction, les autres dépenses associées aux terrains et bâtiments relevant plutôt des subventions d'investissements (lorsque le MELS accepte les propositions soumises à ce titre).

Tableau 3.9. – Volets de l'enveloppe « terrains et bâtiments »

1.	entretien ménager et gestion des produits dangereux
2.	entretien courant et réparations mineures
3.	sécurité et prévention d'incendie
4.	assurances
5.	coordination, planification et divers
6.	énergie
7.	renouvellement du parc mobilier
8.	coûts d'exploitation des espaces en location liés à l'enseignement

Source: RBU, 2008-09, annexe 3.

Le processus pour déterminer les enveloppes précises à verser à chaque université reste somme toute assez laborieux puisqu'il cherche à appliquer une grille relativement uniforme en fonction de normes d'espace et de coûts associés à chaque type d'activité (classe, laboratoire, cafétéria, gymnase, locaux administratifs, etc.) et de personnes auxquelles elles sont destinées (étudiants et/ou employés). À l'aide de plusieurs sources d'information transmises annuellement par les établissements, le ministère inventorie l'espace (superficie) dont dispose chaque université. Une fois cette donnée connue, on divise l'espace selon qu'il est utilisé (la majorité) ou non et le résultat combinant tous les espaces utilisés et inutilisés est appelé « espaces totaux ». On considère un taux de financement de 42,5 % pour l'espace inutilisé[52] et de 100 % pour l'espace utilisé (pour 10 m^2 inutilisé, on n'en financera que 4,25 m^2).

C'est sur la base de ces espaces totaux (propres à chaque établissement) que seront déterminés les montants alloués aux quatre premiers volets (entretien ménager et gestion des produits dangereux, entretien courant et réparations mineures, sécurité et prévention d'incendie, assurances). Plus précisément, on isolera les espaces totaux liés à l'enseignement[53] puis on les multipliera par la « valeur moyenne de remplacement des espaces liés à l'enseignement »[54], ce qui donnera la VRESPE ou

52 Depuis 2008-09, il est cependant établi que le taux de financement à hauteur de 42,5 % lié à l'espace inutilisé ne sera plus applicable sur la totalité de cet espace à compter de 2009-10. On n'en considérera plus que la moitié s'il est inutilisé depuis une seconde année et plus aucun ne sera considéré s'il est inutilisé depuis trois ans ou plus.

53 Les espaces totaux liés à l'enseignement varient grandement d'un établissement à l'autre, avec par exemple un taux de 95,78 % pour Bishop's, mais de 55,98 % pour Polytechnique (RBU, 2008-09, annexe 3.1).

54 Cette valeur est déterminée dans le cadre du Plan quinquennal d'investissements.

« valeur de remplacement des espaces subventionnés en propriété liés à l'enseignement ». Finalement, c'est à partir de cette VRESPE qu'on déterminera les enveloppes destinées aux quatre premiers volets en fonction de certains taux applicables pour chacun d'eux.

En ce qui concerne le cinquième volet (coordination, planification et divers), il est directement déterminé par ces quatre précédents volets, auxquels on ajoute les coûts associés au réaménagement et à la rénovation tels qu'ils sont établis en vertu du plan quinquennal d'investissements. Une fois tous ces coûts additionnées, on applique tout simplement un taux de 10 % à la somme, ce qui donne l'enveloppe allouée au cinquième volet.

Le volet « énergie » est fixé en multipliant la VRESPE par la consommation moyenne en énergie (électricité, mazout, gaz naturel et autres) qui est exprimée en une valeur unitaire (unité de base) calculée au moyen de données déjà existantes ainsi que de l'indice des prix à la consommation propres à chaque type d'énergie.

Quant au volet « renouvellement du parc mobilier », il est calculé en additionnant les coûts associés au mobilier, à l'appareillage et aux TIC (technologies de l'information et des communications). Ces dernières données sont tirées du SIGIU (Système d'information de gestion des immobilisations universitaires) lié au plan quinquennal d'investissements.

Finalement, les coûts associés au dernier volet « coûts d'exploitation des espaces en location liés à l'enseignement » sont établis en allouant 65,91$ pour chaque mètre carré des « espaces en location spécifiquement subventionnés liés à l'enseignement ». Une fois tous ces huit volets établis, on les additionne pour obtenir un total dont on soustraira une récupération pour les taxes de vente, à des taux variant selon chaque volet (e.g. 6,25 % pour l'énergie). La différence ainsi obtenue donnera les « coûts normés admissibles à la subvention terrains et bâtiments » et c'est à partir de ces coûts normés que la subvention totale finale sera allouée.

Pour ce faire, on leur retranchera une partie des droits de scolarité (et non des montants forfaitaires) que le ministère attribue à cette fonction terrains et bâtiments, suivant un processus semblable à celui utilisé pour déterminer les poids de pondération de la nouvelle grille en considérant le

pourcentage (63 %) représentant l'enveloppe « fonction enseignement » dans les subventions normées.

Il s'agit plus précisément de relever d'abord les droits de scolarité payés par EEETP pour la seconde année précédant celle en cours (2006-07 en l'occurrence) et d'y soustraire la partie qui devra (plus tard) être transférée à l'AFÉ (13,45 %[55]). On multiplie ensuite ces droits de scolarité « nets » par 11,72675 %[56], en prenant soin d'y soustraire, le cas échéant, le déficit d'espace[57] enregistré pour la seconde année précédant celle en cours. Autrement dit, si une université n'a pas de déficit d'espace enregistré, on obtient tout simplement l'équation suivante: [droits de scolarité nets] * 11,72675 %. Dans le cas contraire, on soustrait le pourcentage reflétant le déficit d'espace du calcul, ce qui donne par exemple, pour un déficit de 10%, le calcul suivant: [droits de scolarité nets] * 11,72675% * 90%.

À ce stade, il ne reste plus qu'à retirer les sommes versées à titre de « soutien aux bibliothèques et pour l'accès à l'informatique », en l'occurrence 18 241 400 $. Cette situation reste plutôt particulière et inusitée dans le cadre de la subvention générale. Elle s'explique par la décision du ministère d'affecter une subvention spécifique (n'étant pas liée à la subvention générale) destinée précisément à cette fin, mais dont la répartition s'effectue au prorata des règles propres à la fonction terrains et bâtiments. Ce qui fait que le MELS décide par exemple, pour l'année 2008-09, d'allouer une enveloppe de 18 millions $ pour cette subvention spécifique et que la répartition se fera en suivant les mêmes règles. Par contre, puisqu'il ne s'agit pas à proprement parler de financement lié à la subvention générale, il faut alors, après l'avoir calculé dans la fonction terrains et bâtiments, le soustraire puisque ce financement sera ajouté aux autres subventions spécifiques[58].

Finalement, après avoir retiré les droits de scolarité et la dernière enveloppe liée à une subvention spécifique, il reste à soustraire les coûts d'exploitation de tous les espaces en location. Le même taux utilisé pour le volet « coûts d'exploitation des espaces en location liés à l'enseignement »

55 Cette proportion a été obtenue à partir des données figurant à la page 6 de l'annexe 3.1 incluse aux règles budgétaires 2008-09. Nous avons divisé la somme récupérée par les EEETP, ce qui a donné 13,45 %.

56 Dans le cas de la TELUQ, on ne calcule cependant que 4 % en raison des besoins en terrains et bâtiments moins directement reliés au nombre d'étudiants.

57 Le déficit d'espace est établi en soustrayant les « espaces nets inventoriés subventionnés liés à l'enseignement » des « espaces nets normalisés liés à l'enseignement ». Autrement dit, en se basant sur une référence « normale » (espaces nets normalisés), on cherche à déterminer si la situation réelle (espaces nets inventoriés) est suffisante pour combler les besoins en espaces déterminés par le MELS pour chaque université (en fonction de différents paramètres).

58 L'écart entre les 18 millions $ prévus et les 18,2414 millions $ finalement dépensés est lié à un ajustement particulier « *accordé pour compenser l'écart entre l'allocation déterminée par la règle budgétaire et une allocation minimale de 100 000 $* » (Ibid., p. 18).

s'applique (65,91$ du m^2). Après tous ces savants calculs, on parvient enfin à la subvention terrains et bâtiments. Le tableau suivant résume donc les 17 étapes décrites précédemment avec les données de l'année 2008-09.

Tableau 3.10. – Règles d'allocation pour les terrains et bâtiments pour l'année 2008-09 (en milliers $)

(1) Entretien ménager et gestion des produits dangereux - Montant global de ce volet de coûts normés : 18,42 $/mcb x espaces bruts subventionnés en propriété liés à l'enseignement (ESPE) - Indexation selon les décrets gouvernementaux : 18,42 $/mcb = 16,00 $/mcb x (13,92 $/h ÷ 12,09 $/h) - Répartition selon la valeur de remplacement des espaces bruts subventionnés en propriété liés à l'enseignement (VRESPE) *Sources : Système d'information sur les locaux des universités (SILU), décret du gouvernement du Québec	42 794,8
(2) Entretien courant et réparations mineures - Montant global de ce volet de coûts normés : 1,0 % de la valeur de remplacement des ESP liés à l'enseignement (VRESPE) - Indexation par la mise à jour de la VRESPE dans les plans quinquennaux d'investissements universitaires (PQI) - Répartition selon la valeur de remplacement des espaces bruts subventionnés en propriété liés à l'enseignement (VRESPE) *Sources : SILU, PQI	56 100,7
(3) Sécurité et prévention d'incendie - Montant global de ce volet de coûts normés : [95 360 $ X (ESPE/ESP)] + [7,95 $/mcb x ESPE], sauf dans le cas de l'UQAM et du Quartier Concordia, où les ESPE sont multipliés par 15,90 $/mcb - Indexation selon les décrets gouvernementaux : 95 360 $ = 80 000 $ x (13,41 $/h ÷ 11,25 $/h) et 7,95 $/mcb = 6,67 $/mcb x (13,41 $/h ÷ 11,25 $/h) - Répartition par le même algorithme que pour le calcul du montant global de ce volet de coûts normés *Sources : SILU, décret du gouvernement du Québec	23 456,9
(4) Assurances - Montant global de ce volet de coûts normés : (VRESPE ÷ 100) x 0,10 $ x 125 % - Indexation par la mise à jour de la VRESPE dans les plans quinquennaux d'investissements universitaires (PQI) - Répartition par le même algorithme que pour le calcul du montant global de ce volet de coûts normés *Sources : SILU, PQI	7 012,4
(5) Coordination, planification et divers - Montant global de ce volet de coûts normés : 10 % des montants globaux de quatre volets précédents, soit « Entretien ménager et gestion des produits dangereux », « Entretien courant et réparations mineures », « Sécurité et prévention d'incendie » et « Assurances » ainsi que des enveloppes de réaménagement et de rénovation au PQI de l'année précédente - L'enveloppe de rattrapage en rénovation au PQI est considérée au prorata des espaces liés à l'enseignement. - Indexation par la mise à jour des résultats des quatre volets précédents et des enveloppes du PQI - Répartition par le même algorithme que pour le calcul du montant global de ce volet de coûts normés *Sources : résultats des quatre volets précédents de coûts normés, PQI	26 118,8
(6) Énergie - Montant global de ce volet de coûts normés : VRESPE en 000 $ x (consommation moyenne en GJ aux 1 000 $ de VREPx ... ... x coût moyen indexé d'un GJ d'énergie)EE où la consommation moyenne en GJ par 1 000 $ de VREP retenue est à 33 % celle observée pour l'établissement et à 67 % celle du réseau et où le coût moyen indexé d'un GJ d'énergie est à 67 % celui observé pour l'établissement et à 33 % celui du réseau - Indexation selon les données de l'enquête sur l'énergie (EE) et les indices de prix de l'énergie de Statistique Canada - Répartition par le même algorithme que pour le calcul du montant global de ce volet de coûts normés *Sources : SILU, enquête sur l'énergie, Statistique Canada	47 115,9
(7) Renouvellement du parc mobilier - Les coûts normés de renouvellement du parc mobilier sont calculés selon les normes du nouveau cadre normatif. - Ils sont calculés pour chaque université à partir des espaces normalisés liés à l'enseignement et évalués selon les EETP et les PETP 2006-2007, et à partir des densités de MAO-TIC, indexées selon les indices de Statistique Canada (décembre 2008). L'annexe 3.2 présente la portion de cette subvention attribuable spécifiquement au renouvellement des équipements du RISQ. *Source : SIGIU	68 461,0
(8) Coûts d'exploitation des espaces en location liés à l'enseignement - Montant par établissement = 65,91$ mcl x espaces en location spécifiquement subventionnés liés à l'enseignement *Source : système des locations spécifiquement subventionnés, SILU	3 396,7
(9) Total des coûts normés pour la fonction « Terrains et bâtiments » liée à l'enseignement (9) = (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7 + 8)	274 457,2

(suite à la page suivante)

(10) Récupération des taxes de vente - Montant global de la récupération des taxes de vente : 6,25 % des montants des volets « Énergie » et « Renouvellement du parc mobilier » ainsi que 2,81% des montants des autres volets[1] sauf « Assurances » et « Coûts d'exploitation des espaces en location liés à l'enseignement » et « Déficits d'espace de recherche » - Indexation par la mise à jour des divers volets des coûts normés - Répartition par le même algorithme que pour le calcul du montant global de la récupération des taxes de vente *Source : résultats des divers volets des coûts normés	11 395,5
(11) Coûts normés admissibles à la subvention « Terrains et bâtiments » : (11) = (9 -10)	263 061,7
(12) Constante, pour tenir compte des revenus totaux disponibles pour les terrains et bâtiments	100,00%
(13) Revenus disponibles pour les terrains et bâtiments liés à l'enseignement : (13) = (11) X (12)	263 061,7
(14) Droits de scolarité attribuables à la fonction « Terrains et bâtiments » - 11,7 % (4,0 % pour la TELUQ[2]) des droits de scolarité calculés à partir des EEETP 2006-2007 selon l'université d'attache (1 868,10 $ par EEETP), défalqués de la récupération de l'aide financière et normalisés en tenant compte des déficits d'espace net 2006-2007 liés à l'enseignement. *Sources : GDEU, SIGIU, SILU	34 316,7
(15) Enveloppe de 18 M$ pour le soutien aux bibliothèques et pour l'accès à l'informatique *Sources : SIGIU	18 241,4
(16) Coûts d'exploitation des espaces en location - Montant par établissement = 65,91$ /mcl x espaces en location spécifiquement subventionnés	4 676,1
(17) Subvention « Terrains et bâtiments » : (17) = (13-14-15-16)	205 827,5

Source: RBU, 2008-09, annexe 3

1 En dehors de l'achat de mobilier, des assurances, de l'énergie et des coûts de location, les dépenses de la fonction « Terrains et bâtiments » se composent à 55 % de rémunération et à 45 % d'autres dépenses : 2,81 % = 6,25 % X 45 %.

2 Pour la TELUQ, un pourcentage différent a été retenu, soit 4,0 %. Étant donné que les étudiants de la TELUQ suivent leur formation à distance, ils génèrent moins d'espaces. Le pourcentage de 4,0 % provient de l'observation de la part relative de leurs coûts de terrains et bâtiments 2001-02.

Ajoutons en terminant que les règles budgétaires de l'année 2008-09 apportent une nouveauté au sujet des projets d'infrastructures pour lesquels aucune subvention d'investissements n'est demandée dans le cadre de la *Loi sur les investissements universitaires* (les projets non prévus aux plans quinquennaux). À l'exception de ceux dont le coût total est estimé à moins de 1 million $, l'autorisation du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport est désormais nécessaire. Lorsque le coût estimé d'un projet non subventionné est supérieur à 1 million $ mais inférieur à 20 millions $, alors seule cette étape demeure nécessaire, mais s'il dépasse 20 millions $, d'autres étapes doivent être franchies – en plus de cette approbation ministérielle. Par ailleurs, tous les projets de location de locaux dont le coût estimé est supérieur à 1 million $ (peu importe s'il est inférieur à 20 millions $ ou non), qu'ils soient financés ou non par le MELS, requièrent également l'autorisation du ministre.

Au sujet des projets d'infrastructures dont le coût estimé est supérieur à 20 millions $, deux exigences supplémentaires sont prévues aux règles budgétaires, à savoir:

- *La mise en place d'un comité de suivi et la transmission de façon régulière, au MELS, d'un compte rendu de l'évolution des travaux;*
- *La détermination des sources de financement avant le démarrage des travaux.* (p. 8-9)

Enfin, un processus d'évaluation lié à la faisabilité du projet en mode PPP (partenariat public-privé) est plus ou moins élaboré selon que le coût estimé du projet dépasse ou non les 40 millions $. Si cette limite n'est pas dépassée, la décision relève entièrement de la ministre en se basant sur les renseignements pertinents transmis par l'université à la première étape d'approbation du projet. Dans le cas contraire (plus de 40 millions $), ce sera au Conseil des ministres de trancher, suite à une approbation initiale du projet par l'Agence des partenariats public-privé[59]. Le tableau 3.11. décrit ce processus en détail et l'encadré qui suit explique plus clairement ce que sont les PPP.

Les partenariats public-privé

Dans le mode de financement souvent appelé « conventionnel », l'État (ou un organisme public ou parapublic) finance les coûts liés à un projet d'infrastructure public (pont, école, hôpital, etc.) et devient, une fois le projet terminé, propriétaire de ce qui aura été complété. Par contre, le mode PPP prévoit plutôt qu'une ou plusieurs entreprises privées impliquées dans un tel projet prennent à leur charge le financement (en partie ou en totalité) et que l'État (ou l'organisme) paient en quelque sorte un « loyer » durant une période prédéterminée (e.g. 20 ans) aux entreprises privées qui auront pris en charge le financement initial. Une fois la « location » terminée, l'État (ou l'organisme) passe alors de locataire à propriétaire.

Selon les partisans des PPP, ce mode assure une gestion optimale du risque qui avantage l'État puisqu'il ne verse pas initialement les fonds nécessaires à la construction (selon l'entente conclue, il peut en verser une partie plus ou moins importante, mais non pas la totalité) et qu'il sait à l'avance combien il paiera en « loyer » et ce, pour le nombre d'années prédéterminé. Au bout du compte, l'État y gagnerait non seulement au départ (pas du tout ou beaucoup moins de fonds à débloquer d'un coup ou sur une courte période nécessaire à la construction), mais aussi sur le long terme puisque l'entretien régulier des infrastructures réalisées sera à la charge de l'entreprise privée (ou consortium).

Au contraire, les critiques des PPP soutiennent plutôt que l'État perd au change puisqu'il lui est plus facile d'obtenir lui-même du financement auprès d'institutions financières ou sur le marché mondial, mais surtout à un taux d'intérêt plus avantageux. Quant à la gestion du risque, elle n'est pas considérée comme « nulle » puisqu'il peut arriver qu'une entreprise privée (ou consortium) ne soit plus en mesure, après un certain temps, de faire face à ses obligations (liées à son emprunt pour financer les infrastructures ainsi qu'à leur entretien régulier): c'est alors l'État qui devra acquitter ces obligations s'il souhaite récupérer l'édifice ou tout autre projet qui aura été construit en mode PPP. Une question plus politique est aussi soulevée par rapport au fait que l'on confie ainsi au secteur privé la gestion de certains services publics.

Sources: Brunelle, 2005; Yescombe, 2007; Boisclair & Dallaire, 2008.

59 Le processus d'évaluation lié aux PPP est décrit à la lumière des documents les plus récents. Un projet de loi (nº 65) a cependant été déposé le 21 octobre 2009 en vue de remplacer l'Agence des PPP par « Infrastructure Québec ». Cet organisme exercerait une certaine supervision de tous les projets publics d'infrastructure. Dans cette optique, le processus propre aux universités pourra être modifié dans le cadre des règles budgétaires ultérieures.

Tableau 3.11. – Processus lié à l'évaluation du mode PPP pour les projets d'infrastructures non subventionnés dont le coût estimé est supérieur à 20M$

Coût estimé supérieur à 20 M$, mais inférieur à 40 M$	Coût estimé égal ou supérieur à 40 M$
Approbation des projets par la ministre – à partir des informations exigées au point précédent – auxquelles peuvent s'ajouter, pour les projets qu'elle identifiera, des analyses additionnelles dont la teneur peut être variable selon la taille du projet et qui peuvent inclure l'une ou l'autre des informations figurant au guide d'élaboration d'un dossier d'affaires conçu par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) pour les projets de partenariat public-privé (PPP): • la description des besoins • les résultats recherchés • les solutions possibles pour répondre aux besoins et leur analyse • l'évaluation et le choix de la solution la plus vraisemblable en tenant compte de l'analyse des risques et d'une analyse financière • une analyse de l'approche PPP versus le mode conventionnel • une analyse de la valeur et une analyse des coûts versus les bénéfices de chacune des composantes du projet.	Assujettissement de ces projets au mode de gouvernance des grands projets d'infrastructures publiques proposé dans le projet de Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructures publiques. L'encadrement des projets de plus de 40 M$ comprend les étapes suivantes : − L'approbation par le Conseil du trésor d'un document de présentation stratégique du projet transmis par la ministre. Ce document comprend notamment la description et le coût estimé du projet ainsi que l'évaluation préliminaire de l'opportunité de le réaliser en mode PPP; − L'approbation par le Conseil des ministres du dossier d'affaires initial du projet présenté par la ministre, dossier qui : • comprend notamment l'actualisation de la description et du coût estimé du projet ainsi que le choix de son mode de réalisation (mode PPP versus mode conventionnel); • devra être validé par l'Agence des partenariats public-privé du Québec ou par un comité d'experts indépendants pour un projet dont le mode de réalisation suggéré est un PPP, ou par un comité d'experts indépendants pour un projet devant être réalisé selon un mode conventionnel. Les comités d'experts indépendants sont mandatés par la présidente du Conseil du trésor; − Si le mode de PPP est retenu, l'université poursuit le développement de son projet conformément à la Politique-cadre sur les partenariats public-privé; − Si c'est un mode de réalisation conventionnel qui est choisi, l'université poursuit le développement de son projet en élaborant le dossier d'affaires final, lequel est validé par un comité d'experts indépendants mandatés par la présidente du Conseil du trésor. Après la signature du contrat pour la construction de l'infrastructure, l'université rend public l'avis du comité d'experts indépendants sur le dossier d'affaires final. Durant la réalisation de son projet selon un mode conventionnel, lorsqu'il y a un dépassement de 10 % ou plus du coût du projet identifié au dossier d'affaires final, lequel inclut les contingences prévues, l'université en informe la ministre qui, à son tour, en informe le Conseil des ministres; − Tant que la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructures publiques n'est pas implantée, la ministre peut exiger des établissements une partie ou la totalité des éléments décrits précédemment, par l'intermédiaire des règles budgétaires. Par ailleurs, si le gouvernement adoptait, pour l'encadrement des investissements subventionnés, un mode d'encadrement différent de celui prévu au projet de Politique-cadre, ce mode s'appliquerait aussi aux projets non subventionnés de plus de 40 M$.

Source: RBU, 2008-09, p. 8-9

Finalement, on a même prévu l'éventualité où une administration « futée » chercherait à se soustraire au processus lié à l'évaluation du mode PPP (pour les projets dont le coût estimé est égal ou supérieur à 20 M$), puisque lors de l'approbation initiale d'un projet au coût estimé inférieur à

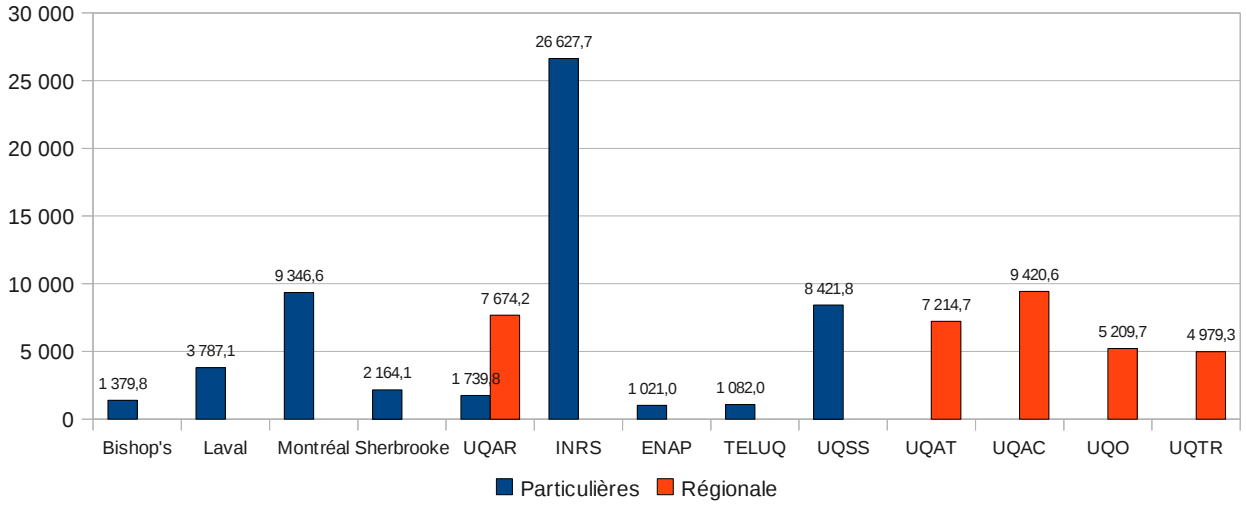
20 millions $, le ministre peut indiquer – s'il le souhaite – qu'aucun projet ultérieur associé au projet initial ne sera approuvé, fermant ainsi la porte à un découpage d'un même projet qui viserait à ne pas dépasser la barre des 20 millions $..

Les mêmes conditions liées à l'évaluation du mode PPP s'appliquent d'ailleurs à tous les nouveaux projets pour lesquels des subventions d'investissements sont demandées depuis le PQI 2008-13, mais elles n'étaient pas prévues au PQI 2007-12. Nous avons donc choisi de mentionner le processus concernant les PPP dans cette section parce qu'il a été pour la première fois défini dans le cadre des règles budgétaires (publiées en novembre 2008) et non du plan quinquennal d'investissements (publié en mai 2009). La *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé* est cependant abordée dans le quatrième chapitre.

3.1.2. Les missions

On retrouve deux grandes catégories de missions, à savoir celles « reconnues à certains établissements » et celle « des établissements en région ». Si la seconde s'applique à toutes les constituantes de l'UQ situées à l'extérieur des grandes régions de Montréal et de Québec, la première relève plutôt du cas par cas et le financement accordé est plus important pour ces subventions dites particulières. À l'exception de McGill, Concordia et l'UQAM, chaque établissement reçoit au moins une subvention à la fonction « missions ».

Graphique 3.5. – Détail des subventions liées à la fonction « missions » 2008-09 (en milliers $)
(avant récupération des revenus destinés à l'AFÉ et issus des montants forfaitaires)



Source: RBU, 2008-09, annexe 4

La partie versée aux constituantes régionales de l'UQ sert plus précisément à « *leur permettre d'offrir une variété suffisante de cours sur un vaste territoire et à des groupes de dimension restreinte* » ainsi qu'à « *compenser les frais administratifs importants occasionnés par la distance qui sépare ces constituantes du centre administratif de l'Université du Québec* ». Il est également fait mention de leur « *fort leadership dans le développement socio-économique des régions* » (*Ibid.*, p. 10). Les sommes varient dans chaque cas en fonction de l'emplacement géographique et d'autres particularités.

Quant aux missions particulières, il va sans dire qu'elles varient grandement d'un établissement à l'autre en fonction de certaines caractéristiques propres à chacun d'eux. À l'instar des subventions liées à la mission régionale, les montants sont haussés annuellement depuis la création de chaque mission particulière. Si certaines visent parfois un objectif précis, d'autres ont une portée beaucoup plus générale. Notons que l'enveloppe de l'INRS est particulièrement élevée pour compenser le fait que cette université est presque entièrement axée sur la recherche et ne comporte donc que très peu d'étudiants. Dans l'ensemble, le nombre de missions reconnues a crû depuis l'année 2000-01 et il n'est pas impensable que de nouvelles soient créées dans les années à venir.

Tableau 3.12. – Ensemble des missions reconnues à certains établissements en 2008-09

Mission	Subvention	Université	Année d'introduction
Pour la Faculté de médecine vétérinaire, qui doit assumer des coûts supplémentaires pour le maintien de services hospitaliers aux animaux (non transférable).	4 477 400,00 $	Montréal	Depuis 2000-01
Pour compenser les coûts des activités de l'Institut national de la recherche scientifique – Océanologie, dont elle assume la responsabilité depuis 1999 .	1 739 800,00 $	UQAR	Depuis 2000-01
L'essentiel de l'activité de cet établissement étant fondé sur la recherche, le MELS ajoute au financement qui lui est alloué un paramètre particulier qui est fonction de deux variables : un nombre de professeurs reconnu annuellement par le MELS, et une somme de 176 928 $ par professeur. Le nombre de professeurs reconnu pour 2008-2009 est de 150,5.	26 627 700,00 $	INRS	Depuis 2000-01
Pour reconnaître le caractère spécifique de sa présence sur l'ensemble du territoire québécois et en ce qui concerne les cycles supérieurs .	1 021 000,00 $	ENAP	Depuis 2000-01
Pour tenir compte des opérations du siège social, étant donné que les montants les plus significatifs alloués par la formule de financement sont principalement fondés sur l'effectif étudiant.	8 421 800,00 $	UQ (siège social)	Depuis 2000-01
Pour l'aider à assumer son rôle particulier dans la région de Québec, notamment pour les services que rend sa bibliothèque à plusieurs établissements d'enseignement supérieur et de recherche, de même que pour les activités conduites par sa Faculté de médecine dentaire et sa Faculté de musique .	3 787 100,00 $	Laval	Depuis 2001-02
Pour accélérer son développement et lui permettre de conserver sa position parmi les grandes universités en Amérique du Nord	4 869 200,00 $	Montréal	Depuis 2001-02
Pour l'aider à assumer son rôle particulier dans la région de l'Estrie	2 164 100,00 $	Sherbrooke	Depuis 2001-02
Comme soutien à la mission particulière liée à son mandat d'enseignement à distance	1 082 000,00 $	TELUQ	Depuis 2001-02
Comme soutien à une université de petite taille	1 379 800,00 $	Bishop's	Depuis 2004-05

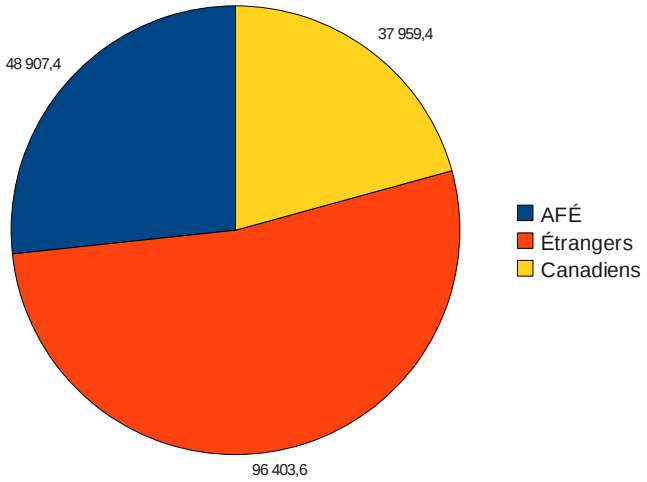
Source: RBU, 2000-01 à 2008-09

3.1.3. Les revenus sujets à récupération

Après avoir additionné les résultats relatifs aux subventions normées (incluant les enveloppes enseignement, soutien à l'enseignement et à la recherche, terrains et bâtiments) et aux missions (incluant les enveloppes des missions reconnues à certains établissements et celle de la mission des établissements en région), on obtient alors la partie que nous qualifierons d'« entrées ». Elles représentent les sommes versées par le MELS aux universités dans le cadre de la subvention générale.

Il reste donc à en déduire la partie que nous qualifierons de « sorties » – i.e. les sommes versées par les universités au MELS – pour obtenir le versement final de la subvention générale. Ces « sorties » sont connues dans les règles budgétaires en tant que « revenus sujets à récupération » ou, si l'on veut, les sommes que les universités perçoivent auprès de leurs étudiants qui seront partiellement récupérées par le ministère. Une première partie destinée à l'AFÉ est tirée à même les droits de scolarité payés par tout un chacun, alors qu'une seconde (indirectement redistribuée à toutes les universités comme nous le verrons plus loin) se compose des montants forfaitaires assumés par la plupart des étudiants canadiens non-résidents du Québec et étrangers. Pour l'année 2008-09, un total de 183 270 400 $ est ainsi récupéré par le MELS, mais les données définitives ne peuvent être connues que deux années plus tard (en l'occurrence 2010-11). Les sommes récupérées peuvent donc être revues à la hausse ou à la baisse après coup.

Graphique 3.6. – Revenus sujets à récupération pour 2008-09 (en milliers $)



Source: RBU, 2008-09

N.B.: Le montant indiqué pour les montants forfaitaires des étudiants étrangers tient compte du retrait de la partie non récupérée par le MELS (2% de la croissance par rapport à l'année précédente), soit 992 500 $.

3.1.3.1. Aide financière aux études

Cette ponction effectuée sur les montants perçus au moyen des droits de scolarité[60] est apparue suite au premier dégel de 1990-91 et s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui, même si ses modalités d'application ont été quelque peu modifiées suite à l'abandon de la méthode historique de financement. Bien que la période de « gel » (1968 à 1989) ait connu quelques légères variations dans les droits de scolarité selon chaque établissement et chaque programme, on observait alors une moyenne provinciale de 541,60 $ par année par étudiant pour l'ensemble de cette période (Ratel, 2006, p. 33).

Or, le programme d'aide financière aux études (AFÉ) tient compte depuis ses tout débuts du montant payé par l'étudiant pour ses droits de scolarité (qui font partie de ses « dépenses admises »). Pour déterminer le versement de l'aide annuelle, on soustrait alors des dépenses admises les « contributions » (incluant notamment les revenus d'emploi et de bourses d'études hors-AFÉ) de l'étudiant et, si applicable, des parents et/ou du conjoint. Si bien que quand le gouvernement décide de hausser les droits de scolarité, il augmente *de facto* les dépenses admises des bénéficiaires de l'AFÉ, ce qui tend à accroître le montant versé à chacun d'eux et les coûts associés au programme[61].

Ainsi, en 1989, puisque le ministre Ryan souhaitait laisser aux universités les revenus supplémentaires engendrés par la hausse des droits de scolarité, il lui fallut trouver une façon de ne pas pénaliser pour autant les finances publiques via une hausse des sommes versées sous forme de prêts et bourses aux étudiants. Dès lors, on estima qu'en récupérant entre 20 % et 25 % (Ryan, 1989) des revenus supplémentaires issus des hausses annuelles (ce qui exclut les revenus des droits de scolarité « pré-dégel », autrement dit le montant qui était payé jusqu'en 1989), le ministère pourrait à la fois favoriser les finances des universités – par le biais des étudiants – et celles du gouvernement, qui n'aurait pas à assumer une hausse de coûts pour l'AFÉ.

---

60 C'est-à-dire ceux décrétés par le gouvernement québécois, ce qui exclut tous les frais divers (souvent appelés « frais afférents » ou encore « frais institutionnels obligatoires » ou FIO) imposés par chaque université. Pour l'année 2008-09, ils sont fixés à 62,27 $ par crédit et doivent augmenter jusqu'à 72,26 $ en 2011-12.

61 L'équation n'est pas tout à fait aussi simple puisqu'il existe quelques exceptions. C'est notamment le cas aux cycles supérieurs où le prêt maximal est généralement accordé même lorsque les contributions sont plus élevées que les dépenses admises. On peut d'ailleurs le constater par simulation: un étudiant de 2e cycle célibataire ne résidant pas chez ses parents, inscrit à 2 sessions et déboursant 1 200 $ en droits et autres frais par session recevra le même montant, qu'il ait un revenu d'emploi de 24 000 $ ou même de 500 000 $. Il n'aura bien sûr aucun montant sous forme de bourse par la suite. Source: http://www.afe.gouv.qc.ca/fr/logicielCalcul/simulateur.asp .

Suite au retour du gel à partir de 1994-95, le montant transféré s'est maintenu à 39,2 millions $ par année et ce, jusqu'en 2006-07. Il s'agissait de retenir une partie (représentant les coûts supplémentaires estimés par le ministère pour l'AFÉ) des fonds supplémentaires perçus par rapport au coût normalisé. Cependant, en dépit de légères variations annuelles des sommes perçues, le ministère a toujours affecté exactement la même somme à l'AFÉ (39,2 millions $).

En raison de nouvelles hausses annoncées pour cinq ans à partir de 2007-08, les règles budgétaires ont alors été modifiées pour en tenir compte. Il s'agissait alors d'une double opération consistant à additionner une nouvelle partie liée à cette seconde « phase » de dégel en plus de la première partie de 39,2 millions $ déjà en vigueur.

Au final, le transfert destiné à l'AFÉ en 2007-08 est donc composé d'une première tranche de 39,2 millions $ à laquelle on ajoute 25 % de la hausse des droits de scolarité par EEETP par rapport à l'année précédente. On a ainsi calculé une somme supplémentaire de 4,81 millions $ (en plus des 39,2 millions $, soit un total de 44,01 millions $) pour la première année d'application (2007-08), en tenant compte de la hausse de 99,90 $ par EEETP[62].

Depuis 2008-09, on se base plutôt sur le montant transféré lors de l'année précédente (au lieu de la première tranche de 39,2 millions $), à laquelle on ajoute encore 25 % de la hausse par rapport à cette même année précédente. Pour 2008-09, on obtient ainsi un transfert total de 48,91 millions $. Les hausses (99,90 $ par EEETP annuellement) devant normalement se poursuivre jusqu'en 2012-13, la croissance du montant transféré annuellement à l'AFÉ serait donc censée se maintenir pour les prochaines années. En voici la répartition détaillée pour chaque établissement en 2008-09.

62 Plus précisément: 192 668,47 EEETP * 99,90$= 19,25 millions $, dont on tire 25 %, ce qui donne 4,81 millions $.

Tableau 3.13. – Calcul et répartition du montant transféré à l'AFÉ (2008-09)

Établissement	EEETP Année universitaire 2006-2007	EEETP Année universitaire 2006-2007 Université d'attache	EEETP Année universitaire 2006-2007 Université d'accueil	Total de l'EEETP redressé 2006-2007	Montant (en milliers $)
Bishop's	2 234,49	12,83	2,91	2 244,41	563,9
Concordia	23 853,49	57,03	79,43	23 831,09	5 986,4
Laval	28 234,69	192,70	93,00	28 334,39	7 117,6
McGill	26 777,79	110,17	122,94	26 765,02	6 723,4
Montréal	31 692,56	278,20	364,20	31 606,56	7 939,6
HEC	7 938,88	108,06	69,07	7 977,87	2 004,1
Polytechnique	4 150,31	123,17	42,40	4 231,08	1 062,9
Sherbrooke	16 079,56	82,68	38,42	16 123,82	4 050,3
UQAT	1 508,75	29,70	15,25	1 523,20	382,6
UQAC	4 154,27	72,75	41,13	4 185,89	1 051,5
UQAM	25 273,79	466,78	174,64	25 565,93	6 422,2
UQO	3 526,76	44,55	12,30	3 559,01	894,0
UQAR	3 377,07	56,80	21,00	3 412,87	857,3
UQTR	7 646,76	198,33	50,70	7 794,39	1 958,0
INRS	304,33	14,17	6,78	311,72	78,3
ENAP	666,94	1,80	2,90	665,84	167,3
ETS	3 980,54	33,20	35,23	3 978,51	999,4
TELUQ	3 292,72	18,03	728,65	2 582,10	648,6
UQ – Siège social	-	-	-	-	-
Total UQ	53 731,93	936,11	1 088,58	53 579,46	13 459,2
TOTAL	194 693,70	1 900,95	1 900,95	194 693,70	48 907,4

Notes : selon le guide GDEU, 9-55, « un établissement est considéré comme un établissement d'accueil dans le cas où, en vertu d'une entente, il reçoit un étudiant qui est inscrit dans un programme dans un autre établissement d'enseignement du Québec (…). Dans les autres cas, l'université est considérée comme un établissement d'attache de l'étudiant (…) ». C'est l'université d'attache qui perçoit les droits de scolarité et les montants forfaitaires.
Le montant récupéré est établi en fonction du montant de l'année antérieure, 44 044,9 M$, auquel on ajoute 25% de la hausse estimée des droits de scolarité pour 2008-2009 basée sur l'effectif 2006-2007 multiplié par 99,90 $.

Source: RBU, 2008-09, annexe 5

3.1.3.2. Montants forfaitaires des étudiants étrangers

En plus des droits de scolarité, les étudiants inscrits dans une université québécoise qui ne sont pas citoyens canadiens (ou résidents permanents) doivent acquitter des frais supplémentaires définis comme « montants forfaitaires » depuis 1978 (RBU, 1978-79). Il ne s'agit pas ici des frais institutionnels obligatoires (FIO) exigés par chaque université pour des raisons et montants qui

diffèrent, mais bien de frais spécifiques qui ne sont demandés qu'aux étudiants étrangers. Le montant varie selon le cycle et le programme d'études (voir tableau 3.14.), mais représente dans tous les cas un coût de loin supérieur aux seuls droits de scolarité. Les sommes sont indirectement redistribuées à l'ensemble des universités dans la mesure où le MELS en tient compte au moment de définir les règles budgétaires, transférant une partie du financement sur les épaules des étudiants étrangers et canadiens non-résidents touchés par cette mesure.

L'argent ainsi perçu par Québec revient alors à tous les établissements sans tenir compte de la répartition entre chaque institution des étudiants assumant ces montants. Les montants forfaitaires récupérés sont donc redistribués à chaque université au prorata de l'effectif étudiant total (EEETP pondérés) et non en fonction du seul effectif étudiant soumis aux montants forfaitaires dans chaque université. Ce qui signifie qu'une université où aucun étudiant ne paie ce montant recevra tout de même sa part des revenus totaux. On ne peut cependant parler d'« argent neuf » pour le réseau universitaire car il s'agit plutôt d'un transfert de responsabilité du MELS vers les étudiants affectés puisque ce sont eux qui doivent fournir les fonds aux universités à la place d'une partie équivalente des subventions gouvernementales.

Jusqu'en 2006-07, les sommes perçues par les universités à ce titre étaient versées intégralement au MELS, lequel les redistribuait à l'ensemble d'entre elles indirectement comme nous venons de l'expliquer. Le même processus s'applique encore mais depuis 2007-08, lorsque les montants forfaitaires des étudiants étrangers (et non ceux des étudiants canadiens non-résidents) augmentent par rapport à l'année précédente, une partie de cette croissance est laissée aux universités au prorata des effectifs étudiants soumis aux montants forfaitaires. Pour cette première année (2007-08), il s'agissait de 1% de la croissance, suivi de 2% pour 2008-09 et les règles budgétaires de 2008-09 prévoient déjà que 5 % de la croissance des montants forfaitaires sera laissée aux universités en 2009-10 puis 8% en 2010-11. Hormis ce pourcentage déterminé, le reste est donc encore versé au prorata de l'effectif étudiant total (incluant Québécois, Canadiens non-résidents et étrangers) comme ce fut toujours le cas.

Depuis 2007-08, le MELS permet également aux établissements d'imposer un montant supplémentaire n'excédant pas 10 % du montant forfaitaire. Les revenus ainsi perçus sont laissés à la discrétion des établissements, qui peuvent donc ne pas les appliquer ou les appliquer au maximum ou

dans une moindre mesure, mais tous le font jusqu'ici au maximum. Cet argent demeure dans les coffres de l'université et est par conséquent exclu du calcul de récupération: cette mesure alléchante pour les établissements explique probablement pourquoi elle s'est répandue pratiquement partout[63].

Tableau 3.14. – Changements apportés aux montants forfaitaires des étudiants étrangers depuis 2006-07

Année	Cycles et familles				Partie de la croissance annuelle laissée aux universités	Supplément maximum de 10% (optionnel)	6 familles de programmes déréglementées (voir note)
	1er cycle « léger »	1er cycle « lourd »	2e cycle	3e cycle			
2006-2007	292,00 $	332,00 $	292,00 $	257,00 $	0,00%	Non	Non
2007-2008	306,60 $	348,60 $	306,60 $	269,85 $	1,00%	Oui	Non
2008-2009	325,00 $	369,52 $	325,00 $	286,04 $	2,00%	Oui	Oui
2009-2010	347,75 $	395,39 $	347,75 $	306,06 $	5,00%	Oui	Oui
2010-2011	375,57 $	427,02 $	375,57 $	330,54 $	8,00%	Oui	Oui

Source: RBU, 2006-07, 2007-08 et 2008-09

N.B.: Les montants forfaitaires entrent en vigueur à partir de la session d'été de l'année indiquée (et non celle d'automne). À partir de 2008-09, les montants forfaitaires mentionnés pour les cycles et familles de programmes ne s'appliquent qu'aux familles réglementées et ceux des familles déréglementées sont laissées entièrement à la discrétion de chaque établissement (sans plafond, ni plancher). Pour les années 2008-09 et suivantes, on retrouve 6 familles déréglementées (au 1er cycle seulement): génie, informatique, mathématiques, sciences pures, administration et droit.

Enfin, six familles de programmes d'études du 1er cycle ont été « déréglementées » pour les étudiants étrangers à partir de la session d'été 2008, mais la mesure a commencé à être appliquée à partir de l'été 2009. Cette déréglementation signifie en clair que les universités peuvent exiger, en plus des montants forfaitaires de base (et du supplément de 10%), un supplément pour les étudiants inscrits dans les 6 familles de programmes déréglementés à la hauteur qui leur plaira.

Ce supplément n'étant pas récupéré et redistribué par le MELS, on comprendra qu'il s'agit d'une source de revenus supplémentaires intéressante qui conduira inévitablement les universités à accentuer leur recrutement à l'international dans les programmes inclus aux 6 familles déréglementées. Qui plus est, après une période de transition étalée sur six années, le MELS ne récupérera plus aucun montant forfaitaire à partir de 2014-15 pour ces étudiants étrangers « déréglementés » et ne versera non plus aucune subvention liée à l'enseignement pour eux aux établissements[64]. Autrement dit, l'objectif avoué du gouvernement est de permettre aux universités de renflouer leurs coffres en faisant le plein

63 Une visite des sites Internet des services des finances des principales universités (Laval, UQAM, Sherbrooke, Montréal, McGill, Concordia) nous apprend que le montant forfaitaire est majoré de 10% dans tous les cas. Les renseignements se réfèrent à la session d'été 2009.

64 Les étudiants étrangers soumis à la déréglementation ne seront plus considérés dans le calcul des subventions liées à l'enseignement, mais le seront encore pour les enveloppes « soutien à l'enseignement », « terrains et bâtiments » et toutes les autres subventions applicables (RBU, 2008-09, p. 26-27).

d'étudiants dans les familles déréglementées (génie, informatique, mathématiques, sciences pures, administration et droit), laisser le « marché » fixer le coût de leurs études puis, faisant d'une pierre deux coups, annuler ses propres dépenses associées à leur formation.

L'exemple de l'Université Concordia apparaît ici très éclairant quant à l'application concrète de la déréglementation. Cette université a décidé d'ajouter une « prime de déréglementation » variant de 49,47 $ à 151,88 $ par crédit pour l'année 2009-10. Cette somme s'ajoute bien sûr aux droits de scolarité de base ainsi qu'au montant forfaitaire (lui-même augmenté de 10 %), ce qui donne un total variant de 550,00 $ à 600,00 $ par crédit selon le programme fréquenté. Autrement dit, tous les étudiants inscrits dans ces programmes paient désormais cette « prime » supplémentaire, contrairement à ceux inscrits dans les autres familles non déréglementées.

Tableau 3.15. – Déréglementation du montant forfaitaire:
l'exemple du 1er cycle à l'Université Concordia à l'automne 2009 (coût par crédit)

	Non déréglementées		Déréglementées (sauf John Molson School of Business)		Déréglementées à la John Molson School of Business	
	Familles légères	Familles lourdes	Familles légères	Familles lourdes	Familles légères	Familles lourdes
Droits de scolarité de base	65,60 $	65,60 $	65,60 $	65,60 $	65,60 $	65,60 $
Montant forfaitaire	347,75 $	395,39 $	347,75 $	395,39 $	347,75 $	395,39 $
Prime de 10%	34,78 $	39,54 $	34,78 $	39,54 $	34,78 $	39,54 $
Prime de déréglementation	-	-	101,88 $	49,47 $	151,88 $	99,47 $
Total	448,13 $	500,53 $	550,00 $	550,00 $	600,00 $	600,00 $

Source: Université Concordia, 2009.

En terminant, s'il est vrai que les étudiants étrangers doivent assumer un montant forfaitaire en plus des droits de scolarité, plusieurs exceptions figurent toutefois à cette règle en fonction principalement du pays d'origine, auxquels cas seuls les droits de scolarité sont à payer. Les cas les plus connus restent ceux des citoyens français puisqu'une entente de longue date lie les gouvernements québécois et français quant à l'échange d'étudiants universitaires. C'est aussi le cas pour plusieurs autres pays ayant conclu une entente similaire (surtout ceux membres de la Francophonie), mais aussi pour certaines personnes (et leurs proches) travaillant dans la diplomatie étrangère ou encore celles ayant été reçues comme réfugiés. Une liste complète des exceptions est incluse dans la *Politique relative aux*

droits de scolarité exigés des étudiantes et étudiants étrangers par les universités du Québec (MELS, 2008).

3.1.3.3. Montants forfaitaires des étudiants canadiens non-résidents du Québec

Si les étudiants étrangers connurent les premiers (en 1978) des frais supplémentaires avec les montants forfaitaires, ceux détenant la citoyenneté canadienne sans être pour autant reconnus comme résidents du Québec ont aussi été touchés par la suite, mais dans une moindre mesure. C'est en effet à partir de l'automne 1997 qu'un montant supplémentaire (alors de 40 $ par crédit) sera réclamé à toute personne citoyenne du Canada (ou résidente permanente) non-résidente du Québec. La plus récente *Politique relative aux droits de scolarité exigés des étudiants canadiens non-résidents du Québec par les universités du Québec* (MELS, 2007) définit plus précisément ce statut de résidence dans les neuf situations suivantes, la plus fréquente étant évidemment la naissance au Québec.

Tableau 3.16. – Les différentes situations définissant le statut de résidence québécoise

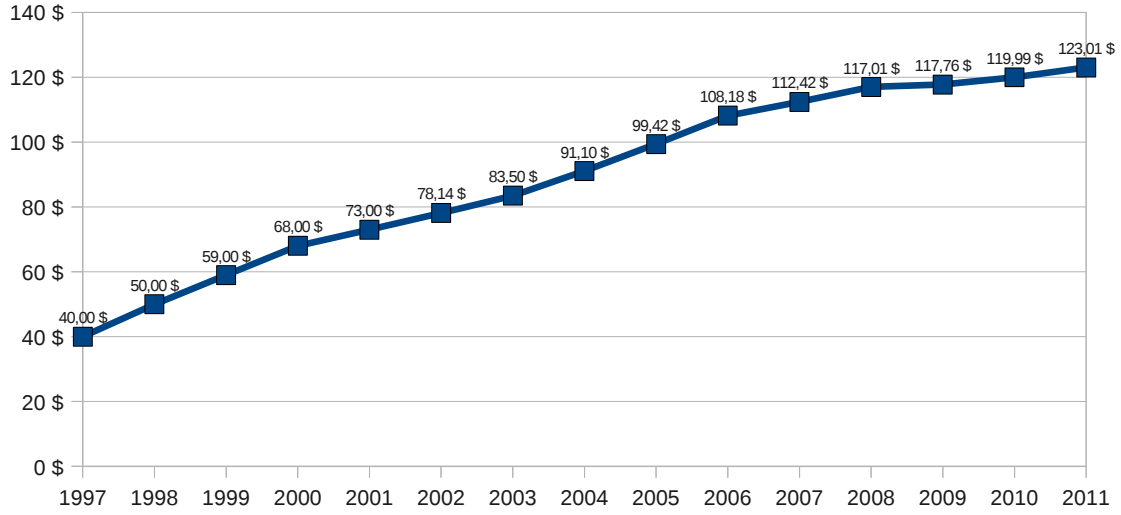
1. Il est né au Québec ou a été adopté par une personne qui avait sa résidence au Québec au moment de l'adoption.
2. L'un de ses parents ou son répondant a sa résidence au Québec.
3. Ses parents ou son répondant sont décédés et l'un des deux parents ou le répondant avait sa résidence au Québec au moment de son décès.
4. Il maintient sa résidence au Québec bien que ses parents ou son répondant aient cessé d'y résider.
5. Le Québec est le dernier endroit où il a eu sa résidence pendant douze mois consécutifs sans toutefois être aux études à temps plein pendant cette période.
6. Il est titulaire d'un certificat de sélection délivré en vertu de l'article 3.1 de la Loi sur l'immigration au Québec (L.R.Q.,c. I-0.2).
7. Il réside au Québec depuis au moins trois mois sans avoir résidé dans une autre province durant plus de trois mois.
8. Il a eu sa résidence au Québec selon les paragraphes 2°, 4°, 5° ou 7° pendant trois années consécutives au cours des cinq dernières années.
9. Son conjoint a ou avait sa résidence au Québec selon l'un des paragraphes précédents.

Source: MELS, 2007, p. 2

Dès lors, tout citoyen ou résident permanent canadien (ce qui exclut évidemment les étudiants étrangers) ne se trouvant pas dans une de ces neuf situations doit assumer le montant forfaitaire destiné aux Canadiens non-résidents québécois. Le coût de ce montant croît annuellement depuis son introduction en 1997-98 et se situe à 117,76 $ par crédit à compter de l'été 2009, soit pratiquement le triple du coût initial (40 $). On remarque par ailleurs que ce coût est déjà connu pour les années à venir (jusqu'à 2011-12) en raison d'une règle budgétaire spéciale adoptée avant même le document regroupant l'ensemble des règles budgétaires pour l'année 2009-10. Il s'agit d'un fait nouveau s'inscrivant probablement dans la volonté ministérielle de planifier les différentes formes de revenus

universitaires provenant des étudiants (droits de scolarité, montants forfaitaires et, en partie, frais institutionnels obligatoires).

Graphique 3.7. – Évolution du montant forfaitaire pour les étudiants canadiens non-résidents du Québec depuis son introduction à l'automne 1997 (coût par crédit)



Source: RBU, 1997-98 à 2008-09; règle budgétaire spécifique pour l'année 2009-10

N.B.: Les montants sont en vigueur à partir de la session d'automne jusqu'à 2007-08. Ils commencent par la suite dès la session d'été (par exemple 2008-09 = été 2008, automne 2008, hiver 2009).

À l'instar de ceux destinés aux étudiants étrangers, les montants forfaitaires que doivent assumer les étudiants canadiens non-résidents du Québec connaissent quelques exceptions qui font en sorte que ce ne sont pas tous les étudiants dans cette situation qui ont à défrayer le coût supplémentaire par crédit. Cinq situations – surtout liées au type de programme poursuivi – leur permettent de payer uniquement les droits de scolarité.

Tableau 3.17. – Exceptions permettant aux étudiants canadiens non-résidents de se soustraire au paiement du montant forfaitaire

1. Étudiants inscrits à des programmes conduisant à l'obtention d'un grade de doctorat;
2. Étudiants en rédaction de mémoire de maîtrise;
3. Étudiants inscrits en stage de résidence en médecine;
4. Étudiants visés par les ententes intergouvernementales, que le Québec a conclues avec l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, et admis à un programme dont l'admission est contingentée dans le domaine de l'enseignement supérieur;
5. Étudiants inscrits à temps plein à des programmes de langue et de littérature française ou d'études québécoises, selon les conditions établies par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

Source: MELS, 2007, p. 2.

Les sommes récupérées par le MELS auprès des étudiants canadiens non-résidents du Québec soumis au montant forfaitaire sont traitées de la même manière que celles récupérées auprès des

étudiants étrangers: les revenus sont pris en compte au moment de rédiger les règles budgétaires et versés indirectement à l'ensemble des universités au prorata des EEETP pondérés totaux (Québécois, Canadiens non-résidents et étrangers). Par contre, il n'y a pas de pourcentage conservé par les universités où sont inscrits ces étudiants canadiens non-résidents et le montant forfaitaire est uniforme à tous les programmes, sans aucune forme de déréglementation partielle. L'objectif avoué du MELS est d'établir un coût total des études comparable à la moyenne canadienne, ce qui explique le fait qu'une déréglementation ne soit pas envisagée.

3.2. LES SUBVENTIONS SPÉCIFIQUES

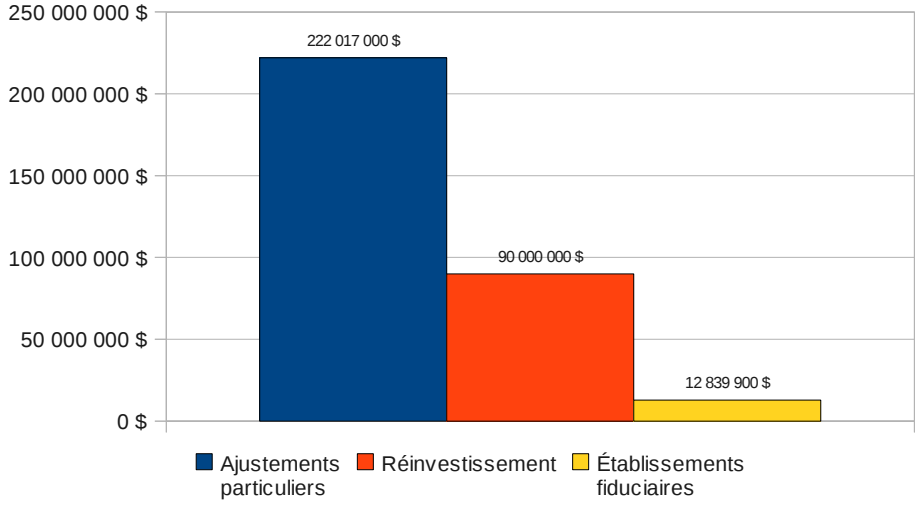
Contrairement à la subvention générale, les subventions spécifiques servent précisément à des fins précises et, surtout, reflètent davantage les priorités associées à une certaine époque ou une certaine volonté politique de la part du MELS (ou du gouvernement). Elles peuvent donc fréquemment être modifiées d'une année à l'autre sans pour autant que la « formule » générale ne soit affectée, c'est-à-dire la façon dont sont additionnées et soustraites les différentes enveloppes de la subvention générale.

Il existe plusieurs dizaines de subventions spécifiques qui se regroupent en trois grandes catégories: ajustements particuliers, subventions accordées à des établissements jouant le rôle de fiduciaires, réinvestissements. Les différentes enveloppes liées aux réinvestissements restent conjoncturelles, en lien avec des décisions d'ordre budgétaires limitées dans le temps, mais celles relatives aux ajustements particuliers et aux établissements jouant le rôle de fiduciaires font partie intégrante de la formule de financement depuis 2000-01. C'est par ailleurs l'essentiel des subventions spécifiques qui se retrouve dans les ajustements particuliers, lesquels incluent une grande diversité de finalités.

Puisque plusieurs subventions particulières ont un montant fixe attribué *a priori* qui n'est pas toujours intégralement dépensé et que les calculs définitifs modifient souvent l'allocation réelle de plusieurs autres subventions particulières (alors que leur impact sur la subvention générale est beaucoup moindre), nous avons choisi de présenter d'abord les sommes versées durant l'année 2007-08 pour chaque grande catégorie de subventions particulières qui était alors en vigueur. Si les catégories

sont restées les mêmes que pour l'année 2008-09, on retrouve quelques légères modifications quant au nombre et à la nature des subventions qu'on y trouve.

Graphique 3.8. – Répartition des types de subventions spécifiques pour l'année 2007-08



Source: CDU, 2007-08

À partir des règles budgétaires, en suivant l'évolution de la répartition totale des subventions de fonctionnement entre subvention générale et subventions spécifiques depuis l'introduction de la nouvelle formule en 2000-01, on constate que la part des fonds attribuée sous forme spécifique a connu une augmentation assez marquée depuis 2007-08. Les premières années avaient pourtant donné lieu à la tendance inverse puisque cette part diminuait fréquemment.

Il appert que ce renversement de tendance initié en 2007-08 coïncide avec de nouvelles enveloppes de « réinvestissement » considérables et, par conséquent, des apports supplémentaires de fonds du MELS essentiellement orientés vers des secteurs considérés prioritaires. Il reste néanmoins que la part de l'enveloppe générale dans l'ensemble des subventions de fonctionnement domine toujours largement (83,03 %).

Tableau 3.18 – Part des subventions spécifiques dans le total des subventions de fonctionnement (2000-01 à 2008-09)

Année	Subvention générale *en milliers $*	Subventions spécifiques *en milliers $*	Total *en milliers $*	% représenté par les subventions spécifiques
2000-2001	1 240 805,8	212 233,6	1 453 039,4	14,61%
2001-2002	1 355 881,5	216 048,5	1 571 930,0	13,74%
2002-2003	1 510 136,5	242 996,4	1 753 132,9	13,86%
2003-2004	1 547 914,0	233 022,3	1 780 936,3	13,08%
2004-2005	1 606 212,6	288 856,1	1 895 068,7	15,24%
2005-2006	1 665 363,8	232 033,9	1 897 397,7	12,23%
2006-2007	1 803 197,1	227 789,9	2 030 987,0	11,22%
2007-2008	1 859 092,0	348 408,1	2 207 500,1	15,78%
2008-2009	1 993 537,4	407 589,2	2 401 126,6	16,97%

Source: Règles budgétaires 2000-01 à 2007-08, tableau B.

N.B.: Les totaux ne tiennent pas compte des ajustements liés au recomptage de l'effectif étudiant effectués en 2002-03, 2004-05 et 2008-09. Cela s'explique par le fait que ces sommes soient catégorisées différemment d'une année à l'autre.

3.2.1. Ajustements particuliers

Pour l'année 2008-09, un total de 34 enveloppes fait partie des ajustements particuliers. Depuis 2000-01, le ministère définit de la même façon ce type de subventions particulières. « *Les ajustements particuliers répondent à des besoins ciblés. Ils correspondent notamment aux grandes préoccupations véhiculées dans la Politique québécoise à l'égard des universités*. » (RBU, 2008-09, p. 12). On peut donc comprendre qu'il s'agit d'une grande catégorie fourre-tout où l'on regroupe les différentes subventions particulières, alors que les deux autres ne jouent pas tout à fait le même rôle.

En comparant les années 2000-01 et 2008-09, on constate que la quantité de subventions intégrées aux ajustements particuliers est passée de 21 à 34 et rien ne dit que ce nombre ne sera pas modifié dans les années à venir. Cela s'explique quand on sait que les subventions particulières ont, d'un point de vue ministériel, le grand avantage de pouvoir être créées « de toutes pièces » au fil des ans sans pour autant modifier la formule de financement. Si bien que lorsque le MELS souhaite par exemple favoriser certaines familles de programmes ou encore certaines activités au sein des universités, il n'a qu'à inventer un nouveau type de subvention spécifique qu'il intégrera aux ajustements particuliers. Cette possibilité est beaucoup plus difficile à réaliser dans le cadre de la subvention générale puisqu'il faudrait alors revoir les paramètres qui s'appliquent à l'ensemble des universités, bien que cet obstacle ne soit pas insurmontable.

La liste qui suit fait ainsi état des applications tout azimut rendues possibles par les ajustements particuliers. À noter que certaines de ces enveloppes sont financées par des fonds issus de différents réinvestissements annoncés dans les années précédentes et affectant encore l'année 2008-09. Après la présentation d'un tableau-synthèse, nous passerons ici en revue chaque subvention en la décrivant brièvement, mais en s'arrêtant davantage à quelques-unes d'entre elles qui nécessitent des explications plus approfondies. Celles qui s'inscrivent dans le cadre de différents réinvestissements seront abordées plus loin.

Tableau 3.19. – Subventions attribuées à titre d'ajustements particuliers pour l'année 2008-09

Subventions	**Sommes allouées** *(prévisions)*
Allocations relatives au nombre de grades universitaires	35 121 000 $
Frais indirects de recherche (FIR)	71 034 200 $
Location de locaux	24 249 200 $
Soutien à l'enseignement médical	19 920 200 $
Soutien à l'insertion professionnelle	10 000 000 $
Soutien aux bibliothèques et à l'accès aux équipements informatiques pour les étudiants	18 214 400 $
Services aux étudiants	14 317 600 $
Soutien à l'intégration des personnes handicapées	1 478 200 $
Soutien aux membres des communautés autochtones	778 000 $
Fonds des services aux collectivités	550 000 $
Reconfiguration de l'offre de formation	2 000 000 $
Subvention de contrepartie	10 000 000 $
Programme études-travail pour étudiantes et étudiants étrangers	500 000 $
Programme de mobilité internationale	8 167 600 $
Soutien pour favoriser de saines habitudes de vie	250 000 $
Régime d'assurance santé et sécurité pour les étudiants des cycles supérieurs	100 000 $
Autres projets	1 680 000 $
Autres ajustements particuliers	7 196 400 $

Source: RBU, 2008-09

N.B.: Puisque les sommes allouées restent des prévisions, les fonds réellement affectés à chaque enveloppe durant l'année peuvent différer suite à la publication des calculs définitifs.

- *Allocations relatives au nombre de grades universitaires* (35 121 000 $)[65]

Pour chaque diplômé d'un programme conduisant à un grade, l'université reçoit une enveloppe de 500 $ au baccalauréat, 1 000 $ à la maîtrise et 7 000 $ au doctorat. On utilise les données de l'année civile 2007 (hiver, été et automne 2007) pour recenser le nombre de diplômés et verser les enveloppes.

- *Frais indirects de recherche (FIR)* (71 034 200 $)

Depuis 2004-2005, les FIR (coûts associés à ce qui est périphérique à la recherche) sont pris en compte dans les règles budgétaires afin de soutenir les universités et leurs membres dans leurs activités de recherche. Leur calcul varie selon qu'il s'agisse de recherche subventionnée par un ministère ou organisme relevant du gouvernement québécois, par certains organismes à but non lucratif (agréés par le MELS) ou encore d'autres types de pourvoyeur non reliés au gouvernement québécois.

On retrouve en réalité différentes enveloppes liées aux FIR dans le cadre des ajustements particuliers, soit l'enveloppe relative aux frais indirects de recherche, les enveloppes de transition (créées en raison d'une modification récente à la façon de calculer les FIR) et l'enveloppe de soutien à la recherche. Dans ce dernier cas, il s'agit cependant d'une aide vouée uniquement aux établissements de petite taille (UQAT, UQAC, UQO, UQAR, UQTR, Bishop's) afin de les aider à soutenir leurs activités de recherche. Pour l'année 2008-09, on prévoit 47 934 200$ pour les FIR liés aux recherches subventionnées par Québec ou un organisme agréé, 20 400 000$ dans le cadre de la subvention de transition et 2 700 000 $ pour la subvention de recherche.

- *Location de locaux* (24 249 200 $)

S'applique lorsqu'une université, selon l'évaluation du MELS, manque d'espace (dont elle est propriétaire) pour ses activités d'enseignement, de recherche, d'administration ou de soutien.

- *Soutien à l'enseignement médical* (19 920 200 $)

Destiné aux frais directs de soutien à l'enseignement dans les centres hospitaliers affiliés à une université, le tout en raison de la présence de résidents (étudiants) en médecine et médecine dentaire.

- *Soutien à l'insertion professionnelle* (10 000 000 $)

Pour aider les universités à offrir davantage de stages ainsi que des services d'orientation et de placement destinés à leurs finissants.

65 Les sommes indiquées entre parenthèses à côté des titres représentent les coûts estimés pour l'année 2008-09.

- *Soutien aux bibliothèques et à l'accès aux équipements informatiques pour les étudiants* (18 214 400 $)

Sert à faciliter l'acquisition de livres et périodiques par les bibliothèques et améliorer l'accès aux équipements informatiques pour les étudiants.

- *Services aux étudiants* (14 317 600 $)

Offert aux universités pour « *soutenir la vie étudiante dans les établissements d'enseignement* » (p. 19), ce montant est laissé à la discrétion des établissements quant au choix des services et activités à soutenir. On obtient le coût en multipliant les EEETP (de la seconde année précédente) par 73,54 $.

- *Soutien à l'intégration des personnes handicapées* (1 478 200 $)

Vise à améliorer les conditions d'études des personnes handicapées, principalement au moyen d'un service d'interprète, de recherche liée à une meilleure intégration et de soutien à la vie étudiante.

- *Soutien aux membres des communautés autochtones* (778 000 $)

Vise à « *favoriser la réussite et le développement socioculturel* » (p. 20) chez les étudiants issus des communautés autochtones en aidant les universités à développer des moyens pour y parvenir.

- *Fonds des services aux collectivités* (550 000 $)

Le MELS gère ce programme destiné au personnel enseignant universitaire, lequel dépose annuellement des demandes de subventions destinées à des projets qualifiés de « services aux collectivités », volet souvent oublié de la mission universitaire. La Direction du soutien aux établissements évalue ces demandes et choisit celles qui, à son avis, pourront bénéficier davantage aux organismes et intervenants locaux qui n'auraient pas autrement les moyens de financer de telles recherches. Les sommes à verser dans le cadre de ce programme le sont donc via les règles budgétaires.

- *Reconfiguration de l'offre de formation* (2 000 000 $)

Souhaitant poursuivre la gestion « optimale » des ressources par les universités, le MELS encourage ces dernières à revoir leur offre de formation en donnant les exemples de « *la rationalisation de l'offre de services, la mise en commun des ressources et la création de projets en partenariat avec les établissements d'enseignement collégial* » (p. 20).

- *Subvention de contrepartie* (10 000 000 $)

C'est une façon pour le MELS d'encourager les donateurs privés à se manifester à l'égard des

universités. Pour chaque 1 $ reçu à son fonds de dotation et/ou sa fondation universitaire, un établissement recevra 0,25 $ de la part du ministère. Cette mesure est valide jusqu'à hauteur de 1 million $ par établissement et 10 millions $ pour l'ensemble des établissements.

- *Programme études-travail pour étudiantes et étudiants étrangers* (500 000 $)
  Chaque université (à l'exception du siège social de l'UQ) reçoit un montant de base de 2 000 $ et le reste au prorata de l'effectif étudiant étranger payant le montant forfaitaire. Ces sommes servent à verser un salaire temporaire à tout étudiant étranger (assujetti au montant forfaitaire) se retrouvant dans une situation financière difficile « exceptionnelle ». Ce salaire ne peut être versé qu'à celui inscrit à temps plein et ne peut dépasser le montant forfaitaire payé durant une année scolaire.

- *Programme de mobilité internationale* (8 167 600 $)
  Cette enveloppe est destinée à aider les universités à accroître la mobilité internationale chez leurs étudiants, par exemple dans le cadre de stages et d'échanges dans un autre pays.

- *Soutien pour favoriser de saines habitudes de vie* (250 000 $)
  Un montant de base de 5 000 $ est accordé à tous les établissements et le reste se fait au prorata de l'effectif étudiant. Le tout sert à instaurer des mesures favorisant « *de saines habitudes alimentaires et un mode de vie physiquement actif* » (p. 22).

- *Régime d'assurance santé et sécurité pour les étudiants des cycles supérieurs* (100 000 $)
  Depuis l'automne 2008, tous les étudiants aux cycles supérieurs bénéficient d'une telle assurance via leur université (mesure obligatoire) et le MELS alloue 0,90 $ pour chacun d'eux plus 20 000 $ pour les différents frais de gestion.

- *Autres projets* (1 680 000 $)
  On retrouve ici plusieurs projets spécifiques à certaines universités. Il s'agit de l'UQAC (avec 230 000 $ pour le soutien à la formation dispensée par le Centre d'études amérindiennes et 250 000 $ pour la « *médiatisation* » de l'enseignement), de l'UQO (avec 700 000 $ pour « *soutenir la consolidation de l'offre de formation* ») et de la TÉLUQ (avec 500 000 $ pour moderniser ses équipements d'infrastructure technologique) (p. 22-23).

- *Autres ajustements particuliers* (7 196 400 $)

En plus de l'ensemble des différentes subventions spécifiques existantes, une université peut faire une demande auprès du MELS pour recevoir une subvention spécifique destinée à répondre à un besoin qui n'est pas prévu dans les règles budgétaires. Après étude des différentes demandes, le ministère retient celles qu'il juge pertinentes et les finance à des hauteurs variables selon les cas.

3.2.2. Réinvestissements

On y retrouve une première enveloppe liée à un réinvestissement de 240 millions $ (annoncé en août 2006) applicable aux années 2006-07 à 2008-09, mais les règles budgétaires de la première année d'application (2006-07) se contentaient d'intégrer les nouveaux fonds dans la catégorie « ajustements particuliers ». La répartition annuelle s'effectue à raison de 90 millions $ pour les deux premières années et 60 millions $ pour la dernière, le tout ayant servi en grande partie à financer les coûts supplémentaires associés à l'instauration de la nouvelle grille de programmes[66].

La seconde enveloppe est liée à deux réinvestissements supplémentaires annoncés en mars 2007 (112,2 millions $) et mars 2008 (53,3 millions $) affectant de nouveaux fonds en partie à l'enseignement universitaire. Le premier découle d'une hausse du transfert fédéral associé à l'enseignement supérieur (que le ministère des Finances du Québec a choisi d'affecter aux universités[67]) alors que le second est issu d'une décision budgétaire du gouvernement québécois. Ces deux réinvestissements ne sont toutefois prévus que pour l'année 2008-09.

C'est donc à partir de l'année 2007-08 que cette section « réinvestissements » s'est ajoutée aux subventions spécifiques. Il s'agit en réalité d'un prolongement effectué aux ajustements particuliers et il semble que ce soit davantage par souci d'accorder plus de visibilité politique au fait que de nouveaux fonds étaient disponibles que le MELS a choisi de créer une section en soi. Voyons comment elle se définit pour l'année 2008-09.

---

66 Comme nous l'avons vu précédemment, on est passé de 11 secteurs à 23 familles dès l'année 2006-07, ce qui a occasionné un financement accru pour certains programmes d'études passant d'un ancien secteur à une nouvelle famille au poids de pondération plus élevé.

67 L'enveloppe totale liée à la hausse du transfert est de 187 millions $, dont 112,2 millions $ affecté aux universités.

Tableau 3.20. – Subventions spécifiques attribuées à l'enveloppe « réinvestissements » (2008-09)

Subventions	Sommes allouées (prévisions)
Universités de taille modeste sises en région	10 000 000 $
Réinvestissement de 50 millions	50 000 000 $
Soutien à des partenaires en éducation	1 800 000 $
Ajout à la fonction enseignement	94 000 000 $
Ajout aux frais indirects de recherche	2 000 000 $
Aide aux universités de taille modeste sises en région	10 202 300 $
Aide au siège social de l'Université du Québec	1 000 000 $
Gouvernance et perfectionnement de la fonction publique	275 000 $
Compte à payer de 53 millions $	5 300 000 $
Ajustement pour la médecine	13 100 000 $
Soutien aux familles génie et administration	6 800 000 $
Mesures transitoires pour la déréglementation des montants forfaitaires exigés des étudiants étrangers	16 089 500 $
Collaboration entre les universités et les collèges	3 400 000 $
Bourses en enseignement	10 000 000 $
Plans d'embauche en génie et en administration	14 000 000 $
Soutien à la formation du personnel scolaire	2 500 000 $
Soutien à l'intégration des personnes immigrantes	1 000 000 $
Soutien au démarrage de programmes en santé	600 000 $
COPIBEC	0,75 $ par EEETP

Source: RBU, 2008-09; Règles budgétaires modifiées 2008-09

N.B.: Puisque les sommes allouées restent des prévisions, les fonds réellement affectés à chaque enveloppe durant l'année peuvent différer suite à la publication des calculs définitifs.

3.2.2.1. Réinvestissement de 60 millions $

- *Universités de taille modeste sises en région* (10 000 000 $)

Il s'agit d'une enveloppe qui s'ajoute au soutien déjà reconnu dans le cadre des missions de la subvention générale. Elle se répartit comme suit: 7,0 % pour Bishop's et 93,0 % pour les constituantes régionales de l'UQ (UQAR: 11,0 %; UQAT: 13,8 %; UQAC: 14,6 %; UQO: 20,9 %; ; UQTR: 32,8 %).

- *Réinvestissement de 50 millions* (50 000 000 $)

Chaque établissement reçoit un montant calculé en fonction de la répartition de l'enveloppe liée à la fonction enseignement (incluse à la subvention générale): les EEETP pondérés déterminent donc les différents montants. L'Université Laval a par exemple droit à 7 870 200 $, soit 15,74 % de la subvention liée à la fonction enseignement (239 396 000 $ sur un total de 1 520 909 400 $). Il en va de

même dans tous les autres cas, mais le siège social de l'UQ ne reçoit rien puisqu'il n'est pas inclus dans le calcul de la fonction enseignement.

3.2.2.2. Réinvestissements de 112,2 millions $ et 53,3 millions $

- *Soutien à des partenaires en éducation* (1 800 000 $)

Ces fonds ne sont pas alloués aux universités elles-mêmes, mais destinés à deux projets étroitement liés au milieu universitaire, soit 1 million $ pour le Canal Savoir et 0,8 million $ pour « *le démarrage d'un programme de "Poursuite d'études collégiales et universitaires dans les Amériques, en Asie et en Communauté française de Belgique"'* » (p. 25).

- *Ajout à la fonction enseignement* (94 000 000 $)

Le MELS injecte 94 millions $ de plus à l'enveloppe de la fonction enseignement. Ce qui signifie en clair que, sans pour autant affecter la répartition des sommes entre les établissements, les paramètres utilisés dans le calcul ont été rehaussés en conséquence.

- *Ajout aux frais indirects de recherche* (2 000 000 $)

Suivant la même logique que dans le cas précédent, le calcul de l'enveloppe FIR a été reconsidéré pour tenir compte de l'ajout de 2 millions $ supplémentaires.

- *Aide aux universités de taille modeste sises en région* (10 202 300 $)

S'ajoute aux fonds prévus aux missions (subvention générale) ainsi qu'à ceux du réinvestissement précédent (60 millions $) et se divise de la même façon.

- *Aide au siège social de l'Université du Québec* (1 000 000 $)

Pour aider le siège social de l'UQ afin qu'il appuie différents projets réalisés par ses propres constituantes.

- *Gouvernance et perfectionnement de la fonction publique (275 000 $)*

Versé à l'ENAP pour la soutenir dans son offre de perfectionnement destinée aux employés de la fonction publique gouvernementale.

- *Compte à payer de 53 millions $* (5 300 000 $)

Fait suite à une compression effectuée aux subventions de fonctionnement pour l'année 2003-04

à raison de 53 052 300 $. Après l'élection du gouvernement libéral en avril 2003, son premier budget déposé en juin de la même année apportait son lot de compressions dans les dépenses publiques. Les universités n'y échappèrent pas et les compressions se sont réalisées en diminuant l'étalon utilisé dans le calcul de la fonction enseignement et du soutien à l'enseignement et à la recherche. Le ministre Reid avait à l'époque annoncé qu'il s'agissait d'une situation temporaire et que des correctifs seraient apportés suite à la commission parlementaire qui se tiendrait à l'hiver 2004 (Chouinard, 2003, p. A1).

Ainsi, un écart de 68 835 700 $ s'établissait dans les règles budgétaires 2003-04 entre l'évaluation des besoins totaux faite en fonction des paramètres de calcul qui auraient normalement dû être utilisés (1 849 772 000 $) et les paramètres qui furent effectivement utilisés pour répondre aux attentes budgétaires gouvernementales (1 780 936 300 $). Autrement dit, le MELS a décidé de ne pas respecter la formule de financement pour cette année afin d'économiser, mais sans pour autant en utiliser une nouvelle. Il a donc revu à la baisse les étalons de financement des deux fonctions (enseignement, soutien à l'enseignement et à la recherche), cela bien entendu sans aucun lien avec une évaluation qui aurait pu être faite des coûts moyens justifiant une telle baisse. Cette situation illustre par ailleurs le fait que toute formule de financement reste éminemment politique et sensible à la bonne volonté du gouvernement.

Enfin, puisqu'une somme de 15 783 400 $ avait déjà été utilisée pour financer l'écart observé en 2003-04 (à partir du solde restant pour l'année 2002-03), il restait donc un total de 53 052 300 $ devenu une compression nette. Le ministre s'était engagé à l'automne 2003[68] à remettre cette somme aux universités ultérieurement, mais il faudra attendre 2008-09 pour que les paiements débutent. Une période de dix ans est depuis lors prévue pour rembourser l'intégralité des fonds, d'où les 5,3 millions $ (1/10) versés pour l'année en cours. Il est toutefois prévu que certaines sommes qui ne seraient pas utilisées et reportées par une ou plusieurs universités dans le cadre d'autres enveloppes soient déduites du compte à recevoir (parmi les 53 millions $), ce qui accélérerait le remboursement.

- *Ajustement pour la médecine* (13 100 000 $)

Voué au financement de la formation doctorale en médecine (doctorat de 1er cycle et résidence), à raison de 10 280 000 $ ajoutés à l'enveloppe enseignement pour financer la hausse du poids de

68 Aussi, *Le Devoir* mentionnait en novembre 2003 que le ministre Reid avait finalement fait parvenir une lettre à tous les dirigeants universitaires dans laquelle il s'engageait à réinjecter le fonds plus tard (Chouinard, 2003, p. A1).

pondération des étudiants en résidence (passée de 2,65 à 3,36) et d'une somme non récurrente de 2 786 000 $ versée aux quatre universités dotées d'une faculté de médecine (Laval, Montréal, McGill et Sherbrooke) au prorata de l'effectif étudiant brut des résidents rattachés à chacune d'elles.

- *Soutien aux familles génie et administration* (6 800 000 $)
  Attribué à HEC, l'ETS (École de technologie supérieure, UQ) et Polytechnique. Cette enveloppe est apparue en 2006-07 avec le même montant, mais s'intitulait « Ajustement transitoire pour les établissements monodisciplinaires ». Après avoir été abaissée à 4 511 000 $ en 2007-08, elle est revenue à son montant initial en 2008-09 et a été rebaptisée. Notons que l'ENAP, bien que répondant aux critères de cette enveloppe, n'a pas été incluse dans l'entente avec le MELS.

- *Mesures transitoires pour la déréglementation des montants forfaitaires exigés des étudiants étrangers* (16 089 500 $)
  La déréglementation des six familles de programmes pour les étudiants étrangers occasionne, selon l'évaluation ministérielle, un manque à gagner annuel de 16,1 M $ pour les universités. L'intégralité de cette somme leur est versée en 2008-09, mais les montants diminueront progressivement au fil des ans pour atteindre zéro en 2014-15, alors que ces étudiants deviendront « autofinancés » comme nous l'avons vu précédemment.

- *Collaboration entre les universités et les collèges* (3 400 000 $)
  Différents projets impliquant à la fois des collèges (publics ou privés) et des universités peuvent bénéficier de fonds via cette enveloppe.

- *Bourses en enseignement* (10 000 000 $)
  Dans le but « *d'attirer et de retenir des professeurs de calibre exceptionnel ou à fort potentiel dans les disciplines de génie ou d'administration* » (Règles budgétaires modifiées, 2008-09, p. 1), le MELS alloue 5,7 millions $ pour le génie et 4,3 M $ pour l'administration. Il s'agit essentiellement de « primes » versées à certains professeurs dans ces deux seuls domaines visant à ce que les universités puissent leur offrir des avantages et conditions de travail plus « compétitives ».

- *Plans d'embauche en génie et en administration* (14 000 000 $)
  Encore réservée aux domaines de génie et d'administration, cette enveloppe prévoit 2,1 M $ pour le génie civil, 5,9 M $ pour les autres secteurs en génie ainsi que 6 M $ pour l'administration.

L'objectif principal est d'accroître le nombre de professeurs réguliers dans ces deux domaines en vue d'augmenter leur ratio par rapport aux chargés de cours et diminuer le nombre d'étudiants par cours.

- *Soutien à la formation du personnel scolaire* (2 500 000 $)
  Vise à « *favoriser des projets de partenariat entre une université et le milieu scolaire dans le but d'améliorer la formation continue du personnel scolaire* » (*Idem*, p. 3), ce qui permettra notamment aux universités de développer des projets particuliers de formation destinée au personnel scolaire.

- *Soutien à l'intégration des personnes immigrantes* (1 000 000 $)
  En vue d'aider les étudiants ou candidats aux études dans leurs démarches relatives entre autres à l'intégration d'un ordre professionnel ou à la formation d'appoint pour ceux déjà formés à l'étranger.

- *Soutien au démarrage de programmes en santé* (600 000 $)
  Cette enveloppe est destinée à aider le financement de l'élaboration et de l'implantation de nouveaux programmes d'études en santé liés à une priorité gouvernementale et universitaire où est constatée une pénurie de main-d'œuvre.

- *COPIBEC*
  Il est à noter que le MELS a publié également une règle supplémentaire durant l'été 2009 affectant 0,75 $ par EEETP (de l'année civile 2007) à chaque université en vue de couvrir « *la moitié de la hausse des droits d'auteur convenue entre la CREPUQ et COPIBEC* » (Règles budgétaires modifiées, 2008-09, p. 5).

3.2.3. Subventions destinées aux établissements jouant un rôle de fiduciaire

Dernier type d'ajustements particuliers, ce type de subvention n'est pas destiné à l'usage des universités elles-mêmes, qui se contentent de gérer les fonds. L'argent peut servir soit à leurs propres membres (notamment les étudiants) ou encore des membres extérieurs (dans le cadre d'activités para-universitaires). Les critères d'attribution ne sont pas définis par les universités, mais plutôt par le MELS ou d'autres organismes. L'établissement fiduciaire n'a donc que la responsabilité de verser les fonds aux personnes et organismes à qui ils seront destinés durant l'année universitaire. Par ailleurs, les fonds ne sont pas nécessairement tous dépensés, si bien que les montants fixés initialement ne représentent que la limite qu'on ne peut dépasser, mais non l'argent réellement versé. En définitive, les universités servent donc d'intermédiaires entre le MELS et les personnes ou organismes visées par les enveloppes.

Tableau 3.21. – Subventions destinées aux établissements jouant un rôle de fiduciaire (2008-09)

Bourses pour de courts séjours d'études universitaires à l'extérieur du Québec	10 000 000 $
Sommes accordées pour les activités para-universitaires	3 000 000 $
Bourses d'études aux cycles supérieurs en sciences infirmières	1 381 000 $

Source: RBU, 2008-09

N.B.: Puisque les sommes allouées restent des prévisions, les fonds réellement affectés à chaque enveloppe durant l'année peuvent différer lors de la publication des calculs définitifs.

- *Bourses pour de courts séjours d'études universitaires à l'extérieur du Québec* (10 000 000 $)

Contrairement aux deux autres enveloppes, la répartition des montants entre chaque université est connue dès la publications des règles budgétaires puisqu'elle repose sur l'effectif étudiant ayant le statut de résidence québécoise et inscrit à temps plein à un programme de baccalauréat, maîtrise ou doctorat à l'automne 2006. On prévoit également un minimum de 25 000 $ dans le cas des très petites universités (e.g. INRS et ENAP).

Les fonds servent à offrir aux étudiants résidents québécois des bourses (dont le maximum varie entre 750 $ et 1 000 $ par mois) pour étudier en-dehors du Québec entre deux et huit mois et ce, pour un maximum de deux fois par personne. La formation poursuivie fait partie du programme d'études entamé au Québec: il ne s'agit donc pas de bourses pour suivre un autre programme à l'extérieur.

- *Sommes accordées pour les activités para-universitaires* (3 000 000 $)

Les activités financées varient d'une année à l'autre et ne sont tout à fait connues que lorsque sont publiés les calculs définitifs. Sur l'enveloppe 2008-09, seuls 439 500 $ sont déjà prévus aux règles budgétaires pour l'Institut des sciences mathématiques (UQAM) et l'Institut Thomas More (Bishop's). Par contre, à partir des calculs définitifs 2007-08, on constate que sur l'ensemble des 3 000 000 $ prévus cette année-là également, seulement 1 840 000 $ auront été effectivement dépensés dans un total de neuf projets associés à sept universités.

- *Bourses d'études aux cycles supérieurs en sciences infirmières* (1 381 000 $)

Ce programme de bourse est destiné, d'une part, à récompenser les étudiants inscrits au 2e cycle en sciences infirmières et ayant complété au moins 15 crédits en offrant des bourses de 20 000 $ (pour une seule année) puis, d'autre part, ceux de 3e cycle avec des bourses de 39 000 $ (pour une ou deux années selon les cas).

Il a été mis sur pied par le MELS et les huit différentes universités offrant les programmes de cycles supérieurs en sciences infirmières, mais la gestion est en partie effectuée par la Fondation de recherche en sciences infirmières du Québec. On remarque que tous les fonds ont été versés durant l'année 2007-08 (987 800 $).

3.3. LES CALCULS DÉFINITIFS

Maintenant que nous avons passé en revue l'ensemble des éléments inclus à la subvention de fonctionnement (subvention générale et subventions spécifiques), concluons le tout avec une brève comparaison effectuée à partir des données de l'année 2007-08, c'est-à-dire l'année la plus récente pour laquelle les règles budgétaires et les calculs définitifs sont connus au moment de rédiger ces lignes.

Premier constat: aucun changement n'a été apporté quant à la subvention générale, ce qui s'explique par la manière de l'établir reposant essentiellement sur des données déjà connues lors de la rédaction des règles budgétaires. Ainsi, chaque enveloppe (subventions normées, missions, revenus sujets à récupération) est restée la même dans les calculs définitifs. Ce qui nous conduit en toute logique au second constat: seules les subventions spécifiques ne représentent plus tout à fait les mêmes sommes entre les deux étapes (règles budgétaires et calculs définitifs). On notera cependant que certains calculs de la subvention générale peuvent être revus à la hausse ou à la baisse suite au recomptage de l'effectif étudiant, ce qui n'est connu que deux années plus tard.

Pour l'ensemble des subventions spécifiques (ajustements particuliers, réinvestissement, établissements fiduciaires), on constate un surplus de 23 551 200 $. Ainsi, par rapport aux 348 408 100 $ consentis (mais non « avancés » comme tels) par Québec en début d'année, 324 856 900 $ aura été effectivement dépensé par l'ensemble du réseau universitaire durant l'année 2007-08, soit 93,24 %.

Cependant, on ne retrouve que sept subventions liées aux ajustements particuliers et deux aux établissements fiduciaires qui ont occasionnés des montants réels différents de ceux prévus. À l'exception d'une subvention destinée aux « saines habitudes de vie » qui n'existait pas initialement et fut créée durant l'année universitaire, toutes les autres étaient déjà mentionnées dans les règles

budgétaires. Pour ces huit-là, il n'y en a qu'une qui a connu un montant final supérieur à celui prévu (« soutien à l'intégration des personnes handicapées »), mais faiblement (voir tableau 3.21.). Dans tous les autres cas, on a observé des dépenses réelles moindres dans des proportions assez variables.

Soit dit en passant, ce n'est pas nécessairement une « bonne » ou une « mauvaise » chose que les dépenses réelles diffèrent de celles prévues. En réalité, lorsque le MELS prépare les règles budgétaires, quelques enveloppes sont difficilement prévisibles puisqu'elles dépendent de plusieurs facteurs qui échappent à son contrôle. C'est encore plus vrai lorsqu'une nouvelle subvention est créée et peut se baser sur des évaluations sous-estimant ou surestimant la demande.

Il faut donc se rappeler que les règles budgétaires ne peuvent réellement prévoir le financement que lorsqu'il se base sur des données déjà connues, comme c'est le cas de la subvention générale. On peut cependant déduire, à la lumière des données, que certains postes budgétaires reflètent davantage les priorités ministérielles que celles des universités. C'est notamment le cas pour le soutien à la « reconfiguration de l'offre de formation » que peu d'universités semblent intéresser à réclamer.

Tableau 3.22. – Subventions spécifiques dont les dépenses prévues et réelles diffèrent (2007-08)

Subvention	Dépenses prévues (règles budgétaires)	Dépenses réelles (calculs définitifs)	Budget dépensé (%)
Location de locaux	27 418 000 $	23 360 600 $	85,20%
Saines habitudes de vie	0 $	250 000,00 $	*ne s'applique pas*
Soutien à l'intégration des personnes handicapées	1 084 900 $	1 156 700 $	106,62%
Soutien aux membres des communautés autochtones	900 000 $	377 300 $	41,92%
Fonds des services aux collectivités	567 200 $	398 900 $	70,33%
Reconfiguration de l'offre de formation	2 000 000 $	760 000 $	38,00%
Autres ajustements particuliers	29 862 400 $	13 550 700 $	45,38%
Sommes accordées pour certaines activités para-universitaires	3 000 000 $	1 840 000 $	61,33%
Bourses aux diplômés en technologies de l'information	425 000 $	12 100 $	2,85%
Total des subventions spécifiques (incluant celles n'ayant pas connu de changement)	348 408 100 $	324 856 900 $	93,24%

Source: RBU, 2007-08; CDU, 2007-08

En plus des changements connus grâce aux calculs définitifs un peu plus d'un an après la publication des règles budgétaires, d'autres changements prendront deux ans à être connus puisqu'ils résultent du recomptage de l'effectif étudiant. Ainsi, pour l'année 2007-08, certains changements ne seront connus que durant l'année 2009-10. À cet effet, une nouvelle règle a été adoptée en mars 2008 pour se conformer aux « principes comptables généralement reconnus » (PCGR).

> « *Auparavant, le recomptage d'une année était payé deux ans plus tard et la dépense était imputée en totalité dans les deux derniers mois de l'année universitaire. Dorénavant, le recomptage sera estimé et payé dans l'année courante et sa dépense sera imputée selon les taux de bascule reconnus pour les universités, soit 75 % avant le 31 mars et 25 % pour les mois d'avril et de mai.*
>
> *La subvention est reconnue et octroyée au cours de l'année universitaire 2007- 2008. Cette subvention est établie sur le coût du recomptage de l'effectif étudiant, estimé en mars 2008, en se basant sur la croissance prévue des effectifs pour l'année concernée. Par la suite, le Ministère alloue à chaque établissement une quote-part de cet estimé équivalente au prorata des enveloppes récurrentes assujetties au recomptage. [...]*
>
> *Lorsque l'effectif étudiant définitif de l'année 2007-2008 sera connu, soit lors de l'année universitaire 2009-2010, un ajustement sera effectué, s'il y a lieu, en plus ou en moins, sur la base de la différence entre l'effectif réel de l'année universitaire, auquel on applique les paramètres budgétaires de l'année 2007-2008, et l'estimé du recomptage.* » (p. 2)

Enfin, pour l'année 2007-08, une enveloppe de 41 500$ a été versée à titre d'« ajustement définitif du recomptage de l'année 2005-2006 » et on alloue 52 173 200 $ pour l' « estimation du recomptage de l'effectif étudiant » de l'année 2007-08. Cette estimation pourra cependant être revue à la hausse ou à la baisse lors des calculs définitifs de l'année 2009-10. Au bout du compte, bien qu'on les qualifie de « définitifs », ces calculs ne représentent en réalité qu'une fin qui se fait encore attendre deux autres années!

3.4. CONCLUSION

Les subventions de fonctionnement représentent véritablement le cœur de l'intervention du MELS liée aux finances universitaires. Plus encore, elles restent l'essentiel des revenus pour les établissements et ce, toutes sources publiques et privées confondues. C'est pour cette raison qu'il est plus qu'essentiel de bien saisir les modalités de ces subventions puisque c'est précisément en s'arrêtant à

la manière dont elles sont établies annuellement que l'on peut comprendre par exemple quelle part d'autonomie est conférée aux universités dans la réalisation de leurs missions ou encore quelles priorités sont davantage mises en exergue par le MELS.

Véritable « bible » du financement universitaire, les règles budgétaires que publie chaque année le MELS (ainsi que les calculs définitifs qui les suivent) représentent donc une source inépuisable de renseignements pour mieux comprendre les réalités des administrations universitaires. Nous espérons que cet effort pédagogique aura porté fruit en offrant au lecteur une analyse détaillée de l'ensemble des parties composant ce document administratif qui reste trop souvent méconnu.

Nous aurons par ailleurs l'occasion de revenir sur plusieurs questions soulevées dans ce chapitre dans le cadre du chapitre VI portant sur l'influence de la détermination du financement public auprès des universités. Avant toute chose, poursuivons au chapitre suivant avec l'autre volet de l'intervention du ministère: les subventions d'investissements.

CHAPITRE IV
Les subventions d'investissements du MELS

Seconde facette de l'intervention ministérielle, les subventions d'investissements sont fréquemment passées sous silence quand vient le temps de s'intéresser au financement des établissements universitaires québécois. Si cela s'explique en partie par le fait que les sommes allouées au « fonctionnement » des universités soient largement plus importantes que celles versées pour leur développement davantage physique, il reste que cet aspect ne doit pas pour autant être négligé. À moins bien sûr de ne pas s'en faire advenant le cas où les édifices actuels s'écrouleraient, les nouveaux devenus nécessaires ne seraient pas réalisés, les équipements informatiques non renouvelés...

On peut définir les subventions d'investissements comme celles qui ont trait à la construction de nouveaux aménagements (édifices, locaux, jardins, infrastructures, etc.) et leurs modifications ultérieures ainsi qu'à l'acquisition de nouveaux équipements et leur renouvellement subséquent. Si la définition des aménagements ne pose pas trop de problème, il en va autrement pour celle des équipements. On comprendra qu'il ne s'agit pas de tout ce que l'établissement peut acheter en termes de fourniture (crayons, papier, trombones, etc.) ou encore du nettoyant pour les planchers, mais plutôt par exemple des appareils de laboratoire, du mobilier, des ordinateurs, etc.

Nous verrons dans ce chapitre comment sont définies les normes d'espaces et de coûts dans le *Cadre normatif des investissements universitaires* – que nous avons brièvement évoqué au second chapitre – et en quoi cela se répercute sur les plans quinquennaux récents. Avant d'y parvenir, nous commencerons toutefois par aborder les lois et règlements qui s'appliquent aux subventions d'investissements.

4.1. L'ESPRIT DES LOIS

Le plan quinquennal adopté chaque année par le MELS se base sur les paramètres définis dans le cadre normatif, lequel détermine la manière selon laquelle seront fixées les subventions d'investissements incluses au plan. On y trouve aussi des enveloppes supplémentaires non liées au cadre normatif que nous aborderons à la fin de ce chapitre. L'importance de ce cadre normatif ne doit

cependant pas nous faire oublier que les plans quinquennaux sont rendus possibles en vertu de la *Loi sur les investissements universitaires* et ce, depuis 1968. D'autres lois et règlements viennent encadrer le processus d'allocation des subventions d'investissements, mais en jouant davantage un rôle complémentaire relatif à certains aspects plus précis du plan quinquennal.

Rappelons par ailleurs que les subventions de fonctionnement ne relèvent pas d'une loi précise, mais bien des règles budgétaires. Dans ce cas, le cadre législatif est donc peu orienté sur l'encadrement des subventions de fonctionnement et nous avons choisi de ne pas lui consacrer une section spécifique dans le chapitre précédent. À l'opposé, puisqu'une loi précise encadre les subventions d'investissements et que d'autres lois et règlements la complètent, il apparaît alors pertinent de s'y arrêter de manière plus formelle dans les lignes qui suivent.

4.1.1. La *Loi sur les investissements universitaires*

La première loi similaire fut sanctionnée[69] en mars 1960 (*Loi concernant les investissements immobiliers des universités*), mais instituait plutôt un programme visant à ce que le gouvernement garantît les emprunts des universités contractés auprès des institutions financières ou au moyen de l'émission d'obligations (par les universités) sur le marché. Elles pouvaient ainsi bénéficier de taux d'intérêt plus avantageux et offrir des garanties supplémentaires aux détenteurs d'obligations. Étant donné qu'il ne s'agissait pas de subventions à proprement parler, aucune planification du développement des campus universitaires n'était prévue, ni bien sûr aucun cadre normatif. Les établissements avaient donc la responsabilité de réaliser leurs propres projets d'investissements et trouver sur le marché les fonds nécessaires pour y parvenir. De son côté, l'État se contentait de garantir les emprunts et émissions d'obligations et devait constituer un fonds de prévoyance à cette fin, mais sans pour autant approuver les projets ni les financer directement.

On optera par contre dès l'année suivante, sous Jean Lesage, pour un programme plus proche de celui que l'on connaît aujourd'hui. Sanctionnée en juin 1961, la *Loi concernant le financement des investissements universitaires* instaurait le principe du versement par l'État des fonds (subventions d'investissements) destinés à soutenir les établissements dans leurs projets approuvés par le ministre de

69 Dans le processus législatif québécois actuel, une loi adoptée par l'Assemblée nationale (députés) n'est valide qu'après la sanction du lieutenant-gouverneur. Avant 1968, la loi devait aussi être adoptée par le sénat avant d'être envoyée au lieutenant-gouverneur en vue de la sanction.

la Jeunesse[70] dans le cadre du plan quinquennal. Une nouvelle loi devra par la suite être adoptée annuellement où seront exposés les subventions allouées pour les cinq années à venir (pour chaque université et chacun de ses projets). On remarque cependant que les années 1964-65 à 1967-68 ont donné lieu à des plans étalés sur 7 ans et même plus, mais il s'agissait d'une situation temporaire liée au fait que le ministère avait alors décidé de tenir compte des subventions annuelles versées depuis 1961-62.

C'est donc par la sanction de la *Loi des investissements universitaires* en juillet 1968 que la façon de faire actuelle sera mise en place. Malgré un changement de nom suite à la refonte juridique[71], cette loi est restée sensiblement la même au fil du temps puisqu'elle définit surtout les grandes lignes du processus d'attribution des subventions. En réalité, depuis 1968, les modifications législatives significatives n'ont eu lieu qu'à de rares occasions[72]. On remarque surtout, suite à l'abolition du Conseil des universités en 1993, que le ministre n'a plus à obtenir les « avis requis » du Conseil avant de déposer un plan quinquennal, mais les autres modifications comportaient plutôt des précisions sans grande conséquence. Le réel changement se trouve en fait dans le nouveau *Règlement sur les investissements universitaires* (lié bien sûr à la loi du même nom) adopté en 2008.

Ce sont alors davantage certaines autres lois qui, au fil du temps, ont apporté des changements aux subventions d'investissements, mais la *Loi sur les investissements universitaires* (L.R.Q., chap. I-17) elle-même vise essentiellement à définir quelques termes et surtout expliquer comment sont versées les subventions aux établissements. Tout d'abord, on y définit un investissement comme « *toute dépense en immobilisations ou d'équipement, y compris le coût d'acquisition de mobilier, d'appareillage et d'outillage ou d'un fonds de bibliothèque* » (article 1) et précise que le ministre peut préparer annuellement un nouveau plan quinquennal où les subventions d'investissements sont étalées sur chacune des cinq années à venir. Pour ce faire, les projets quinquennaux des universités devront au

70 Avant la création du MEQ en 1963, c'était le ministre de la Jeunesse qui était responsable de l'éducation.

71 Un certain « ménage » fut réalisé dans les différentes lois de l'Assemblée nationales donnant lieu aux *Lois refondues du Québec* (1977). On y a notamment rebaptisé la *Loi des investissements universitaires* (17 Eliz. II, chap. 65) pour lui donner sa forme actuelle: *Loi sur les investissements universitaires* (chap. I-17). Cette pratique de refonte occasionnelle des lois s'était jusqu'alors effectuée à quelques reprises, mais elle est abandonnée depuis 1979 puisque la refonte s'effectue désormais de manière continue (L.R.Q., chapitre R-3).

72 Nous entendons par « significatives » les modifications qui changent le contenu et/ou la portée de la loi. Sont donc exclues celles ayant davantage trait à la forme, par exemple suite à un changement de nom du ministère de l'Éducation ou encore à de nouvelles définitions légales des universités. Comme pour toutes les lois, l'intégralité des modifications se trouve dans la version en ligne la plus récente (http://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca).

préalable avoir été transmis au ministre avant l'échéance fixée afin qu'il puisse élaborer son plan. C'est cependant le gouvernement qui approuvera le plan déposé par le ministre, au moyen d'un décret adopté par le Conseil des ministres détaillant les projets approuvés ainsi que les subventions versées à chaque établissement.

En plus des subventions liées aux projets quinquennaux déposés par les universités, la loi prévoit aussi que le ministre (au nom du gouvernement) peut accorder d'autres subventions visant à « *pourvoir en totalité ou en partie, à même les fonds votés annuellement à cette fin par le Parlement, au paiement en principal et intérêts de tout emprunt contracté ou à contracter par l'établissement universitaire ainsi qu'au paiement des frais et dépenses afférents à cet emprunt.* » (article 6.1). Autrement dit, le gouvernement peut décider (mais n'y est pas obligé) de couvrir les coûts assumés par une université pour un projet faisant partie du plan quinquennal pour lequel elle aurait contracté un emprunt. Cette clause ne prévaut cependant pas pour d'autres projets qui n'auraient pas été financés dans le cadre du plan quinquennal, c'est-à-dire les projets « autofinancés »[73].

Enfin, en plus de la loi elle-même, un règlement a été adopté en septembre 2008 en vue d'encadrer les projets d'investissements pour lesquels une université ne demande pas de subvention d'investissements. Avant cette date, les universités étaient libres de préparer leurs autres projets (notamment pour les résidences étudiantes, qui ne sont pas admissibles aux subventions) comme bon leur semblait puisque l'État n'y versait pas un sou (ou à tout le moins par le biais de la *Loi sur les investissements universitaires*). Ce n'est désormais plus le cas et cette situation doit être analysée à la lumière des ratés financières qu'a connu le projet immobilier de l'Îlot Voyageur entrepris par l'UQAM. Rien n'empêche donc une université d'autofinancer un nouveau pavillon qui pourrait être admissible aux subventions quinquennales, si elle en a évidemment les moyens, mais ce projet devra tout de même être autorisé par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

Notons en terminant que, bien que la loi – comme la plupart des lois par ailleurs – permette au gouvernement d'adopter tous les règlements qu'il juge nécessaire, aucun ne l'a été durant trente ans. À notre avis, cette particularité s'explique par le fait qu'auparavant, les modifications avaient été apportées

73 Le récent projet immobilier de l'UQAM (Îlot Voyageur), qui devait être autofinancé, a néanmoins reçu un soutien gouvernemental. Il ne s'inscrivait toutefois pas dans le cadre de cette loi. L'UQAM avait lancé une émission d'obligations afin de trouver le financement nécessaire sur le marché, mais le gouvernement a décidé de racheter ces obligations pour éviter l'abandon du projet.

au moyen de lois puisque la situation de gouvernement majoritaire en facilitait le processus (ligne de parti oblige). Par contre, dans le contexte du dernier gouvernement libéral minoritaire (2007-08), il appert que la ministre Michelle Courchesne a voulu faire adopter rapidement les modifications jugées urgentes (suite aux problèmes qu'avait connus l'UQAM) et a les donc soumises au Conseil des ministres (plutôt qu'à l'Assemblée nationale) qui les a acceptées par décret.

4.1.2. Les autres lois liées aux investissements universitaires

Certains autres règlement et lois[74] concernent partiellement les investissements universitaires, mais plus souvent qu'autrement de manière indirecte. Ils précisent par exemple comment doit être octroyé un contrat ou encore de quelle manière un autre ministère que le MELS peut intervenir dans le processus. Sans passer en revue l'ensemble de cette documentation juridique, nous aborderons plus particulièrement certaines lois et règlements qui y jouent un rôle important. Il va sans dire que nous ne décortiquerons pas chaque article de ces lois et règlements, mais expliquerons plutôt ce qui y influence le versement des subventions d'investissements.

C'est ainsi que la ***Loi sur l'administration financière*** (L.R.Q., chap. A-6.001) a été modifiée en 2007 afin que le ministère des Finances et celui de l'Éducation aient l'obligation d'approuver certaines transactions de nature financière effectuées par une université. Ces transactions concernent plus précisément « *tout instrument ou contrat financier qui a pour objet la gestion des risques financiers, notamment les conventions d'échange de devises ou de taux d'intérêt, les contrats prévoyant l'achat ou la vente d'une option et les contrats à terme* » (article 77, 1°). Ce qui signifie par exemple que lorsqu'une université souhaite réaliser un emprunt, un placement ou un autre engagement financier (prévu par décret), elle doit au préalable obtenir l'aval des deux ministres responsables de l'Éducation (dans un premier temps) et des Finances (dans un second temps).

Quelques exceptions sont cependant prévues à la loi[75] et dans certains règlements liés, notamment dans le cas d'un emprunt de moins de 20 millions $ qui est contracté dans le but de financer un projet d'immobilisations ne recevant pas de subventions d'investissements[76]. Autrement dit, tout

74 Un règlement existe toujours en vertu d'une loi dite habilitante, c'est-à-dire qui définit en somme le cadre général dans lequel il s'insère. Si tout règlement est lié à une loi, toute loi n'a pas toujours un ou des règlements qui lui sont liés.

75 Fondations, caisses de retraite et fonctions fiduciaires (dans le cadre de ce type d'enveloppe prévu aux règles budgétaires).

76 *Règlement sur les emprunts effectués par un organisme*, article 3. Ces projets doivent cependant être approuvés par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport s'ils sont évalués à plus de 1 million $ (voir section 3.1.1.3.).

emprunt contracté pour financer un projet prévu au plan quinquennal doit recevoir l'aval des deux ministères, de même que tout projet de 20 millions $ ou plus autofinancé (qui ne reçoit pas de subventions d'investissements). Bien entendu, les transactions de nature financière visent quantité d'autres applications que les stricts investissements universitaires relavant davantage du fonctionnement.

On comprendra donc que cette loi exerce une influence considérable auprès des établissements depuis les modifications qui y furent apportées en 2007. Dans le cas plus précis des universités[77], Monique Jérôme-Forget (ministre des Finances) avait surtout proposé ces modifications suite aux problèmes financiers de l'UQAM et de son désormais célèbre Îlot Voyageur, concluant son point de presse en précisant que « *ce projet de loi a pour objectif d'éviter des problèmes tels qu'on a connus à l'UQAM. Et les problèmes également ont été connus par des sociétés publiques qui ont acquis des papiers commerciaux. Voilà le but de ce projet de loi.* »[78]. Par ailleurs, depuis 2007, les budgets d'investissements concernant les « infrastructures publiques » (financées en partie ou en totalité par le gouvernement) doivent prévoir « *la résorption, dans un délai de 15 ans, du déficit d'entretien établi au 1er avril 2008* » en vertu de la ***Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*** (L.R.Q., M-1.2).

Le lecteur avisé notera que la plupart des changements récents apportés aux différentes lois relatives au financement universitaire sont presque toujours justifiés par le « cas UQAM », qui est ainsi devenu la caution morale du gouvernement Charest lorsqu'il souhaite encadrer davantage la gestion de l'université par l'État ou encore d'autres intervenants extérieurs au milieu universitaire. Qui plus est, un projet de loi (nº 38) déposé récemment par la ministre Michelle Courchesne vise précisément à ce que tous les conseils d'administration des universités contiennent une minorité de membres de la communauté universitaire.

Dans un autre ordre d'idées, lorsque l'université souhaite établir un contrat de construction, de services ou d'approvisionnement avec un fournisseur qui lui est extérieur, elle doit se soumettre aux dispositions prévues à la ***Loi sur les contrats des organismes publics*** (L.R.Q., chap. 65.1) ainsi qu'aux règlements qui lui sont liés. Adopté en 2006 également par la ministre Monique Jérôme-Forget, cette

77 En plus des universités, plusieurs autres institutions et organismes publics sont visés par les changements apportés.
78 http://www.assnat.qc.ca/FRA/conf-presse/2007%5C071115MJ.HTM

loi avait surtout comme objectif de permettre le recours à la formule de partenariat public-privé (PPP). Comme l'explique le MELS dans son rapport annuel de gestion 2007-08 où il se fait lui-même promoteur de l'idée, l'ancien *Règlement sur les contrats de construction des immeubles des commissions scolaires* qui servait de référence pour les contrats des universités ne permettait que le financement en mode « conventionnel ».

> « *La Loi sur l'instruction publique et le Règlement sur les contrats de construction des immeubles des commissions scolaires ne permettent pas de réaliser des projets sous forme de partenariat public-privé. Le Ministère a collaboré à un comité interministériel dirigé par le Secrétariat du Conseil du trésor en vue de présenter un projet de loi concernant les contrats des organismes publics et ayant notamment pour but d'introduire des dispositions relatives au partenariat. Cette loi, adoptée par l'Assemblée nationale le 15 juin 2006, est entrée en vigueur le 1er octobre 2008 et porte sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services.*
>
> *Du côté de l'enseignement supérieur, un projet de partenariat public-privé a été réalisé pour la construction du nouveau campus de l'UQAR, à Lévis. Ce projet comporte de nombreux avantages au regard des coûts et des risques associés à la construction.* » (MELS, 2008, p. 73)

En somme, cette loi et les trois règlements qui y sont liés[79] expliquent dans quelles conditions doivent avoir lieu les appels d'offres (pour les trois différents types de contrat), quelles sont les obligations des « organismes publics » (dont font légalement partie les universités) relativement à la reddition de comptes vis-à-vis du ministère et du gouvernement, les démarches à suivre, le suivi à effectuer pendant et après la réalisation des travaux, etc.

Avec la ***Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*** (chap. A-7.002), la même ministre Monique Jérôme-Forget a permis la création d'une société d'État se consacrant exclusivement aux dossiers liés aux PPP. Sans détenir de rôle décisionnel formel, elle formule des recommandations au gouvernement sur la pertinence d'adopter le mode conventionnel ou PPP pour financer un projet particulier et ce, pour tous les ministères, organismes gouvernementaux et « organismes publics » (incluant les universités). Dans le cas des universités, c'est plutôt dans les règles budgétaires que le recours ou non à la formule PPP a été explicité, comme nous avons pu le constater dans le chapitre précédent. Mentionnons simplement que cette loi définit comme suit un contrat de type PPP.

79 Règlements sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics (R.Q. c. C-65.1, r.1), sur les contrats de services des organismes publics (R.Q. c. C-65.1, r.2) et sur les contrats de travaux de construction des organismes publics (R.Q. c. C-65.1, r.3).

> « *Un contrat de partenariat public-privé est un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public.* […]
>
> *Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens.* » (article 6)

Signalons que depuis sa création en 1968, l'Université du Québec (UQ), en vertu de la ***Loi sur l'université du Québec*** (L.R.Q., chap. U-1), « *doit transmettre au ministre chaque année* […] *son budget de fonctionnement et d'investissement pour l'année financière suivante* » (article 23) et que ce budget doit notamment inclure des prévisions budgétaires pour l'ensemble des composantes du réseau de l'UQ (dont évidemment les universités constituantes[80]). Si bien que le dépôt des projets d'investissements de chaque université constituante (qui se fait avant l'adoption du plan quinquennal par décret gouvernemental) est en quelque sorte précédé par le dépôt du budget d'investissements de l'UQ. Cette particularité ne s'applique cependant pas aux autres universités dites « semi-publiques » (Montréal, Laval, Sherbrooke, McGill, Concordia, Bishop's), mais toutes les universités doivent transmettre annuellement leurs états financiers (incluant un rapport de performance) en vertu de la ***Loi sur les établissements de niveau universitaire*** (L.R.Q, chap. E-14.1).

Dans le cas de l'UQ, puisqu'il ne s'agit que de prévisions budgétaires incluses au budget de l'Université du Québec (en tant que réseau), les constituantes demeurent donc libres de proposer leurs propres projets d'investissements au MELS et au gouvernement qui tranchera dans le cadre du plan quinquennal. Un projet de loi (nº 40) sanctionné le 21 septembre 2009 élargit cependant la portée de l'article 23 en précisant que l'UQ devra transmettre au ministre des Finances « *toute prévision budgétaire et tout projet quinquennal d'investissements de l'Université, des universités constituantes, des instituts de recherche et des écoles supérieures que le ministre requiert* » (article 26). Toutes les composantes de l'UQ devront de plus fournir au MELS régulièrement des rapports d'étape sur leur situation financière.

---

80 L'Université du Québec est considérée comme un réseau universitaire regroupant différentes universités « constituantes », mais chacune d'elles a le statut d'établissement universitaire en vertu de la *Loi sur les établissements de niveau universitaire*. Bien que chaque constituante jouisse d'une assez grande autonomie dans sa gestion interne, plusieurs décisions et planifications doivent obtenir l'aval de l'Assemblée des gouverneurs, l'instance dirigeante de l'Université du Québec.

L'UQAM bénéficie cependant du statut d'université « associée » depuis 1989, mais cette singularité ne lui permet pas de se soustraire aux contraintes d'ordre budgétaire et financier propres aux universités constituantes. Ce statut lui permet par contre de décerner ses propres diplômes et conclure elle-même des ententes interuniversitaires.

Finalement, les universités peuvent emprunter des fonds à des conditions avantageuses par rapport au marché auprès de Financement-Québec, une société d'État instituée en vertu de la ***Loi sur Financement-Québec*** (L.R.Q., chap. F-2.01). À titre d'exemple, au 31 mars 2009, les prêts à long terme représentaient un total de 13,953 milliards $ consentis aux établissements de la santé (38 %), aux commissions scolaires (33 %), aux universités (19 %) et aux cégeps (10 %), ce qui représente environ 2,65 milliards $ prêtés aux seules universités[81]. Ces fonds peuvent servir à différents besoins, pas forcément liés aux immeubles et équipements.

4.2. LES NORMES D'ESPACE[82]

Maintenant que nous avons pu mieux comprendre les lois et règlements influençant les dépenses d'investissements des universités et la manière dont ces dernières pourront obtenir des subventions à ce titre de la part du MELS, voyons à présent le cadre normatif. Rappelons que c'est en réalité ce qui encadre la manière dont seront calculées les subventions d'investissements prévues au plan quinquennal.

Si ce plan est l'équivalent des règles budgétaires dans le cas des subventions de fonctionnement, le cadre normatif joue par contre un rôle crucial dans l'élaboration du plan puisqu'il définit précisément les normes d'espace et de coût applicables aux projets présentés par les universités et approuvés par le ministère, de même que les sommes versées pour les modifications apportées au parc immobilier et le renouvellement du parc mobilier. C'est ce qui explique qu'il y a un nouveau plan tous les ans, mais que le cadre normatif n'est qu'occasionnellement modifié et encore plus rarement revu de fond en comble.

La première partie de ce cadre s'intéresse aux normes d'espace, c'est-à-dire à l'espace considéré comme « normal » en fonction des besoins spécifiques d'une catégorie d'espace et des utilisateurs à qui elle est destinée. Quatre différentes « natures » d'espace s'y trouvent, à commencer par les espaces nets qui « *permettent l'accomplissement des fonctions assignées à chacune de ces catégories* » (MEQ, 2003, p. 14), soit les huit différentes catégories d'espace. Elles se composent comme suit: 1) salles

81 http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/page.asp?sectn=10&contn=30

82 À moins d'avis contraire, la source de cette partie est la première partie du cadre normatif (MEQ, 2003). À ce document s'ajoutent des amendements publiés ultérieurement (2006 et 2009) disponibles en ligne:
http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/financement/20061114_Amendements_1-Partie1.pdf
http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/financement/20090223-Amendements_2-Partie1.pdf

d'enseignement, 2) laboratoires d'enseignement, 3) espaces administratifs et bureaux, 4) laboratoires de recherche, 5) bibliothèques et salles d'étude, 6) auditoriums et salles d'arts d'interprétation, 7) espaces communautaires, 8) espaces de soutien. En y ajoutant la 9e catégorie « espaces généraux » (espaces sanitaires, circulation, mécanique et électricité, vides techniques, entretien ménager) et la 10e catégorie « murs et cloisons », on obtient le total des espaces bruts.

4.2.1. Les bases normatives: étudiants et personnel

Pour compléter ces natures d'espace, il faut tenir compte de ce que l'on nomme les « bases normatives » ou plus exactement « *les personnes pour lesquelles sont générées des besoins d'espace* » (*Idem*, p. 15): les étudiants et le personnel. Les étudiants sont calculés en équivalence au temps plein (EETP[83]), ce qui permet d'uniformiser différents types de personnes dans cette catégorie qui peuvent par exemple être inscrites à temps partiel ou à temps plein ou encore se trouver en rédaction ou en stage. Quant au personnel, il est calculé en personnel en équivalence au temps plein (PETP) afin de tenir compte également des différents types d'emploi en termes d'heures travaillées et du mode de rémunération.

4.2.1.1. Les étudiants (EETP)

Du côté étudiant, de manière générale, 1 EETP = 30 crédits (ou unités), soit la charge considérée normale pour un étudiant à temps plein durant une année universitaire. Dans environ 90 % des cas (surtout au premier cycle), le calcul se fait sur la base des « unités déclarées », soit celles qui ont été effectivement rapportées comme telles par le registraire (e.g. 10 cours de 3 crédits donnent 1 EETP). Dans les autres cas (surtout aux cycles supérieurs), c'est plutôt à partir des « unités imputées » (lorsque le registraire n'est pas en mesure de déterminer précisément le nombre d'unités pour une personne) que l'on procède: on alloue alors 11,25 unités par étudiant à temps plein par trimestre. Il y a toutefois un maximum d'unités qui peuvent ainsi être imputées pour un même étudiant en fonction du nombre de crédits totaux de son programme (généralement 45 crédits à la maîtrise avec mémoire et 90 crédits au doctorat), alors que les unités déclarées ne sont pas limitées pour chaque étudiant. En résumé, on procède la plupart du temps au calcul sur la base des unités déclarées, mais on se sert des unités imputées (11,25) dans les cas suivants:

83 On retrouve souvent les termes « EETP » ou « EEETP » selon les auteurs et les époques, mais les deux signifient exactement la même chose. Le cadre normatif utilise pour sa part « EETP ». À noter que EETP signifie « étudiants en équivalence au temps plein » tandis que « EEETP » représente l'« effectif étudiant en équivalence au temps plein ».

- programmes considérés de 2e ou 3e cycle et dont la catégorie de programme est axée sur la recherche, pour lesquels la personne n'est pas en situation de cotutelle de thèse;
- passage direct du baccalauréat au doctorat;
- stagiaires postdoctoraux (uniquement aux fins d'investissements). (MELS, 2009, p. 5)

Par exemple, avec les unités déclarées, un étudiant inscrit durant l'automne et l'hiver à 15 crédits au baccalauréat en droit ou encore à une maîtrise avec essai en éducation équivaudra à 1 EETP (30 crédits sur 30), mais celui qui n'aurait plutôt que 12 crédits durant les mêmes sessions donnerait 0,8 EETP (24 crédits sur 30). Par contre, celui qui serait inscrit à 15 crédits durant l'automne et l'hiver, mais à 12 crédits durant l'été serait plutôt considéré comme 1,4 EETP (46 crédits sur 30).

Au contraire, avec les unités imputées, on arrive toujours à 11,25 unités par session, peu importe qu'un étudiant soit par exemple inscrit à 6 crédits de scolarité au doctorat en philosophie durant les sessions d'automne et d'hiver ou encore en rédaction durant les mêmes sessions[84]. Il va sans dire que ces unités ne sont comptabilisées que pour les sessions durant lesquelles un étudiant est inscrit. Ainsi, une personne qui serait inscrite toute l'année scolaire (automne, hiver, été) donnera un total de 33,75 crédits ou 1,125 EETP; tandis qu'une autre qui ne serait inscrite qu'à l'automne et l'hiver représentera plutôt 0,75 EETP. Par contre, quelqu'un inscrit l'automne et l'hiver depuis 3 ans à la maîtrise ne sera pas comptabilisé pour un total de 67,5 crédits puisque le « compteur » cessera de tourner après 45 crédits et, forcément, les fonds alloués par le MELS pour cet étudiant ne suivront plus. C'est ce qui explique notamment que la plupart des programmes de cycles supérieurs axés sur la recherche prévoient un nombre maximal de sessions d'inscription ainsi que certaines mesures destinées à accélérer la diplomation de leurs étudiants qui tendent à prolonger la durée de leur programme.

Notons en terminant que les résidents en médecine et les étudiants des 2e et 3e cycles (mémoire ou thèse seulement) œuvrant dans les établissements de santé et services sociaux sont exclus du calcul des espaces normalisés[85]. Les autres catégories d'étudiants sont toutes incluses, soit:

---

84 L'inscription aux cycles supérieurs diffère souvent d'une université à l'autre. Certaines peuvent par exemple tout simplement déclarer un étudiant « en rédaction » ou « en scolarité » durant un nombre de sessions déterminé selon qu'il soit ou non inscrit à un ou des séminaires. Par contre, d'autres peuvent plutôt laisser l'étudiant choisir lui-même à chaque session un nombre de crédits de scolarité et de recherche (équivalant à la rédaction). Dans tous les cas, le MELS accorde tout de même 11,25 crédits par session.

85 Ne correspond pas nécessairement à un espace jugé « normal » ou « idéal » dans une situation donnée, mais plutôt à ce qui est considéré comme adéquat par le MELS en vertu de moyennes observées et différentes méthodes et normes.

- 1er cycle
- 2e et 3e cycles (cours/stage/essai)
- 2e et 3e cycles (mémoire/thèse)
- cotutelle de thèse
- stage postdoctoral
- stage sur le terrain à temps plein
- stage sur le terrain à temps partiel
- formation autonome à distance (*Idem*, p. 16)

4.2.1.2. Le personnel (PETP)

La manière de calculer l'équivalent de 1 PETP diffère évidemment de celle des EETP puisque le dénominateur commun n'est plus le crédit d'activités universitaires, mais bien le dollar de revenu (salaire) versé par l'université à chaque employé. On y trouve dix catégories de personnel et la masse salariale est établie en additionnant le total des sommes dépensées pour chacune de ces catégories à titre de: salaire des employés réguliers, salaires des employés non réguliers, primes diverses, cours hors charge, heures supplémentaires, congés sabbatiques et congés pour études, montants accordés au départ[86].

Chaque catégorie de personnel est divisée en deux statuts d'emploi: temps plein (employés occupant le même emploi toute l'année) et temps partiel (tous les autres employés). On calcule alors le salaire moyen par catégorie et par statut en additionnant d'abord les salaires versés au personnel à temps plein. On annualise ensuite le salaire versé au personnel à temps partiel en divisant, pour chaque employé à temps partiel, le salaire versé par le nombre de jours travaillés ouvrables durant l'année universitaire[87]. Il ne reste plus ensuite qu'à diviser chacun de ces deux types de salaires versés (temps plein et partiel) par le nombre de personnes concernées et ce, dans chaque catégorie. Dans le cas des chargés de cours, on utilise simplement la « *valeur monétaire moyenne versée pour la prestation d'un cours de trois crédits* » (MEQ, 2003, p. 79).

Tableau 4.1. – Calcul de la masse salariale de chaque catégorie de personnel (sauf chargés de cours)

$$\frac{\text{Salaires versés (temps plein)}}{\text{Personnes concernées}} + \frac{\text{Salaires versés (temps partiel)}}{\text{Personnes concernées}} = \text{Salaire moyen de la catégorie}$$

Source: MEQ, 2003, annexe 2.

86 Puisque le salaire des chargés de cours est fixé différemment, leur masse salariale n'inclut que l'enveloppe qui leur est versée pour chaque cours dispensé.

87 Un établissement peut utiliser un échantillon représentant au moins 25% de ce personnel pour chaque catégorie.

On comprendra que, contrairement aux EETP, le calcul des PETP se fait alors moins « automatiquement » puisqu'il doit tenir compte des particularités propres à chaque université et chacune des catégories de personnel qui s'y trouve. Pour utiliser un exemple fictif, l'Université Laval pourrait arriver au résultat que, pour le personnel technicien, 1 PETP = 40 000 $; tandis que l'Université de Sherbrooke pourrait très bien calculer que 1 PETP de la même catégorie équivaut plutôt à 38 000 $. Cette situation s'explique par le fait que chaque université détermine ses propres politiques de rémunération et d'affectation du personnel. C'est donc en calculant les différentes moyennes que l'on définit ce que représente chaque année un PETP.

Fait à noter, le personnel de recherche travaillant dans les établissements de santé et services sociaux est exclus du calcul des espaces normalisés, mais celui qui se trouve en congé sabbatique ou pour études y est inclus. Enfin, le cadre normatif détermine neuf catégories de personnel:

- personnel de direction et de gérance
- enseignants
- chercheurs
- chargés de cours
- associés
- professionnels non enseignants
- techniciens
- personnel de bureau
- personnel métier-ouvrier

4.2.2. Les catégories d'espace

Pour chacune des huit premières catégories (excluant espaces généraux ainsi que murs et cloisons), on trouve des normes d'espace et une base normative qui lui sont propres. Ces normes sont établies de différentes façons et cherchent à définir ce qui, en moyenne, apparaît comme une base acceptable pour répondre aux besoins des établissements selon le MELS. Qui plus est, au sein même de chacune de ces catégories, on trouve généralement des sous-catégories qui tiennent alors compte de normes différentes selon les situations bien précises.

C'est ce qui explique qu'un projet de nouveau pavillon soumis par une université où l'on trouverait des salles d'enseignement, des laboratoires, une bibliothèque et une cafétéria serait évalué à la lumière des différentes catégories d'espace qui s'y trouvent et non comme un tout uniforme. On tiendra alors compte du type d'EETP et de PETP et des normes d'espace servant d'étalon pour chaque

catégorie. De plus, dans tous les cas, le cadre normatif identifie les « éléments constituants de la normalisation » (ce qui est considéré pour définir l'espace normalisé) et les « normes et pondération » (la façon dont cet espace normalisé est calculé par type d'EETP et de PETP pondérés ainsi que la manière dont cette pondération s'effectue). Signalons que la pondération ici utilisée n'a rien à voir avec celle établie dans le cadre de la fonction enseignement (avec 23 familles) puisqu'elle se base sur la fréquence d'utilisation de chaque type de personnel et d'étudiant pour un espace donné (et non sur les coûts de formation).

On notera également qu'en fonction de chaque catégorie et sous-catégorie, ce ne sont pas nécessairement tous les EETP et tous les PETP que l'on inclut dans le calcul. Le ministère ne retient que ceux qu'il considère comme utilisateurs d'un espace donné: on n'inclura par exemple pas le personnel de direction et gérance pour l'espace alloué à une bibliothèque, mais on le fera pour les chercheurs et les étudiants. Dans la même veine, on inclura les étudiants de premier cycle pour l'espace des salles de travail informatique, mais pas ceux des cycles supérieurs[88].

4.2.2.1. Salles d'enseignement

On y trouve « *les espaces généralement utilisés pour donner des cours ou effectuer, en dehors des laboratoires d'enseignement, des travaux faisant partie des activités d'enseignement* » (*Ibid.*, p. 19), ce qui inclut les sous-catégories suivantes: salles de cours, salles de travail d'équipe et salles de travail informatique.

Le calcul de l'espace alloué aux salles de cours (servant « *à la tenue de cours auxquels assistent les étudiants* », p. 19) est déterminé par l'EETP pondéré en considérant, sur la base d'observations et de différentes analyses effectuées à partir des universités québécoises et de méthodes de calcul développées par des chercheurs d'ici et d'ailleurs:

- la superficie unitaire d'une place installée en salle de cours (1,6 m^2)
- le nombre moyen d'heures de cours par étudiant par semaine (12 heures)
- le nombre moyen d'heures d'utilisation des salles de cours par semaine (30 heures)
- le taux moyen d'occupation des places installées quand les salles sont utilisées (70%)

88 On peut toutefois s'interroger sur la pertinence de certaines exclusions puisqu'il n'est pas inimaginable qu'un étudiant au doctorat ait besoin d'un poste dans une salle de travail informatique.

On obtient alors une norme d'espace de 0,91 m^2 par EETP pondéré – c'est-à-dire la superficie que le MELS considère comme normale par utilisateur (EETP pondéré), donc qui varie selon le programme et le cycle – en effectuant l'équation suivante[89].

$$\frac{1{,}6\ m^2}{\text{place}} \times \frac{12\ \text{heures}}{30\ \text{heures}} \times \frac{1}{70\%} = 0{,}91\ m^2\ \text{par EETP pondéré}$$

La pondération ici utilisée pour définir les catégories d'espace repose sur des considérations liées à l'usage que le MELS considère « normal » pour ces différents espaces par leurs utilisateurs. En somme, on utilise les EETP « bruts » (à la fois calculés et imputés) et on les multiplie par un poids de pondération différent selon les situations. Il en va de même pour les PETP pondérés, mais on se base alors sur les PETP bruts.

Par exemple, si on considère que les étudiants aux cycles supérieurs passent plus de temps à la bibliothèque que ceux du premier cycle, alors on les pondérera davantage pour considérer l'espace nécessaire en termes de bibliothèques. Par contre, si on considère que tous les étudiants de tous les cycles utilisent autant la bibliothèque, alors on les pondérera de la même façon. Enfin, si on considère que, parmi les employés, seuls les professeurs, chercheurs et chargés de cours ont besoin d'accéder à la bibliothèque, alors les autres catégories d'employés ne seront tout simplement pas considérés dans le calcul (pondérés à 0).

Une fois cette norme d'espace définie, on obtient alors un « étalon » (0,91 m^2) qui sera appliqué à chaque EETP selon la pondération[90] qui lui est accordée en fonction du programme et du cycle.

1er cycle; 2e et 3e cycles (cours, stage, essai)	0,92
2e et 3e cycles (mémoire, thèse); cotutelle de thèse; stage postdoctoral	0,50

Ainsi, les EETP de 1er cycle et des cycles supérieurs (cours, stage ou essai) seront pondérés à 0,92; tandis que les autres étudiants de cycles supérieurs avec mémoire ou thèse, ceux en cotutelle et en

89 Étant donné la complexité de certaines formules, le cadre normatif ne fournit pas toujours les équations qui expliquent le calcul de chaque norme d'espace. Nous les fournissons donc lorsqu'elles sont mentionnées dans ce cadre, mais il va de soi que l'important est plutôt de comprendre l'idée générale derrière ces calculs.

90 Dans tous les cas où 1 EETP est pondéré à 0,92, le cadre normatif justifie ce choix en précisant ceci: « *La pondération 0,92 est un facteur uniforme convenu pour tenir compte du fait que les étudiants de la session d'été peuvent utiliser les espaces alloués aux étudiants des sessions d'automne et d'hiver. Elle constitue un incitatif pour amener les établissements universitaires à répartir leurs activités sur trois sessions sans pénaliser ceux qui déjà favorisent cette méthode.* » (p. 39).

stage postdoctoral seront pondérés à 0,50. Autrement dit, un EETP de premier cycle donnera 0,8372 m^2 alors qu'un EETP à la maîtrise avec mémoire aura plutôt droit à 0,455 m^2 d'espace normalisé en termes de salles de cours.

Pour les salles de travail d'équipe (répondant « *à la formule pédagogique du travail en petites équipes dans le cadres des activités d'enseignement* », p. 20), on retient 15% de la norme d'espace précédente, ce qui représente 0,14 m^2 par EETP pondéré, mais la pondération diffère.

1er cycle; 2e et 3e cycles (cours, stage, essai); stage sur le terrain à temps partiel	0,92
2e et 3e cycles (mémoire, thèse); cotutelle de thèse; stage postdoctoral	0,50

Quant aux salles de travail informatique (utilisées « *par les étudiants pour effectuer du travail libre nécessitant l'utilisation de micro-ordinateurs* », p. 20), on considère 2,5 m^2 de superficie par place installée et 15 EETP considérés et pondérés par place, ce qui donne l'équation suivante:

$$\frac{2{,}5\ m^2}{place} \times \frac{place}{15\ EETP} = 0{,}17\ m^2 \text{ par EETP pondéré}$$

Dans ce cas, la pondération est de 0,92 pour tous les utilisateurs considérés, c'est-à-dire les étudiants de 1er cycle et ceux en stage sur le terrain à temps partiel.

4.2.2.2. Laboratoires d'enseignement

Y sont inclus « *les espaces destinés aux enseignements qui exigent un équipement particulier pour l'expérimentation, l'observation ou l'exercice pratique par les étudiants. Un laboratoire d'enseignement peut être pourvu d'un équipement rendant difficile ou impossible l'utilisation de cet espace pour la tenue d'un cours de type magistral* » (p. 23).

On n'y trouve pas de sous-catégorie, mais les normes d'espace diffèrent selon la discipline à laquelle est rattachée une activité. Chaque discipline est classée dans un des cinq groupes A, B, C, D, ou E (voir tableau 4.2.) et on alloue une superficie par EETP pondéré de chacun de ces groupes. Pour sa part, la pondération varie en fonction du groupe et du cycle.

Groupes A et B – 1er cycle; 2e et 3e cycles (cours, stage ou essai)	0,92
Groupes C,D et E – 1er cycle; 2e et 3e cycles (cours, stage ou essai)	1,00

Tableau 4.2. – Normes d'espace utilisées pour les laboratoires d'enseignement

Groupes		Normes d'espace (m^2/EETP pondéré)	Disciplines incluses
A		0,35	Administration, Commerce Administration hospitalière, Bibliothéconomie, Démographie Droit, Criminologie Histoire, Histoire de l'art Linguistique, Littérature Mathématique Philosophie Relations industrielles Génie industriel Sciences économiques Sciences de l'éducation Sciences infirmières Sciences politiques Sciences religieuses Service social, Sociologie Théologie, Traduction
B		1,00	Anthropologie, Géographie Éducation physique, Psychologie Urbanisme, Réadaptation
C	*premiers 300 EETP pondérés*	2,90	Informatique Médecine, Génie informatique (logiciel) Médecine dentaire, Océanographie, Optométrie, Pharmacie, Physique, Chimie, Biologie
	autres EETP pondérés	2,00	
D	*premiers 300 EETP pondérés*	8,90	Musique, Sciences des communications, Architecture, Arts de scène, Beaux-arts et arts appliqués
	autres EETP pondérés	6,20	
E	*premiers 300 EETP pondérés*	6,00	Agriculture, Agronomie, Horticulture, Pédologie, Diététique, Autres génies, Géodésie, Foresterie, Médecine vétérinaire
	autres EETP pondérés	4,20	

Source: MEQ, 2003, p. 25

4.2.2.3. Espaces administratifs et bureaux

Y figurent « *les espaces de travail de bureau et de travail administratif attribués au personnel affecté à l'enseignement, à la recherche et à l'administration ainsi que les espaces de même nature nécessaires aux étudiants des deuxième et troisième cycles, de cotutelle de thèse et de stage postdoctoral* ». On y inclut *« les espaces communs que sont les salles de réunion ou de conférence, les salles d'entrevue et de test, les salles de classeurs, les salles de réception ou d'attente ainsi que tous les autres espaces connexes à des espaces de bureau* » (p. 26).

En considérant 11,0 m^2 de superficie moyenne pour un espace de bureau et 2,2 m^2 pour les espaces connexes, on obtient une norme d'espace de 13,2 m^2 par EETP et PETP pondérés. La pondération se fait comme suit (voir page suivante).

Pour les étudiants	
2e et 3e cycles (cours, stage ou essai)	0,20
2e et 3e cycles (mémoire ou thèse); cotutelle de thèse; stage postdoctoral	0,40
Stage sur le terrain à temps plein	0,05
Formation autonome à distance	0,01
Pour le personnel	
Personnel de direction et de gérance; enseignants; chercheurs; associés; professionnels non enseignants; techniciens (sauf ceux de recherche); personnel de bureau	1,00
Chargés de cours; techniciens de recherche	0,50

4.2.2.4. Laboratoires de recherche

En font partie « *les espaces destinés aux travaux de recherche et utilisés par le personnel de recherche, le personnel enseignant, les étudiants des deuxième et troisième cycles mémoire/thèse, de cotutelle de thèse et de stage postdoctoral* » de même que ceux « *des services connexes, des chambres contrôlées, des salles d'équipement spécialisé et d'instrumentation, des animaleries liées aux activités tenues dans les laboratoires de recherche* » (p. 28).

On attribue des normes d'espace différentes en fonction de trois groupes de disciplines R, S ou T (voir tableau 4.3.) qui ne doivent pas être confondues avec les cinq autres groupes utilisés pour les laboratoires d'enseignement. La pondération est uniforme pour tous les étudiants mais diffère selon le type de personnel.

Pour les étudiants	
2e et 3e cycles (mémoire ou thèse); cotutelle de thèse; stage postdoctoral	0,75
Pour le personnel	
Enseignants	0,25
Techniciens de recherche	0,50
Chercheurs; associés (seulement ceux de recherche); professionnels non enseignants (seulement ceux de recherche)	1,00

Tableau 4.3. – Normes d'espace utilisées pour les laboratoires de recherche

Groupes	Normes d'espace (m^2/EETP et PETP pondérés)	Disciplines incluses
R	3	Administration, Commerce Administration hospitalière, Bibliothéconomie, Démographie Droit, Criminologie Histoire, Histoire de l'art Linguistique, Littérature Mathématique Philosophie Relations industrielles Génie industriel Sciences économiques Sciences de l'éducation Sciences infirmières Sciences politiques Sciences religieuses Service social, Sociologie Théologie, Traduction, Musique
S	10	Anthropologie, Géographie, Psychologie, Réadaptation, Informatique, Génie informatique (logiciel), Sciences des communications, Arts de scène,
T	37	Éducation physique, Urbanisme, Médecine, Médecine dentaire, Océanographie, Optométrie, Pharmacie, Physique, Chimie, Biologie, Architecture, Beaux-arts et arts appliqués, Agriculture, Agronomie, Horticulture, Pédologie, Diététique, Autres génies, Géodésie, Foresterie, Médecine vétérinaire

Source: MEQ, 2003, p. 25

4.2.2.5. Bibliothèques et salles d'étude

Il s'agit des « *espaces nécessaires aux activités de rangement des documents, de consultation et d'étude individuelle ainsi qu'aux services d'acquisition, de traitement des ressources documentaires et de contrôle des prêts* » (p. 30). On y trouve plus précisément trois différentes sous-catégories: « rayonnage », « consultation et salles d'étude » ainsi que « services techniques ».

Le rayonnage (conventionnel et compact) représente là où l'on range et entrepose les différents types de documents présents à la bibliothèque. Les normes d'espaces allouent 75 documents par EETP et PETP pondérés et l'espace alloué à leur rangement est divisé en quatre sections. Tous les étudiants sont inclus dans la base normative et pondérés à 1,00, à l'exception de ceux en formation autonome à distance (0,10). Le personnel (aussi pondéré à 1,00) inclut les enseignants, chercheurs et chargés de cours.

Le dixième (10 %) de la collection se trouve « en entrepôt, archivage et/ou rangement compact » avec 250 documents prévus par m^2. On place ensuite les 300 000 documents suivants dans des espaces de rangement à « faible densité » (150 par m^2), les 300 000 autres à « moyenne densité » (175 par m^2) puis ce qui reste est rangé à « forte densité » (200 par m^2).

Les locaux prévus à titre de consultation et salles d'étude sont destinés aux utilisateurs des services de la bibliothèque pour ces fins. Le cadre normatif accorde 2,0 m^2 par EETP et PETP pondérés et les étudiants (tous types confondus) sont pondérés à 0,25, alors que le personnel (enseignants, chercheurs et chargés de cours) l'est à 0,10.

Quant à la sous-catégorie services techniques (où « *logent principalement les équipements et appareils des services de traitement des volumes et les services de contrôle des prêts* », p. 31), la norme d'espace correspond à 15 % de tout l'espace prévu pour les deux autres sous-catégories. Il n'y a donc pas de norme fixe en termes de m^2 puisqu'il faut d'abord calculer les autres espaces prévus dans la catégorie.

4.2.2.6. Auditoriums et salles d'arts d'interprétation

Ce sont tous les « *espaces servant à recevoir un grand nombre de personnes pour une conférence, un événement théâtral ou musical, un film, etc. Ce type d'espace est généralement doté d'une scène* » (p. 33). Les normes d'espace diffèrent selon les deux différents volets « auditoriums » et « salles d'arts d'interprétation », mais la pondération reste la même en n'incluant que les étudiants.

1er cycle; 2e et 3e cycles (cours, stage ou essai); stage sur le terrain à temps partiel	0,92
2e et 3e cycles (mémoire ou thèse); cotutelle de thèse, stage postdoctoral	1,00

Dans les auditoriums, une superficie de 0,70 m^2 est calculée pour une place de spectateur, à laquelle on ajoute une superficie additionnelle pour les « espaces connexes » représentant 30 % de la première: on obtient alors 0,91 m^2 par place. Pour déterminer le nombre de ces places prévues, on accordera le cinquième de cet espace (0,2 place par EETP pondéré) pour les 5 000 premiers EETP pondérés, puis le dixième (0,1 place) pour les 5 000 suivants, le vingtième (0,05 place) pour les 5 000 qui suivent, un vingtième (0,025) pour les autres 5 000 puis, finalement, aucun espace (0 place) pour les autres EETP pondérés.

Pour les salles d'arts d'interprétation, on considérera 0,70 m^2 pour une place, à laquelle s'ajoute une superficie additionnelle de 100 % pour les « espaces connexes », soit un total de 1,4 m^2 par place. On n'accordera cependant aucune place pour les 5 000 premiers EETP pondérés ni pour ceux qui dépassent le nombre de 25 000. Ce faisant, seuls les 20 000 EETP pondérés suivant les 5 000 premiers seront inclus dans le calcul à raison d'un vingt-cinquième (0,04 place par EETP pondéré).

4.2.2.7. Espaces communautaires

On y trouve trois sous-catégories: sports intérieurs, services alimentaires et autres espaces communautaires. Tous les étudiants sont pondérés de la même manière que pour la catégorie précédente (0,92 et 1,00 selon le programme) et ils sont inclus dans toutes les sous-catégories.

Les lieux consacrés aux sports intérieurs regroupent « *les gymnases, les palestres, les stades couverts, les salles d'équipe, d'officiels, de déshabillage ainsi que les espaces humides des piscines* » et visent à « *faciliter la participation libre et spontanée des étudiants à des activités physiques organisées à l'intérieur de programmes intrascolaires ou de récréation physiques* » (p. 36). Les normes d'espaces varient selon le nombre d'EETP pondérés: 0,90 m^2 par EETP pondéré pour les 5 000 premiers EETP pondérés; 0,75 m^2 pour les 5 000 suivants; 0,60 m^2 pour les 5 000 suivants; 0,45 m^2 pour les 5 000 suivants; 0,30 m^2 pour les 5 000 suivants; 0,15 m^2 pour le reste des EETP pondérés.

Quant aux services alimentaires, ce qui représente « *les espaces de consommation, de préparation et de distribution ainsi que les espaces d'entreposage liés à ces services* », p. 36), la norme d'espace par EETP et PETP pondérés se calcule comme suit. On considère premièrement 1,2 m^2 par place de consommation, à laquelle on ajoute 50 % pour les espaces de préparation: ce qui donne une superficie de 1,8 m^2 par place. Ensuite, on évalue un taux de fréquentation de 50 % et un nombre de services de 3 par jour, ce qui donne l'équation suivante: 1,8 m^2/place X 0,5 X 1/3 = 0,3 m^2. On obtient donc une norme d'espace de 0,3 m^2 par EETP et PETP pondérés. Par ailleurs, tout le personnel est inclus dans la base normative à raison d'une pondération de 0,50.

Enfin, les autres espaces communautaires incluent « *les salles communes, les vestiaires, les espaces de services communautaires, les salles de culte et de pastorale, les musées et salles d'exposition* » (p. 36) et ont comme norme d'espace 0,6 m^2 par EETP et PETP pondérés. Tout le personnel est alors pondéré à raison de 1,00.

4.2.2.8. Espaces de soutien

Y figurent « *les espaces qui sont liés au traitement et à la diffusion de l'information et qui concernent des activités d'enseignement, de recherche et d'administration. La catégorie regroupe aussi les espaces des services d'entretien et des services centralisés nécessaires pour dispenser les services,*

entretenir les terrains et bâtiments de l'établissement universitaire et pour en assurer le bon fonctionnement » (p. 40).

La sous-catégorie TIC centralisés inclut les « *espaces utilisés pour loger les équipements centralisés des TIC, l'informatique centralisée et les services connexes* » (p. 40). Celle appelée « vidéoconférence administrative et audiovisuel » regroupe les « *salles de vidéoconférence ainsi que les locaux de rangement et de services audiovisualisés* » (p. 40). Tout le personnel (tous les types sont inclus) est pondéré à 1,00 et on procède comme suit pour les étudiants:

1er cycle; 2e et 3e cycles (cours, stage ou essai); stage sur le terrain à temps partiel	0,92
2e et 3e cycles (mémoire ou thèse); cotutelle de thèse; stage postdoctoral	1,00
Formation autonome à distance	3,00

Dans la sous-catégorie reprographie centrale, librairie, papeterie et divers, se trouvent les « *locaux des services de reprographie centrale, des services des postes, librairies et papeteries* » (p. 40) et la pondération reste la même pour le personnel. Celle des étudiants est pratiquement la même, à l'exception de ceux qui sont en formation autonome à distance (1,00 au lieu de 3,00).

Tableau 4.4. – Normes d'espace des trois premières sous-catégories pour les espaces de soutien

Bases normatives	**Normes d'espace (m^2 / EETP et PETP pondérés)**		
EETP et PETP pondérés	TIC centralisées	Vidéoconférence administrative et audiovisuel	Reprographie centrale, librairie, papeterie et divers
Les 5 000 premiers	0,040	0,115	0,150
Les 5 000 suivants	0,035	0,095	0,012
Les 5 000 suivants	0,030	0,075	0,090
Les 5 000 suivants	0,025	0,055	0,060
Les 5 000 suivants	0,020	0,030	0,030
Les autres	0,015	0,015	0,010

Source: MEQ, 2003, p. 41-43.

Enfin, la sous-catégorie des services d'entretien et services centralisés comprend les « *ateliers d'entretien, garages pour les véhicules de service, magasins et entrepôts centralisés* » (p. 40). La norme d'espace représente 4 % des espaces de toutes les autres catégories et sous-catégories d'espace net normalisé. Autrement dit, non seulement les trois sous-catégories précédentes font-elles partie du calcul, mais également les sept autres catégories précédentes (salles d'enseignement, laboratoires

d'enseignement, espaces administratifs et bureaux, laboratoires de recherche, bibliothèques et salles d'études, auditoriums et salles d'arts d'interprétation, espaces communautaires).

4.2.2.9. Les autres catégories d'espace

Ces autres catégories d'espace ne font pas partie des espaces « nets » comme le sont les huit autres précédentes puisqu'ils ne sont pas destinés à des fonctions précises. On y trouve la neuvième catégorie « Espaces généraux » (incluant cinq sous-catégories) ainsi que la dixième « Murs et cloisons » (sans sous-catégorie). C'est en additionnant ces six éléments que l'on obtient le grand total de l'espace normalisé d'une université: l'espace brut.

Du côté des espaces généraux, les normes d'espace diffèrent selon la sous-catégorie (services sanitaires, circulation, mécanique et électricité, vides techniques[91], entretien ménager). On définit cette catégorie comme regroupant « *les services sanitaires, les espaces de circulation verticale et horizontale, les espaces occupés par les équipements mécaniques et électriques des bâtiments, les vides techniques permettant le passage vertical des services de circulation (ascenseurs et monte-charge), de communication, de la mécanique et de l'électricité, et les locaux dévolus à l'entretien ménager.* » (p. 45). Pour sa part, la catégorie murs et cloisons « *est constituée des murs extérieurs, des éléments de construction, des cloisons, etc.* » (p. 47).

Le calcul de l'espace normalisé accordé à chacun de ces six éléments tient compte de l'espace normalisé propre à un total de 23 catégories et sous-catégories d'espace net que nous avons vues précédemment (reprises au tableau 4.5.). Pour une catégorie ou sous-catégorie d'espace net donnée, un facteur de multiplication est utilisé pour chaque sous-catégorie d'espaces généraux ainsi que pour la catégorie murs et cloisons. On peut regrouper le tout en trois groupes pour ce qui est de la manière de calculer leurs normes d'espace:

- Le premier groupe n'inclut que la sous-catégorie « services sanitaires » et sa norme s'obtient en multipliant le total des espaces nets par un facteur (0,020 ou 2%).
- Le second groupe n'inclut que la sous-catégorie « espaces de circulation ». On obtient son espace normalisé en additionnant les espaces nets et les services sanitaires, puis en multipliant cette somme par un facteur qui varie selon la catégorie d'espace net.

91 « *Ces espaces constitués de puits cloisonnés servent à la circulation verticale (ascenseurs et monte-charge) ou à la distribution verticale des services mécaniques requis pour le bon fonctionnement des immeubles, y inclus le câblage utilisé pour les nouvelles technologies de l'information et des communications.* » (p. 46)

- Le troisième groupe inclut les autres sous-catégories d'espaces généraux (« mécanique et électricité », « vides techniques », « entretien ménager ») ainsi que la catégorie « murs et cloisons ». L'espace normalisé de chacune de ces trois sous-catégories et de la catégorie « murs et cloisons » est défini par l'addition de l'espace normalisé des espaces nets, des espaces sanitaires et des espaces de circulation: cette somme est ensuite multipliée par un facteur variant selon les cas (voir tableau suivant).

Tableau 4.5. – Normes d'espace détaillées pour les autres catégories d'espace

Catégories d'espace net	Normes d'espace								
	Espaces nets A	Sanitaires B	Circulations C	Mécanique électricité D	Vides techniques E	Entretien ménager F	Murs et cloisons G	Brut	Rapport net/brut
		A X facteur	(A+B) X facteurs	(A+B+C) X facteurs	(A+B+C) X facteurs	(A+B+C) X facteur	(A+B+C) X facteurs		
Salles d'enseignement									
Salles de cours	0,616	0,020	0,300	0,090	0,010	0,005	0,120	1,000	0,616
Salles de travail d'équipe	0,616	0,020	0,300	0,090	0,010	0,005	0,120	1,000	0,616
Salles de travail informatique	0,616	0,020	0,300	0,090	0,010	0,005	0,120	1,000	0,616
Laboratoires d'enseignement									
Groupe A	0,606	0,020	0,300	0,100	0,020	0,005	0,120	1,000	0,606
Groupe B	0,606	0,020	0,300	0,100	0,020	0,005	0,120	1,000	0,606
Groupe C	0,587	0,020	0,300	0,110	0,030	0,005	0,140	1,000	0,587
Groupe D	0,587	0,020	0,300	0,110	0,030	0,005	0,140	1,000	0,587
Groupe E	0,587	0,020	0,300	0,110	0,030	0,005	0,140	1,000	0,587
Espaces administratifs et bureaux	0,606	0,020	0,260	0,090	0,020	0,005	0,170	1,000	0,606
Laboratoires de recherche									
Groupe R	0,630	0,020	0,250	0,100	0,020	0,005	0,120	1,000	0,630
Groupe S	0,610	0,020	0,250	0,110	0,030	0,005	0,140	1,000	0,610
Groupe T	0,610	0,020	0,250	0,110	0,030	0,005	0,140	1,000	0,610
Bibliothèques et salles d'étude									
Rayonnage	0,732	0,020	0,160	0,060	0,010	0,005	0,080	1,000	0,732
Consultation et salles d'étude	0,725	0,020	0,170	0,060	0,010	0,005	0,080	1,000	0,725
Services techniques	0,662	0,020	0,250	0,060	0,010	0,005	0,110	1,000	0,662
Auditoriums et salles d'arts d'interprétation	0,631	0,020	0,300	0,090	0,020	0,005	0,080	1,000	0,631
Espaces communautaires									
Sports intérieurs	0,695	0,020	0,200	0,070	0,020	0,005	0,080	1,000	0,695
Services alimentaires	0,651	0,020	0,250	0,080	0,020	0,005	0,100	1,000	0,651
Autres espaces communautaires	0,656	0,020	0,250	0,080	0,010	0,005	0,100	1,000	0,656
Espaces de soutien									
TIC centralisées	0,646	0,020	0,200	0,110	0,030	0,005	0,120	1,000	0,646
Vidéoconférence administrative et audiovisuel	0,646	0,020	0,200	0,110	0,030	0,005	0,120	1,000	0,646
Repro. centrale, librairie, papeterie et divers	0,646	0,020	0,200	0,110	0,030	0,005	0,120	1,000	0,646
Services d'entretien et services centralisés	0,684	0,020	0,200	0,070	0,020	0,005	0,100	1,000	0,684

Source: MEQ, 2003, p. 49.

Pour compléter ce dernier tableau-synthèse relatif aux espaces généraux, voici une récapitulation des normes d'espace propres aux « espaces nets ». En plus de ces espaces normalisés, il faut ajouter les espaces nets des cliniques et des bâtiments de ferme pour lesquels le cadre normatif ne

fixe pas de normes d'espace. Ce qui signifie que le MELS y va plutôt au cas par cas pour ces deux catégories supplémentaires puisqu'il considère très difficile d'établir des normes acceptables. Les normes de coût s'appliquent cependant aussi à ces deux catégories.

Tableau 4.6. – Synthèse des normes d'espace définies par le cadre normatif (espaces nets seulement)

Catégorie d'espace	Normes d'espace	Base normative
1. Salles d'enseignement		
Salles de cours	0,910 m^2	par EETP pondéré
Salles de travail d'équipe	0,140 m^2	
Salles de travail informatique	0,170 m^2	
2. Laboratoires d'enseignement		
Groupe A	0,400 m^2	par EETP pondéré
Groupe B	1,100 m^2	
Groupe C	2,200 m^2	
Groupe D	6,400 m^2	
Groupe E	4,400 m^2	
3. Espaces administratifs et bureaux		
(aucune sous-catégorie)	13,200 m^2	par EETP&PÉTP pondérés
4. Laboratoires de recherche		
Groupe R	3,000 m^2	par EETP&PETP pondérés
Groupe S	10,00 m^2	
Groupe T	37,00 m^2	
5. Bibliothèques et salles d'étude		
Rayonnage	75 documents	par EETP&PETP pondérés
10 % de la collection	0,004 m^2	par document
300 000 documents suivants	0,007 m^2	
300 000 documents suivants	0,006 m^2	
reste des documents	0,005 m^2	
Consultation et salles d'étude	2,000 m^2	par EETP&PETP pondérés
Services techniques	15%	des espaces de rayonnage, de consultation et des salles d'étude
6. Auditoriums et salles d'arts d'interprétation		
les 5 000 premiers EETP pondérés	0,182 m^2	par EETP pondéré
les 5 000 EETP pondérés suivants	0,147 m^2	
les 5 000 EETP pondérés suivants	0,102 m^2	
les 5 000 EETP pondérés suivants	0,079 m^2	
les 5 000 EETP pondérés suivants	0,056 m^2	
les autres EETP pondérés	0,000 m^2	

(suite à la page suivante)

Catégorie d'espace	Normes d'espace	Base normative
7. Espaces communautaires		
Sports intérieurs		
les 5 000 premiers EETP pondérés	0,900 m^2	par EETP pondéré
les 5 000 EETP pondérés suivants	0,750 m^2	
les 5 000 EETP pondérés suivants	0,600 m^2	
les 5 000 EETP pondérés suivants	0,450 m^2	
les 5 000 EETP pondérés suivants	0,300 m^2	
les autres EETP pondérés	0,150 m^2	
Services alimentaires	0,300 m^2	par EETP&PETP pondérés
Autres espaces communautaires	0,600 m^2	
8. Espaces de soutien		
TIC centralisées		
les 5 000 premiers EETP&PETP pondérés	0,040 m^2	par EETP&PETP pondérés
les 5 000 EETP&PETP pondérés suivants	0,035 m^2	
les 5 000 EETP&PETP pondérés suivants	0,030 m^2	
les 5 000 EETP&PETP pondérés suivants	0,025 m^2	
les 5 000 EETP&PETP pondérés suivants	0,020 m^2	
les autres EETP&PETP pondérés	0,015 m^2	
Vidéoconférence administrative et audiovisuel		
les 5 000 premiers EETP&PETP pondérés	0,115 m^2	par EETP&PETP pondérés
les 5 000 EETP&PETP pondérés suivants	0,095 m^2	
les 5 000 EETP&PETP pondérés suivants	0,075 m^2	
les 5 000 EETP&PETP pondérés suivants	0,055 m^2	
les 5 000 EETP&PETP pondérés suivants	0,035 m^2	
les autres EETP&PETP pondérés	0,015 m^2	
Reprographie centrale, librairie, papeterie et divers		
les 5 000 premiers EETP&PETP pondérés	0,150 m^2	par EETP&PETP pondérés
les 5 000 EETP&PETP pondérés suivants	0,120 m^2	
les 5 000 EETP&PETP pondérés suivants	0,090 m^2	
les 5 000 EETP&PETP pondérés suivants	0,060 m^2	
les 5 000 EETP&PETP pondérés suivants	0,030 m^2	
les autres EETP&PETP pondérés	0,010 m^2	
Services d'entretien et services centralisés	4%	des espaces des catégories 1 à 8 précédentes
9. Espaces généraux		
A : somme des espaces nets des catégories 1 à 8		
B : espaces sanitaires	2%	des espaces A
C : circulation	25%	des espaces (A + B)
D : mécanique et électricité	9%	des espaces (A + B + C)
E : vides techniques	2%	des espaces (A + B + C)
F : entretien ménager	0,5%	des espaces (A + B + C)
10. Murs et cloisons		
(aucune sous-catégorie)	13%	des espaces (A + B + C)

Source: MEQ 2003, p. 7-8.

4.3. LES NORMES DE COÛT[92]

La précédente partie concernant les normes d'espace représentait en quelque sorte la dimension « géographique » du cadre normatif puisque c'est elle qui définit la manière dont est calculé l'espace normalisé pour tout projet effectué par une université dans le cadre d'un plan quinquennal. Dans cette veine, les normes de coût doivent être considérées comme la dimension « économique » du cadre normatif étant donné qu'elles visent à déterminer quels devraient être les coûts normalisés pour ce même projet.

On évalue donc dans un premier temps les besoins en termes d'espace puis finalement ces besoins se traduisent en subventions d'investissements en tenant compte des normes de coût. Aux coûts normalisés s'ajoutent des enveloppes annuelles destinées spécifiquement au « maintien des actifs » étant donné qu'une université doit pouvoir jouir de son campus durant plusieurs années. Pour ce faire, un simple entretien ménager ne suffit pas et différents travaux visant à assurer la fonctionnalité d'une construction doivent être réalisés régulièrement. Le MELS verse aussi annuellement des fonds destinés spécifiquement aux équipements faisant partie du « parc mobilier ».

4.3.1. Bases normatives: espaces nets normalisés et espaces inventoriés

Étant donné que les normes de coût consistent à « traduire » les besoins d'espace en argent, les bases normatives sont ici liées non pas aux utilisateurs (EETP et PETP) comme dans le cas précédent, mais plutôt à cet espace à proprement parler. Plus précisément, on y trouve deux types d'espace selon qu'il soit « normalisé » ou « inventorié ». Il faut donc considérer ces bases normatives comme « *les données à partir desquelles il est possible d'évaluer les budgets de construction, de réaménagement et de rénovation du parc immobilier ainsi que les budgets de renouvellement et de croissance du parc mobilier* » (p. 9).

On y trouve d'abord les espaces nets normalisés, c'est-à-dire ceux qui « *sont déterminés à partir du nombre d'utilisateurs (étudiants et personnel) et en fonction du type et du niveau d'étude ou d'activité ainsi que des disciplines d'étude et de recherche. À ces espaces normalisés s'ajoutent les espaces nets des cliniques et des bâtiments de ferme.* » (p. 9). Il s'agit donc des catégories d'espaces

92 À moins d'avis contraire, la source de cette partie est la seconde partie du cadre normatif (MEQ, 2003a). À ce document s'ajoutent des amendements publiés ultérieurement (2006) disponibles en ligne: http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/financement/20061114_Amendements_1-Partie2.pdf

nets que nous avons mentionnées dans la partie précédente de ce chapitre.

À ceux-ci s'ajoutent les espaces inventoriés tirés du Système d'information sur les locaux des universités (SILU). Le MELS procède annuellement à la collecte des données que leur envoient les établissements au sujet de leur propre espace physique et de l'usage qui en est fait. On trouve donc dans les données obtenues via le SILU plusieurs renseignements utiles dans le cadre des subventions d'investissements, dont:

- « *l'inventaire des superficies brutes des immeubles;*
- *l'inventaire de la superficie de chacun des locaux, de son utilisation ainsi que de sa fonction selon la nomenclature des espaces normalisés.* » (p. 10)

Dans ce contexte, les superficies brutes représentent « *la somme des superficies de chacun des planchers, déterminées à partir des dimensions mesurées à l'extérieur des murs de chacun des étages de l'édifice* ». La superficie de chaque local est issue « *des dimensions mesurées à l'intérieur des murs et cloisons de chacun* » (p. 10).

Une fois ces deux bases normatives établies, on catégorise les différents types d'espace d'une manière semblable (mais néanmoins différente) à celle utilisée pour les normes d'espace. On obtient donc ici aussi les huit catégories d'espaces nets (salles d'enseignement, laboratoires d'enseignement, espaces administratifs et bureaux, etc.) et leurs sous-catégories, les deux autres catégories où l'espace n'est pas normalisé (cliniques et bâtiments de ferme) puis les espaces généraux ainsi que les murs et cloisons, pour un total de 12 catégories. À cela, il faudra ajouter les « espaces inutilisables » et les « espaces inactifs » qui ne s'appliquent qu'aux espaces inventoriés (tirés du SILU).

4.3.2. Parc immobilier et parc mobilier

On entend par « coûts de construction », les coûts associés à toute construction d'un nouvel immeuble (parc immobilier) ou de l'agrandissement d'un immeuble déjà existant. Autrement dit, chaque projet présenté par une université qui résulte en ajout d'espace qu'elle pourra utiliser est considéré comme un projet de construction. Si des travaux sont prévus à un immeuble sans pour autant que l'espace qu'il occupe soit agrandi, on se réfère plutôt aux enveloppes annuelles de maintien des actifs. Ces fonds visent à ce qu'une université puisse assumer les changements à apporter à son parc mobilier

et ce, tant pour la rénovation que le réaménagement des espaces existants.

On peut diviser les normes de coût de construction en deux parties: le parc mobilier et le parc immobilier. Comme leur nom l'indique, le premier est composé de ce qui peut être déplacé sans toucher à un immeuble et inclut les mobiliers, les appareils et outillages (MAO) ainsi que les équipements des technologies de l'information. À l'inverse, le second inclut tout ce qui reste « immobile » une fois construit, à savoir les immeubles eux-mêmes, l'aménagement paysager associé à l'immeuble et les œuvres d'art intégrées à un immeuble (une enveloppe spécifique étant consacrée à ces œuvres).

En plus de l'ajout de parc mobilier lié à un projet de construction, il existe aussi des ajouts normalisés au parc mobilier qui sont calculés dans les enveloppes annuelles pour tenir compte du renouvellement des équipements qui ont atteint leur durée de vie utile. Qui plus est, l'ajout des nouveaux équipements peut découler de l'augmentation des étudiants et du personnel ainsi que de l'ajout d'espace en propriété résultant de l'acquisition ou de la construction de nouveaux locaux mis à la disposition de l'université. Des enveloppes sont également prévues pour la rénovation et la modification du parc immobilier déjà existant. Nous verrons les formules utilisées dans la partie suivante consacrée aux enveloppes annuelles (à la fois pour le parc mobilier et immobilier).

Différents éléments entrent en ligne de compte lorsque vient le temps d'établir les normes de coût du parc immobilier, mais on peut résumer le tout en trois grandes étapes. Ainsi, dans un premier temps, on détermine les coûts unitaires de construction (ce que chaque unité d'espace coûte à construire) en tenant également compte des facteurs régionaux qui modifient ces coûts (en fonction de la situation géographique) et de l'indexation annuelle (pour tenir compte de la valeur réelle des sommes calculées initialement à partir des dollars de décembre 2002). Dans un second temps, on établit ce qui sera alloué aux aménagements extérieurs, aux œuvres d'art et aux honoraires professionnels, ces trois éléments étant reliés aux coûts totaux associés aux travaux de construction du ou des immeubles à bâtir.

Il ne reste plus, dans un dernier temps, qu'à soustraire du total (coûts de construction, aménagements extérieurs, œuvres d'art et honoraires professionnels) le remboursement des taxes de ventes gouvernementales (TPS et TVQ) qui représente en fait 6,25 % de ce total. On obtient alors les normes de coût d'un projet de construction (résumées au tableau 4.11.).

4.3.2.1. Coûts unitaires de construction

Ce coût équivaut à « *la dépense totale requise par unité de superficie brute pour l'achèvement des travaux de construction d'un immeuble administratif à bureaux* » incluant aussi les équipements intégrés (e.g. climatisation), les ameublements intégrés (e.g. comptoirs), une provision pour les imprévus qui auront été préalablement identifiés puis, finalement, les taxes gouvernementales. Il s'agit donc d'un coût de base pour une situation elle aussi « de base » qui exclut par conséquent les aménagements extérieurs, les honoraires professionnels, le parc mobilier et les « *dépenses liées à des conditions spéciales, telles que les particularités extraordinaires du sol ou du site et à l'éloignement des grands centres, au déménagement, à l'emménagement, au filage des câbles du réseau de télécommunication* [...] » (p. 15).

Le coût unitaire varie toutefois en fonction de la catégorie d'espace qu'il est prévu de construire, ce qui donne par exemple une pondération plus élevée (2,0) pour les laboratoires de recherche du groupe T et moins élevée (0,6) pour les bâtiments de ferme. Suite à des observations et recherches effectuées par les auteurs du cadre normatif, on en est arrivé à établir le coût unitaire de construction à 1 512,92 $ par m^2 (dollars de décembre 2002).

C'est donc à partir de ce montant que toutes les normes de coût sont déterminées – après ajustements tenant compte de l'inflation – pour les années qui ont suivi l'adoption de l'actuel cadre normatif. Si le coût unitaire est indexé annuellement, la grille de pondération ne l'est évidemment pas puisqu'elle reste la même tant que le cadre normatif n'est pas modifié ou remplacé par un nouveau.

Tableau 4.7. – Coûts unitaires de construction selon la catégorie d'espace (dollars courants de décembre 2002)

CATÉGORIE D'ESPACE	PONDÉRATION	COÛT UNITAIRE Base ($ décembre 2002) 1 512,92
Salles d'enseignement		
Salles de cours	1,0	1 512,92
Salles de travail d'équipe	1,0	1 512,92
Salles de travail informatique	1,0	1 512,92
Laboratoires d'enseignement		
Groupe A	1,0	1 512,92
Groupe B	1,0	1 512,92
Groupe C	2,0	3 025,84
Groupe D	2,0	3 025,84
Groupe E	2,0	3 025,84
Espaces administratifs et bureaux	1,0	1 512,92
Laboratoires de recherche		
Groupe R	1,0	1 512,92
Groupe S	1,0	1 512,92
Groupe T	2,0	3 025,84
Bibliothèques et salles d'étude		
Rayonnage	0,9	1 361,63
Consultation et salles d'étude	0,9	1 361,63
Services techniques	1,0	1 512,92
Auditoriums et salles d'arts d'interprétation	1,1	1 664,21
Espaces communautaires		
Sports intérieurs	0,9	1 361,63
Services alimentaires	1,1	1 664,21
Autres espaces communautaires	0,9	1 361,63
Espaces de soutien		
TIC centralisées	1,1	1 664,21
Vidéoconférence administrative et audiovisuel	1,0	1 512,92
Reprographie centrale, librairie, papeterie et divers	1,0	1 512,92
Services d'entretien et services centralisés	0,9	1 361,63
Cliniques	1,2	1 815,50
Bâtiments de ferme	0,6	907,75
Espaces généraux		
Sanitaires	1,5	2 269,38
Circulation	1,1	1 664,21
Mécanique et électricité	1,0	1 512,92
Vides techniques	0,0	0,00
Entretien ménager	1,0	1 512,92
Espaces inutilisables	1,0	1 512,92
Espaces inactifs	1,0	1 512,92
Murs et cloisons	1,0	1 512,92

Source: MEQ, 2003a, p. 17.

Une fois ce coût déterminé, il faut tenir compte, le cas échéant, des « facteurs régionaux modifiant les coûts unitaires de construction » ou, autrement dit, d'un facteur d'ajustement qui revoit à la hausse l'« étalon » précédemment établi. On justifie cette révision à la hausse en raison de « *la rareté d'une main-d'œuvre spécialisée, d'entrepreneurs généraux et de sous-traitance, ainsi que les coûts de*

transport des matériaux » qui s'appliquent aux régions du Saguenay/Lac St-Jean, de l'Outaouais, du Bas St-Laurent/Gaspésie, de la Côte-Nord, du Nord-Ouest (Abitibi-Témiscamingue) et des Îles-de-la-Madeleine. On établit donc un facteur multipliant le coût unitaire lorsqu'un projet de construction est prévu pour un endroit situé à l'intérieur de ces sept régions, mais le coût unitaire reste le même (facteur = 1,0) pour le reste de la province.

Tableau 4.8. – Facteurs régionaux modifiant les coûts unitaires de construction

ZONE	RÉGION	SOUS-RÉGION	FACTEUR
A	MONTRÉAL	Granby	1,00
	MONTRÉAL	Saint-Jean	1,00
	MONTRÉAL	Saint-Hyacinthe	1,00
	MONTRÉAL	Richelieu	1,00
	MONTRÉAL	Beauharnois	1,00
	MONTRÉAL	Agglomération montréalaise	1,00
	MONTRÉAL	Terrebonne	1,00
	MONTRÉAL	Joliette	1,00
	QUÉBEC	Agglomération québécoise	1,00
	QUÉBEC	Portneuf	1,00
	QUÉBEC	Charlevoix	1,00
	QUÉBEC	Sud du Québec	1,00
	QUÉBEC	Chaudière	1,00
	CANTON-DE-L'EST	Cantons de l'est	1,00
	TROIS-RIVIÈRES	Bois-Francs	1,00
	TROIS-RIVIÈRES	Mauricie	1,00
B	SAGUENAY/LAC ST-JEAN	Roberval	1,05
	SAGUENAY/LAC ST-JEAN	Saguenay	1,05
	OUTAOUAIS	Gatineau	1,05
	OUTAOUAIS	Labelle	1,05
	BAS-ST-LAURENT/GASPÉSIE	Rivière-du-Loup	1,05
	BAS-ST-LAURENT/GASPÉSIE	Rimouski	1,05
C	BAS-ST-LAURENT/GASPÉSIE	Ste-Anne-des-Monts	1,10
	BAS-ST-LAURENT/GASPÉSIE	Gaspé	1,10
	BAS-ST-LAURENT/GASPÉSIE	Bonaventure	1,10
	CÔTE-NORD	Saguenay	1,10
D	NORD-OUEST	Rouyn-Noranda	1,15
	NORD-OUEST	Abitibi	1,15
E	CÔTE-NORD	Mingan	1,80
F	ILES-DE-LA-MADELEINE	Iles-de-la-Madeleine	2,50

Source: MEQ, 2003a, p. 20.

Finalement, le coût unitaire de construction ayant été établi à partir des dollars courants en vigueur en décembre 2002, il faut l'indexer annuellement pour tenir compte de l'inflation. Il ne s'agit cependant pas de l'indexer au « coût de la vie », mais bien en fonction de l'inflation applicable à ce type

précis de dépense. On obtient donc l'indice d'indexation à partir des données incluses dans les *Indices des prix de la construction de bâtiments non résidentiels* publié trimestriellement par Statistique Canada (tableau 327-0043).

Il faut plus précisément utiliser l'indice applicable aux bâtiments institutionnels pour la région métropolitaine de recensement de Montréal[93] en vigueur au quatrième trimestre de l'année (qui précède celle en cours, donc par exemple 2008 si l'on effectue les calculs en 2009). Puisque le coût unitaire a été établi en décembre 2002, on comprend alors que l'indice du quatrième trimestre de 2002 correspond à 1 512,92 $/m^2 (lui-même ajusté en fonction de la catégorie d'espace et de la région où le projet est prévu). Cet indice[94] étant établi à 101,0 par Statistique Canada (en vertu de l'étalon défini comme la moyenne des indices trimestriels de 2002), on doit donc conclure que 1 512,92 $/m^2 = 101,0.

Suivant une simple règle de trois, on peut alors se référer au plus récent indice des prix de la construction de bâtiments non résidentiels (bâtiments institutionnels) pour la RMR de Montréal au quatrième trimestre de l'année 2008 (131,4) pour conclure que le coût unitaire actuellement en vigueur est de 1 968,29 $[95].

Tableau 4.9. – Détermination du coût unitaire de construction pour l'année 2009

Indice		Coût unitaire
(2002, 4e trimestre)		
101,0	=	1 512,92 $ /m^2
(2008, 4e trimestre)		
131,4	=	1 968,29 $ /m^2

Source: MELS, 2003a; Statistique Canada (référence en note de bas de page)

93 Il existe une vingtaine de régions métropolitaines de recensement (RMR) au pays et elles ont comme principale caractéristique d'inclure un « noyau urbain » (une ou plusieurs villes principales) d'au moins 100 000 habitants et d'avoir une population environnante fortement intégrée à ce noyau urbain.
(Source: http://www.statcan.gc.ca/pub/81-004-x/def/4068734-fra.htm).

94 L'indice publié trimestriellement par Statistique Canada se réfère à l'indice moyen de l'année 2002 (100) pour l'ensemble des sept RMR incluses dans le calcul. Autrement dit, l'indice 100 ne s'applique pas à un trimestre donné, mais bien à la moyenne des quatre différents trimestres de l'année 2002.

95 Tous les indices cités sont tirés de: Statistique Canada. *Tableau 327-0043 : Indices des prix de la construction de bâtiments non résidentiels, selon la catégorie de structure, trimestriel (indice, 2002=100)*, CANSIM (base de données), E-STAT (distributeur). Cette base de données a été consultée le 29 septembre 2009.

4.3.2.2. Les enveloppes liées aux coûts de construction

Une fois les coûts de construction calculés selon les particularités d'un projet donné, on peut alors évaluer les coûts qui seront associés aux aménagements extérieurs, à l'intégration des œuvres d'art et aux honoraires professionnels. Chacune de ces enveloppes étant calculée au prorata des coûts de construction, ceux-ci servent donc de point de départ.

Dans le premier cas, il s'agit de déterminer les coûts « *liés aux travaux de construction des voies d'accès (chemins, sentiers, trottoirs), à leur éclairage et à leur drainage ainsi qu'à des aménagements paysagers et mobiliers urbains* » (p. 18), mais sans toutefois inclure les coûts associés au stationnement des voitures puisqu'il s'agit d'espaces autofinancés (sans droit aux subventions). Étant donné que ces aménagements extérieurs sont associés à un immeuble qui sera érigé et qu'il devient difficile d'en fixer les coûts sans se référer à cet immeuble, le cadre normatif opte pour une norme simple: 5 % des coûts de construction. Ce qui signifie que, pour chaque 1 $ investi dans un nouvel immeuble, on ajoute 5 ¢ pour les aménagements extérieurs.

En vertu de la *Politique d'intégration des arts à l'architecture et à l'environnement des bâtiments et des sites gouvernementaux et publics* et, plus précisément, du décret adopté en 1996 à cet effet, toute construction[96] évaluée à 150 000 $ ou plus effectuée par ou pour le compte du gouvernement, de ses ministères et ses organismes doit prévoir un programme pour y intégrer les arts. Cela inclut également les projets de construction bénéficiant d'une subvention gouvernementale, situation dans laquelle se trouvent les universités avec les subventions d'investissement du MELS. On exclut toutefois les routes, ponts, viaducs, barrages et stationnements de cette politique.

Ainsi, on détermine dans un premier temps l'argent qui devra être consacré à l'intégration d'une œuvre d'art au prorata des coûts de construction et on y ajoute ensuite une enveloppe pour les frais qui seront remboursés (par l'entrepreneur) au ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine pour couvrir ses frais de gestion et d'évaluation du dossier. Ceux-ci varient selon chaque cas et sont déterminés dans le cadre d'une entente de service entre ce ministère et l'entrepreneur. Pour ce qui est des sommes à consacrer à l'intégration des arts, on applique les barèmes suivants – qui incluent « *la réalisation, la manutention et l'installation de l'œuvre d'art ainsi que les honoraires de*

96 À noter que la « construction » ne doit pas nécessairement être nouvelle et implique aussi les modifications pouvant être réalisées à un immeuble déjà existant ou encore son agrandissement.

l'artiste » (p. 21).

Tableau 4.10. – Calcul du coût de l'intégration des œuvres d'art aux constructions

Coûts de construction du projet	Somme affectée au Programme d'intégration des arts (% des coûts de construction)
Moins de 150 000 $	Aucune
150 000 – 399 999 $	1,75%
400 000 – 1 999 999 $	1,50%
2 000 000 – 4 999 999 $	30 000 $ pour les premiers 2 millions $ + 1,25 % de l'excédent
5 000 000 $ et plus	67 500 $ pour les premiers 5 millions $ + 0,50 % de l'excédent

Source: Gouvernement du Québec, Décret 955-96, 7 août 1996.

Enfin, la dernière enveloppe à considérer dans les coûts qui s'ajoutent aux coûts de construction reste celle des honoraires professionnels. Ils sont établis à 13,4 % des coûts de construction, de réaménagement et de rénovation, ce qui inclut une part de 2 % liée aux honoraires de gestion de ces projets. Ces honoraires comprennent:

> « *les coûts encourus pour les services des architectes, des ingénieurs, des gestionnaires de projet et autres consultants à qui sont confiés les mandats d'élaborer la programmation, les plans et devis, le suivi et le contrôle des échéanciers et des budgets des projets de construction, de réaménagement et de rénovation ou autres travaux, ou encore de réaliser et d'exécuter toutes autres démarches et études pertinentes à ces projets.*
>
> *Sont également inclus dans ces coûts d'autres frais tels ceux encourus pour l'obtention des permis de démolition et de construction ainsi que les frais de publication et d'organisation des appels d'offres et autres.* » (p. 22)

4.3.2.3. Les taxes gouvernementales

Les universités bénéficiant d'exemptions et crédits relatifs aux taxes de vente provinciale et fédérale, le cadre normatif tient compte de l'argent ainsi économisé dans les coûts de construction reconnus. En combinant les crédits fédéraux et provinciaux (remboursement de 67 % de la TPS et de 47 % de la TVQ), on obtient un remboursement total de 6,25 %[97] des coûts de construction. Si bien qu'une fois additionnés tous les différents coûts associés à un projet donné, on soustrait 6,25 % de ce montant pour obtenir l'enveloppe qui sera effectivement calculée par le MELS à titre de subvention

97 Le calcul pour la récupération des taxes s'effectue comme suit: (67% de la TPS) + (47 % de la TVQ, majoré de 5 % pour l'application de la TVQ sur la TPS). Le taux peut donc être modifié en fonction des changements apportés à la taxation. En 2009, la TPS étant à 5 % et la TVQ à 7,5 %, on obtient donc l'équation suivante: (3,35 % + 3,7013 %) / [(1+5 %) x (1+7,5 %)] = 6,25 %.

d'investissement. Au bout du compte, on obtient le portrait suivant.

Tableau 4.11. – Sommaire des coûts d'un projet de construction

Coûts des travaux (selon les normes)	**A**
Conditions spéciales	**B**
Facteur régional	**C** = (A+B) x Facteur régional
Aménagements extérieurs	**D** = (A+B+C) x 5 %
Intégration des œuvres d'art	**E** = Calculé selon règlements en fonction de (A+B+C+D)
Honoraires professionnels	**F** = (A+B+C+D+E) x 13,4 %
Dépenses totales brutes	**G** = (A+B+C+D+E+F)
Remboursement des taxes	**H** = G x 6,25 %
Total des coûts nets du projet	**I = G - H**

Source: MEQ, 2003a, p. 24.

N.B.: Nous avons modifié le taux de remboursement des taxes (H) à 6,25 % pour tenir compte de la situation en vigueur en 2009, mais le document original indiquait plutôt 7,35 % (situation d'avant les réductions apportées au taux de la TPS).

4.3.2.4. Les normes de coût du parc mobilier

Ces normes concernent la durée de vie utile et la densité d'un élément donné du parc mobilier en tenant compte de la catégorie d'espace qu'il sera appelé à occuper. Les normes diffèrent selon qu'il s'agisse des mobiliers (M), appareils et outillages (AO) ou plutôt des technologies de l'information et des communications (TIC).

Cette durée de vie utile ne se résume pas strictement au temps où on pourra utiliser adéquatement les M, AO et TIC, mais tient aussi compte du fait que, selon le cas, il faille aussi changer un équipement donné parce qu'un autre plus récent fera mieux le travail. On définit donc la durée de vie utile comme « *la période moyenne exprimée en nombre d'années, pendant laquelle* [les équipements faisant partie des M, AO ou TIC] *sont susceptible de rendre les services pour lesquels ils ont été conçus. En plus de la vétusté, cette durée de vie utile est aussi dépendante de la désuétude résultant de l'arrivée* [d'autres équipements] *plus performants et mieux adaptés* » (p. 26). Dans le cas des AO et TIC destinés aux laboratoires de recherche, le MELS n'accorde cependant que 20 % des coûts normaux

puisque les organismes qui financent la recherche en milieu universitaire défraient eux-mêmes les coûts associés à l'acquisition de ce type particulier de parc mobilier.

Le cadre normatif prévoit donc un coût moyen par m^2 (densité) associé à une durée de vie utile moyenne pour chacun des trois types de parc mobilier et dans chacune des dix catégories d'espace préalablement définies. Ce coût est lui aussi indexé annuellement pour tenir compte de l'inflation, mais les durées de vie ne sont évidemment pas indexées annuellement. On utilise un indice propre aux universités, tiré des *Indices des prix des machines et du matériel (IPMM), selon les achats des industries basé sur le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN)*[98]. L'indice inclut plus précisément les dépenses « Domestique et importation, total ». Enfin, pour indexer le coût moyen, le MELS se base sur cet indice à son niveau du quatrième trimestre de l'année précédente, ce qui donne par exemple, pour le PQI 2008-13 qui a été élaboré en 2009, l'indice en vigueur au quatrième trimestre de l'année 2008.

Les sommes indiquées à titre de « densité » représentent alors, dans chacun des cas, le montant alloué pour chaque m^2 selon la catégorie d'espace et ce, pour les trois types de parc mobilier. Chaque densité ($) que nous reproduisons au tableau 4.12. équivaut donc à l'indice qui était en vigueur au 4e trimestre de l'année 2002 et a par conséquent connu des changements dans les années qui ont suivi. Cet indice correspondait alors (2002) à 99,3 par rapport à l'étalon utilisé par Statistique Canada (100,0) qui représente la moyenne des quatre indices trimestriels de l'année 1997. C'est donc en tenant compte du prix des machines et du matériel propre aux universités qui était en vigueur au 4e trimestre de l'année 2008 que l'indexation annuelle des densités est calculée dans le cadre du PQI 2008-13.

L'indice utilisé pour l'élaboration du PQI 2008-13 représentait au bout du compte 83,9[99], ce qui signifie que les densités incluses au tableau 4.12. ont diminué par rapport à 2002 pour représenter 84,5 % des sommes illustrées (83,9 / 99,3 = 84,5%). Autrement dit, la densité des mobiliers inclus par

98 Source : Statistique Canada. Tableau 327-0042 : *Indices des prix des machines et du matériel (IPMM), selon les achats des industries basé sur le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN)*, trimestriel (indice, 1997=100), CANSIM (base de données), E-STAT (distributeur).
N.B.: Le cadre normatif publié par le MELS mentionne cependant un autre indice qui n'est plus en vigueur, mais nous avons obtenu confirmation auprès du ministère que l'indice actuellement utilisé est bien celui que nous mentionnons.

99 Le MELS s'est basé sur les données de Statistique Canada en vigueur le 18 mars 2009, mais le site Internet de cet organisme précise que les indices des quatre derniers trimestres peuvent être révisés ultérieurement. C'est pour cette raison qu'en consultant les mêmes données le 29 septembre 2009, on remarque plutôt un indice de 88,5 (au lieu de 83,9), mais ce n'est pas celui qui a été utilisé pour le PQI 2008-13, lequel a été publié en mai 2009.

exemple aux salles d'enseignement est désormais évaluée à 90,44 $ au lieu de 107,03 $, ce qui s'explique par la baisse des prix des machines et du matériel constatée par Statistique Canada dans le cas des universités. Toutes les sommes incluses au tableau à titre de densités doivent en définitive être diminuées de 15,5 % pour tenir compte de la baisse des prix, mais il va de soi que si ces prix augmentent dans les années à venir, les densités suivront elles aussi cette tendance.

Tableau 4.12. – Densités et durées de vie utile du parc mobilier (données de décembre 2002)

Catégories d'espace	Mobiliers		Appareils/outillages			Équipements des TIC		
	Densité (déc. 02) (a)	Durée de vie (b)	Densité (déc. 02) (c)	Poids (d)	Durée de vie (e)	Densité (déc. 02) (f)	Poids (g)	Durée de vie (h)
Salles d'enseignement								
Salles de cours	107,03 $	20	23,44 $		15	152,60 $		5
Salles de travail d'équipe	68,75 $	20	6,72 $		15			
Salles de travail informatique	202,00 $	20	32,00 $		15	1 011,30 $		5
Laboratoires d'enseignement								
Groupe A	55,82 $	20				144,49 $		5
Groupe B	22,74 $	20	488,89 $		15	50,57 $		5
Groupe C	33,15 $	20	977,78 $		12	116,62 $		5
Groupe D	27,48 $	20	666,67 $		12	74,73 $		5
Groupe E	11,11 $	20	972,22 $		12	57,34 $		5
Espaces adm. et bureaux	267,80 $	20	11,65 $		12	191,53 $		5
Laboratoires de recherche								
Groupe R	36,67 $	20	106,67 $	20%	15	168,55 $	20%	5
Groupe S	11,00 $	20	855,00 $	20%	12	50,57 $	20%	5
Groupe T	4,54 $	20	2 594,59 $	20%	12	13,67 $	20%	5
Bibliothèques et salles d'étude								
Rayonnage	364,94 $	20						
Consultation et salles d'étude	111,00 $	20				20,23 $		5
Services techniques	109,48 $	20	44,00 $		15			
Audit. et salles d'arts d'interprét.	49,95 $	20	152,57 $		12	140,57 $		5
Espaces communautaires								
Sports intérieurs			140,00 $		20			
Services alimentaires	61,11 $	20	60,00 $		12			
Autres espaces communautaires	133,05 $	20	26,60 $		15			
Espaces de soutien								
TIC centralisées	60,00 $	20				13 090,00 $		6
Vidéoconférence admin. et audiovisuel	60,00 $	20				837,00 $		6
Reprographie cent., lib., pap. et divers								
Serv. d'entretien et serv. centralisés			215,00 $		12			
Cliniques	33,15 $	20	977,78 $		12	114,92 $		5
Bâtiments de ferme			215,00 $		12			

Source: MEQ, 2003a, p. 29.

4.3.3. Enveloppes annuelles

Les normes de coût que nous avons jusqu'ici présentées s'appliquent aux nouvelles constructions, ce qui, rappelons-le, n'inclut pas que les nouveaux immeubles, mais aussi l'agrandissement d'immeubles déjà existants. Par contre, même si aucun projet de construction n'est alloué à une université dans le cadre d'un plan quinquennal des investissements universitaires pour une

année donnée, des enveloppes annuelles pourront tout de même être versées pour les parcs immobilier et mobilier déjà existant.

4.3.3.1. Enveloppes normalisées de maintien des actifs

On prévoit plus précisément trois différentes enveloppes à ce chapitre: deux liées au parc immobilier et une au parc mobilier. Ce sont les sommes versées aux universités pour ce qu'elles ont déjà construit et les équipements qui s'y trouvent déjà. Le parc immobilier est visé par l'enveloppe normalisée pour le réaménagement des espaces et celle pour la rénovation des espaces puis une troisième enveloppe normalisée concerne le renouvellement annuel du parc mobilier.

4.3.3.1.1. *Maintien des actifs associés au parc immobilier*

Cela représente « *l'ensemble des activités de transformation des espaces effectuées pour leur permettre de remplir leur fonction de façon adéquate* » et tient notamment compte de l'accroissement de la population étudiante, des changements apportés aux méthodes pédagogiques, des modifications à apporter aux équipements ainsi que de ceux qui affectent la nature des projets de recherche. Les travaux réalisés à ce titre visent donc à « *adapter les aménagements physiques en fonction des besoins évolutifs des activités et des effectifs universitaires* » (p. 31).

L'enveloppe qui y est consacrée équivaut à 0,5 % de la valeur de remplacement des espaces en propriété (VRESP). Cette dernière représente « *la somme des valeurs des espaces inventoriés par catégorie et sous-catégorie multipliée par le coût normé de chaque catégorie et sous-catégorie y inclus les honoraires professionnels, les aménagements extérieurs et le facteur régional de coût de construction* » (p. 32).

$$\text{VRESP} = \sum \left\{ \left[\begin{array}{c}\text{Esp. subv.}\\ \text{en propriété}\end{array}\right]_{\text{Cat}} \text{X} \left[\begin{array}{c}\text{Coût unitaire}\\ \text{de construction}\end{array}\right]_{\text{Cat}} \text{X} \left[100\,\% + \begin{array}{c}\text{Facteur}\\ \text{régional}\end{array}\right] \text{X} \left[100\,\% + \begin{array}{c}\text{Taux des}\\ \text{am. ext.}\end{array}\right] \text{X} \left[100\,\% + \begin{array}{c}\text{Taux des}\\ \text{hon. prof.}\end{array}\right] \right\}$$

Source: MEQ, 2003a, p. 32.

Il faut alors tenir compte de la fréquence des travaux de réaménagement et de la proportion des composantes d'un immeuble qui peut être touchée lors de ces travaux. Le modèle adopté considère qu'une université peut réaménager ses espaces deux fois tous les 50 ans (à partir du moment où une

construction aura été réalisée). La première fois concerne « *des travaux de rénovation du bâtiment et des systèmes* » alors que la seconde s'applique aux « *travaux de réaménagement proprement dits ayant pour but de changer la fonction des locaux* » (annexe 5, p. 1).

Ensuite, en considérant que seuls les éléments « mécanique-électricité (distribution) » et « aménagements architecturaux » peuvent être touchés par les travaux de réaménagement[100] puis en affectant une pondération propre à chaque catégorie d'espace, on en arrive à ce que la valeur annuelle des interventions de réaménagement représente 9,13$/m^2 sur une VRESP moyenne de 1 829,59 $/m^2 (données de l'année 2002-03), soit 0,5 % de la VRESP.

L'enveloppe normalisée pour la rénovation des espaces est destinée « *aux travaux devant être exécutés sur les espaces afin d'assurer ou de prolonger leur vie utile. Ces travaux ont généralement pour effet d'augmenter l'efficacité des actifs, de les rendre meilleurs sans changer la nature de leurs fonctions.* » (p. 33). On la calcule d'une manière semblable à la formule précédente, mais en considérant davantage de catégories de composantes d'un immeuble pouvant être incluses dans un projet de rénovation, soit toutes à l'exception de la catégorie « structure et infrastructure ». Suivant les mêmes calculs, on en arrive à une valeur annuelle des interventions de rénovation de 28,13 $/m^2, ce qui représente 1,5 % de la VRESP.

4.3.3.1.2. *Maintien des actifs associés au parc mobilier*

Contrairement au parc immobilier, le parc mobilier doit être renouvelé plus fréquemment de par sa nature même. Une enveloppe normalisée y est destinée visant « *à maintenir et à améliorer la qualité du parc de mobiliers, d'appareils et outillages ainsi que d'équipements des technologies de l'information et des communications (TIC), de façon à s'assurer qu'il répond adéquatement aux besoins de l'enseignement et de la recherche.* » (p. 34).

On se sert ensuite des données déjà présentées dans la partie de ce chapitre consacrée aux normes d'espace: espaces normalisés, densité et durée de vie utiles (pour les M, AO et TIC). On obtient alors la proportion des équipements destinés à la recherche dont on finance le renouvellement à même l'enveloppe normalisée (seulement pour AO et TIC).

100On retrouve cinq catégories de composantes: 1) Structure et infrastructure; 2) Enveloppe extérieure; 3) Mécanique-électricité (gros-œuvre); 4) Mécanique-électricité (distribution); 5) Aménagements architecturaux.

Il faut, dans un premier temps, pour chaque catégorie et sous-catégorie, additionner les résultats de la division de la densité par la durée de vie utile de chaque type d'équipements. On multiplie ensuite ce résultat par l'espace normalisé associé à une catégorie ou sous-catégorie donnée. Enfin, en additionnant tous les résultats de toutes les catégories et sous-catégories, on arrive à déterminer l'enveloppe affectée au renouvellement annuel du parc mobilier, ce qui donne la formule suivante.

$$\left(\text{Renouvellement annuel du parc mobilier}\right) = \sum \left\{ \left(\text{Espaces normalisés}\right)_{Cat} \times \left(\frac{\text{Densité M}}{\text{Vie utile M}} + \frac{\text{Densité AO}}{\text{Vie utile AO}} + \frac{\text{Densité Tic}}{\text{Vie utile Tic}} \right)_{Cat} \right\}$$

Source: MEQ, 2003a, p. 35.

4.3.3.2. Ajouts normalisés au parc mobilier

En plus de cette dernière enveloppe, le parc mobilier est également affecté par des « ajouts normalisés », c'est-à-dire des enveloppes annuelles liées à l'évolution des effectifs étudiants et du personnel ou encore à un ajout d'espace en propriété. Il ne s'agit donc pas de fonds destinés à renouveler des équipements déjà acquis et qui ont atteint la fin de leur vie utile, mais bien d'ajouter de nouveaux équipements qui s'avèrent nécessaires en raison des deux critères mentionnés.

> « *L'ajout normalisé au parc mobilier lié à l'évolution des effectifs étudiants et du personnel vise à accroître le parc mobilier en fonction de la croissance des populations étudiantes et du personnel ainsi que de leur répartition dans les groupes disciplinaires d'enseignement et de recherche, de façon à s'assurer que l'ampleur du parc mobilier est ajustée à l'évolution des effectifs étudiants et du personnel.* » (p. 37)

Pour ce premier type d'ajout, on considère la valeur normalisée du parc mobilier (VNPM) pour l'année en cours ainsi que celle actualisée la plus élevée au cours des dix dernières années. Dans le but de tenir compte de manière égale des deux types d'influence qui affectent les besoins accrus en parc mobilier (effectifs étudiants et personnel; ajout d'espace en propriété), on considère donc la moitié de l'écart entre la VNPM de l'année en cours et celle qui fut la plus élevée durant les 10 dernières années. Ce qui veut notamment dire qu'une université peut avoir une VNPM plus élevée pour l'année en cours sans pour autant avoir connu une hausse des étudiants et/ou du personnel, mais parce qu'elle aura une répartition de ces personnes plus « payante » en fonction des groupes d'enseignement et de recherche. On obtient alors l'équation qui se trouve à la page suivante.

$$\left[\begin{array}{c}\text{Ajout au parc mobilier lié aux}\\ \text{étudiants et au personnel}\end{array}\right] = 50\,\% \times \left\{\left[\begin{array}{c}\text{VNPM pour}\\ \text{l'année en cours}\end{array}\right] - \left[\begin{array}{c}\text{VNPM actualisée la plus élevée}\\ \text{des 10 dernières années}\end{array}\right]\right\}$$

Source: MEQ, 2003a, p. 38.

Dans le second cas, l'« *ajout au parc mobilier lié à un ajout d'espace en propriété vise à accroître le parc mobilier lorsqu'un établissement acquiert ou construit de nouveaux espaces en propriété* » (p. 38) afin que l'on puisse y installer les équipements supplémentaires requis. Comme dans le cas précédent, on n'accordera que la moitié de l'écart à combler, mais cette fois-ci en multipliant le total des superficies nettes de l'ajout d'espace (en raison de la construction ou de l'acquisition) par la densité moyenne du parc mobilier déjà possédé par l'université. Cette densité moyenne s'obtient en divisant la VNPM par la superficie nette totale des espaces. L'équation suivante résume le tout.

$$\left[\begin{array}{c}\text{Ajout au parc mobilier}\\ \text{lié à un ajout d'espace}\end{array}\right] = 50\,\% \times \left\{\left[\begin{array}{c}\text{Total des superficies nettes}\\ \text{de l'ajout d'espace}\end{array}\right] \times \left[\begin{array}{c}\text{Densité moyenne du parc}\\ \text{mobilier de l'établissement}\end{array}\right]\right\}$$

Source: MEQ, 2003a, p. 39.

4.4. D'HIER À AUJOURD'HUI

Après avoir défini les différentes normes d'espace et de coût applicables selon les cas, il ne reste plus qu'à les appliquer chaque année pour évaluer les projets d'investissements des universités, les coûts qui y seront associés puis les enveloppes à verser au titre de maintien des actifs et de d'ajouts au parc mobilier. Sans chercher à détailler tous les calculs particuliers qui ont été appliqués pour chaque établissement dans les années récentes, nous proposons plutôt au lecteur de suivre l'évolution des enveloppes affectées dans les plans quinquennaux depuis l'utilisation du cadre normatif actuel, mais en s'arrêtant d'abord à quelques modifications ayant été apportées à ce cadre depuis les dernières années.

4.4.1. D'un cadre à l'autre

Il faut d'abord savoir que les plans allant de 1990-95 à 2002-07 se référaient à un ancien cadre normatif élaboré pour la première fois en 1987 par un comité conjoint MESS-CRÉPUQ[101]. S'il était semblable en plusieurs points à celui élaboré en 2003 (mais avec des références parfois différentes et des coûts actualisés), on note que les changements importants concernent surtout les normes d'espace.

101Le document est pratiquement introuvable dans les bibliothèques gouvernementales et universitaires, mais est disponible au centre d'archives de Québec de Bibliothèques et Archives nationales du Québec (BANQ). Voir: Fonds du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (cote E64, contenant 1995-11-004/80).

Sans vouloir tous les passer en revue, notons que les catégories d'espace ont été redéfinies, passant de neuf à huit (pour ce qui est des espaces nets) et l'on a séparé les « murs et cloisons » des espaces généraux. Ces catégories ont surtout été « raffinées » en détaillant souvent de nouvelles normes, au sein d'une catégorie donnée, selon le type d'utilisateurs ou d'espace. De plus, on a modifié certains étalons utilisés suite aux travaux de recherche et d'observation des données réelles. À titre d'exemple, on accorde désormais davantage d'espace au matériel informatique en raison de son utilisation accrue et généralisée parmi le personnel et les étudiants. En 1987, les ordinateurs étaient évidemment moins utilisés à des fins personnelles et, par conséquent, nécessitaient moins d'espace sur un campus (malgré la miniaturisation des processeurs ou encore des écrans, mais passons!).

Du côté des normes de coût, on ne note que peu de changements, si ce n'est évidemment au sujet des données modifiées suite à l'actualisation des coûts. Dans l'ensemble, on retient surtout trois nouveautés apportées au cadre normatif de 2003 par rapport au précédent:

- catégorisation des TIC faite séparément des autres équipements (densités et durées de vie; renouvellement annuel du parc mobilier),
- détermination des enveloppes normalisées affectées au réaménagement et à la rénovation des espaces qui ne se base plus sur le coût de remplacement des bâtiments inventoriés (CRBi), mais bien sur la valeur de remplacement des espaces subventionnés en propriété (VRESP)
- détermination de l'ajout normalisé au parc mobilier qui tient désormais compte de l'ajout d'espace en propriété, alors qu'il ne se basait auparavant que sur l'évolution des effectifs étudiants (60 % de l'écart) et du personnel (40 % de l'écart).

Aussi, depuis que le cadre normatif actuel a été élaboré en 2003, il a connu des amendements en 2006 et en 2008. Ils n'ont pas remis en question la manière générale de procéder au calcul des subventions d'investissements, mais visaient plutôt à redresser certains paramètres utilisés dans ce calcul. En 2006, une série de modifications a été rendue nécessaire pour mieux tenir compte de l'effet « taille », ce qui donne par exemple une pondération différente des étudiants des cycles supérieurs selon que leur programme est axé davantage sur la recherche (mémoire, thèse) ou sur la scolarité (cours, essai, stage). Une autre série de modifications était destinée à revoir l'enveloppe normalisée de réaménagement des espaces étant donné que la version initiale (2003) avait laissé la formule à utiliser en plan dans l'attente de parvenir à une solution jugée plus adéquate. Enfin, les amendements apportés en 2008 ont permis de réviser les pondérations utilisées pour les étudiants des cycles supérieurs au sujet de l'utilisation des laboratoires d'enseignement.

Étant donné les formules d'indexation automatique apportées à la plupart des montants indiqués aux normes de coût, il appert que les éventuelles révisions du cadre normatif risquent davantage de concerner les normes d'espace. Tout cadre normatif ne peut rester fixé à ce qu'il était initialement puisque les besoins et les contextes qui le créent changent et évoluent souvent plus rapidement qu'on ne pourrait l'imaginer. On peut facilement penser que si les salles d'enseignement devaient éventuellement toutes être équipées d'équipements multimédias remplaçant les bons vieux « tableaux noirs » ou encore que la formation à distance se répandait davantage, les besoins en espace et les coûts qui y sont associés seraient inévitablement révisés.

Soulignons toutefois que, dans l'ensemble, la manière générale de calculer les subventions d'investissement n'a pas profondément changé d'un cadre à l'autre, soit entre 1987 et 2003. Peut-être qu'un futur cadre normatif remettra en question nombre de manières de faire à l'heure actuelle, mais depuis qu'il a été utilisé pour la première fois dans le plan quinquennal 2003-08, il n'a été révisé qu'à la pièce.

4.4.2. Les plans quinquennaux

Avant de conclure ce chapitre, jetons un coup d'œil aux différentes enveloppes ayant été versées (ou qui le seront) depuis le premier plan quinquennal se référant au cadre normatif de 2003. En réalité, le cadre normatif définit l'essentiel des sommes versées aux universités prévues au plan quinquennal, mais d'autres enveloppes y sont aussi incluses. Elles ne sont toutefois pas définies en termes de normes d'espace et de coût, mais s'inscrivent plutôt dans le cadre d'autres programmes gouvernementaux existants qui s'appliquent aux investissements universitaires.

On y trouve depuis belle lurette une enveloppe financée par le Fonds québécois de recherche sur la nature et les technologies (FQRNT, anciennement FCAR). Depuis le plan 2003-08, ce montant est resté le même, soit 2,17 millions $ par année pour l'ensemble des universités. Une autre enveloppe est destinée au développement des systèmes d'information – issue du discours sur le budget 1995-96 – et offre 14 millions $ par année pour l'ensemble des universités depuis 2003-08. De plus, le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) soutient les infrastructures de recherche pour des montants variables d'une année à l'autre, avec par exemple 95,012 millions $ pour l'année 2007-08. Depuis le PQI 2006-11, une enveloppe a été ajoutée pour des projets liés à

l'efficacité énergétique, représentant 14 millions $ par année pour l'ensemble des universités. Enfin, depuis le plan 2008-13, on a aussi ajouté une importante enveloppe destinée à la « résorption du déficit d'entretien accumulé », ce qui représente environ 70 millions $ par année pour les cinq prochaines années.

Notons également que, depuis le plan 2007-12, le MELS a ajouté deux enveloppes supplémentaires qui bonifient les paramètres initiaux du cadre normatif, soit « *l'enveloppe de corrections aux allocations normalisées de maintien des actifs immobiliers (rénovation des bâtiments)* [et] *l'enveloppe d'ajout normalisé au parc mobilier lié à l'évolution des effectifs étudiants et du personnel* »[102]. Pour l'année 2008-09, on y alloue respectivement 14,3 et 12 millions $.

Si les différents projets d'investissements sont précisés aux sections 3 (nouvelles initiatives) et 4 (parachèvements de projets déjà initiés) de telle sorte qu'on puisse déterminer à quelle université chacun d'eux est associé, il en va autrement des fonds prévus aux deux premières sections. Ainsi, les 3 millions $ affectés annuellement pour les projets liés l'efficacité énergétique sont financés au cas par cas, après évaluation favorable du MELS et on ne peut savoir qu'après coup ce qui aura été réellement financé de cette manière. Il en va de même pour l'argent alloué par le FQRNT, mais c'est ce fonds (placé sous la responsabilité du MDEIE) qui attribue les subventions au cas par cas en fonction de ses propres critères. Voyons maintenant de plus près comment tout cela se traduit dans le plan quinquennal le plus récent (2008-13).

102Section « Cadre de référence » (PQI, 2007-12, p. 1).

Tableau 4.13. – Plan quinquennal d'investissements universitaires 2008-13 (en millions $)

	ENVELOPPES	ENGAGEMENTS PRÉVUS	DÉPENSES RÉALISÉES	DÉPENSES PRÉVUES 2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	PLAN 2008-2013
1.	**MAINTIEN DES ACTIFS**								
1.1	**ENVELOPPES NORMALISÉES POUR LE PARC IMMOBILIER**								
1.1.1	**Réaménagement**	99,261	-	19,074	19,455	19,845	20,241	20,646	99,261
1.1.2	**Rénovation**	308,391	-	59,260	60,445	61,654	62,887	64,145	308,391
1.1.3	**Rattrapage**	318,337	95,000	42,916	43,774	44,650	45,543	46,454	223,337
	Total partiel 1.1	**725,989**	**95,000**	**121,250**	**123,674**	**126,149**	**128,671**	**131,245**	**630,989**
1.2	**BONIFICATION DE LA POLITIQUE DE MAINTIEN DES ACTIFS**								
1.2.1	MAO-TIC	35,000	12,000	12,000	11,000	-	-	-	23,000
1.2.2	Correction des allocations normalisées (Rénovation des bâtiments)	92,771	14,300	15,079	15,380	15,688	16,002	16,322	78,471
	Total partiel 1.2	**127,771**	**26,300**	**27,079**	**26,380**	**15,688**	**16,002**	**16,322**	**101,471**
1.3	**RÉSORPTION DU DÉFICIT D'ENTRETIEN ACCUMULÉ**	353,874	-	68,000	69,360	70,747	72,162	73,605	353,874
	Total partiel 1.3	**353,874**	-	**68,000**	**69,360**	**70,747**	**72,162**	**73,605**	**353,874**
1.4	**FONDS FQRNT** [1]	10,850	-	2,170	2,170	2,170	2,170	2,170	10,850
	Total partiel 1.4	**10,850**	-	**2,170**	**2,170**	**2,170**	**2,170**	**2,170**	**10,850**
1.5	**EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE**	15,000	-	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	15,000
	Total partiel 1.5	**15,000**	-	**3,000**	**3,000**	**3,000**	**3,000**	**3,000**	**15,000**
	Total 1	**1 233,484**	**121,300**	**221,499**	**224,584**	**217,754**	**222,005**	**226,342**	**1 112,184**
2.	**DÉVELOPPEMENT INFORMATIQUE** [2]	70,000	-	14,000	14,000	14,000	14,000	14,000	70,000
	Total 2	**70,000**	-	**14,000**	**14,000**	**14,000**	**14,000**	**14,000**	**70,000**
3.	**NOUVELLES INITIATIVES**								
3.1	**AJOUTS D'ESPACE**								
3.1.1	UQAT-Agrandissement à Rouyn-Noranda	4,736	-	4,736	-	-	-	-	4,736
3.1.2	UQAM-Rachat d'espaces [3]	21,221	-	21,221	-	-	-	-	21,221
3.1.3	Relèvement de l'enveloppe de développement informatique pour des projets spéciaux - 1re phase: modernisation des systèmes et des technologies de l'information de l'Université Laval	12,850		2,570	2,570	2,570	2,570	2,570	12,850
3.1.4	UL- Équipement spécialisé pour la formation en médecine, en pharmacie et en sciences infirmières	13,093		13,093	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000 13,093
	Total partiel 3.1 et 3.2	**51,900**	-	**41,620**	**2,570**	**2,570**	**2,570**	**2,570**	**51,900**
3.2	**INFRASTRUCTURES DE RECHERCHE : VIREMENT DU MDEIE**								
3.2.1	FCI - Fonds des leaders	6,118	-	6,118	-	-	-	-	6,118
3.2.2	FCI - Chaires de recherche	2,594	-	2,594	-	-	-	-	2,594
3.2.3	FCI - Fonds d'innovation 4e concours	0,500	-	0,500					0,500
3.2.4	FCI - Fonds de l'avant-garde	0,556	-	0,556	-	-	-	-	0,556
3.2.5	PSRv2 - McGill - Projets de l'Université McGill	8,859	-	8,859	-	-	-	-	8,859
	VIREMENT DU MDEIE								-
3.2.6	FCI - Fonds des leaders	13,135		13,135					13,135
3.2.7	FCI - Chaires de recherche	2,586		2,586					2,586
3.2.8	FCI - Fonds des plateformes nationales	28,788		28,788					28,788
3.2.9	FCI - Fonds d'innovation 4e concours	(0,161)		(0,161)					(0,161)
3.2.10	PSRv2 - Concordia - Projets de l'Université Concordia	0,573		0,573					0,573
3.2.11	PSRv2 - Laval - INAF	6,536		6,536					6,536
	Total partiel 3.3	**70,084**	-	**70,084**	-	-	-	-	**70,084**
3.3	**PROJETS AUTOFINANCÉS** [4]								
3.3.1	UC- Pavillon Communications et Journalisme [5]	-	-	-	-	-	-	-	-
3.3.2	HEC- Édifice 5540, avenue Louis-Colin [6]								
3.3.2	UQSS- Édifice Fleurie [7]								
3.3.4	UQAM - Espace occupés par la Téluq au 100, rue Sherbrooke Ouest, à Montréal [8]	-	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-	-
	Total 3	**121,984**	-	**111,704**	**2,570**	**2,570**	**2,570**	**2,570**	**121,984**
4.	**PARACHEVEMENTS DES PROJETS AUTORISÉS AUX PQI ANTÉRIEURS**								
4.1	**PROJETS D'AJOUTS D'ESPACE**								
4.1.1	**Enveloppe 2006-2011**								
4.1.1.1	Concordia - Construction École John-Molson	57,500	50,000	7,500	-	-	-	-	7,500
	Montant non distribué	2,500	-	-	-	-	-	-	-
4.2.1	**Enveloppe 2007-2012**								
4.2.1.1	UQTR - Agrandissement du pavillon Ringuet - Phase II	3,400	1,700	1,700	-	-	-	-	1,700
4.2.1.2	INRS - Relocalisation du Centre énergie, matériaux & tél.	7,000	-	0,700	6,300	-	-	-	7,000
	Total partiel 4.1	**70,400**	**51,700**	**9,900**	**6,300**	-	-	-	**16,200**
	Total 4	**70,400**	**51,700**	**9,900**	**6,300**	-	-	-	**16,200**
	GRAND TOTAL (1+2+3+4)	**1 495,868**	**173,000**	**357,103**	**247,454**	**234,324**	**238,575**	**242,912**	**1 320,368**

Source: PQI, 2008-13, annexe A.

En ce qui concerne les autres enveloppes (maintien des actifs, bonification de la politique de maintien des actifs, développement informatique), elles sont réparties comme suit pour l'année 2008-09 dans le cadre du PQI 2008-13.

Tableau 4.14. – Répartition des enveloppes annuelles pour l'année 2008-09 (en millions $)

Établissement	**Enveloppes normalisées réparties et ajustées pour le parc immobilier**				**Développement des systèmes d'infomation**	**Ajout au parc mobilier lié à la croissance de l'effectif**	**Corrections des allocations normalisées pour la rénova-tion des espaces**	**Résorption du déficit d'entretien accumulé**
	Réaménagement (a)	Rénovation (b)	Rattrapage (c)	Enveloppes normalisées réparties et ajustées (a+b+c)				
Bishop's	0,424	2,117	0,993	3,534	0,071	0,157	0,351	1,605
Concordia	2,311	5,783	3,694	11,788	1,043	1,764	1,205	5,224
Laval	2,938	11,702	8,853	23,493	1,874	0,264	3,113	14,211
McGill	2,960	12,328	10,083	25,371	1,882	1,670	3,474	15,803
Montréal	2,979	10,482	8,068	21,529	2,227	1,460	2,727	12,345
HEC	0,596	1,142	0,490	2,228	0,525	0,401	0,198	0,905
Polytechnique	0,580	1,340	1,570	3,490	0,867	0,338	0,444	1,921
Sherbrooke	1,226	3,753	3,041	8,020	0,563	1,741	0,999	4,471
UQAT	0,094	0,128	0,000	0,222	0,131	0,404	0,031	0,140
UQAC	0,473	1,048	0,590	2,111	0,414	0,605	0,238	1,082
UQAM	2,244	3,986	1,937	8,167	2,077	0,774	0,819	3,680
UQO	0,307	0,747	0,406	1,460	0,294	0,245	0,129	0,588
UQAR	0,337	0,910	0,647	1,894	0,319	0,324	0,218	0,998
UQTR	0,692	2,045	1,173	3,910	0,631	0,654	0,411	1,873
INRS	0,061	0,130	0,926	1,117	0,405	0,066	0,316	1,387
ENAP	0,080	0,097	0,000	0,177	0,124	0,160	0,018	0,081
ETS	0,543	0,932	0,063	1,538	0,212	0,714	0,251	1,057
TELUQ	0,053	0,052	0,000	0,105	0,195	0,258	0,009	0,043
UQSS	0,176	0,538	0,382	1,096	0,146	0,001	0,128	0,586
Total UQ	5,060	10,613	6,124	21,797	4,948	4,205	2,568	11,515
TOTAL	**19,074**	**59,260**	**42,916**	**121,250**	**14,000**	**12,000**	**15,079**	**68,000**

Source: PQI, 2008-13, annexes C et D.

4.5. CONCLUSION

Nous avons pu jusqu'ici constater que, comme dans le cas des règles budgétaires, la présentation du cadre normatif des investissements universitaires peut s'avérer une tâche quelque peu laborieuse. Nous n'avons cependant pas cru pertinent expliquer l'historique des changements qui ont été apportés au fil du temps aux différents cadres normatifs qui se sont succédés. Ce n'est pas tant par paresse intellectuelle que dans le but de ne pas procéder plus que nécessaire à de continuels va-et-vient d'hier à aujourd'hui, mais plutôt analyser le cadre tel que défini en 2003 par le comité conjoint MEQ-CRÉPUQ et modifié à deux reprises par la suite (2006 et 2008).

Ce qu'il importe réellement de retenir reste donc l'idée générale du cadre normatif qui consiste à dresser une liste aussi complète que possible des références qui seront utilisées par la suite par le MELS annuellement pour retenir ou non un projet présenté par une université, évaluer les coûts qui y seront associés puis verser un montant sous forme de subventions d'investissements qui inclura également une partie consacrée au maintien des actifs et aux ajouts au parc mobilier. Une fois cette mécanique générale assimilée, on peut alors mieux s'attarder aux différentes manières d'établir les normes d'espace et de coût.

Aussi ne faut-il jamais perdre de vue que rien n'est strictement « objectif » dans les normes fixées pour les différentes sections du cadre normatif. Il s'agit toujours de résultats obtenus à partir de coûts moyens, de superficies moyennes et de méthodologies qui ont toutes leurs qualités et leurs défauts. À toujours user de moyennes, on néglige inévitablement les écarts qui font en sorte que les besoins d'une université peuvent différer de ceux d'une autre et ce, aussi bien quant à l'espace nécessaire pour le bon déroulement de ses activités que pour les coûts qu'elle devra défrayer pour la construction du parc immobilier et mobilier, le maintien des actifs et le renouvellement du parc mobilier. C'est toujours de coûts et d'espaces normalisés qu'il s'agit lorsque l'on parle de subventions d'investissements et, bien qu'ils puissent effectivement s'avérer très utiles pour uniformiser l'ensemble des particularités propres à chaque établissement, il ne faut cependant pas les confondre avec ceux que chacun d'eux pourra considérer comme nécessaires.

Finalement, ce chapitre se veut en quelque sorte le complément du précédent puisqu'il explique comment sont établies les subventions pour le second volet de l'intervention du MELS dans les

finances des établissements universitaires. Aussi est-il lui aussi quelque peu imposant d'un point de vue quantitatif et ce, pour les mêmes raisons que nous évoquions en concluant le troisième chapitre. Nous y reviendrons cependant moins dans le cadre du sixième chapitre.

Pour l'instant, prêtons attention aux autres types d'intervention publique dans ce domaine, soit celle offerte dans le cadre de différents programmes gouvernementaux institués par Québec et Ottawa à l'exclusion de ceux placés sous la responsabilité du MELS.

CHAPITRE V

Les autres sources publiques de financement

Bien que l'intervention du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport demeure de loin la plus importante tant en termes de sommes versées que d'influence directe auprès des universités, d'autres sources publiques viennent en aide à ces dernières. Nous nous intéresserons dans ce chapitre aux modalités qui affectent ces fonds même si on ne peut trouver de « formules » de financement aussi détaillées que dans le cadre des subventions de fonctionnement et d'investissements.

Avant d'analyser le financement direct opéré par les différents protagonistes, nous nous arrêterons d'abord à la forme indirecte qui prend place au palier fédéral par le biais de fonds transférés aux provinces dans le cadre des paiements de transfert et du programme de péréquation. Nous passerons ensuite en revue les formes d'intervention fédérale directe – qui concernent davantage le secteur de la recherche et des infrastructures universitaires – puis, finalement, le soutien offert par les trois conseils subventionnaires fédéraux.

Du côté provincial, après avoir consacré trois chapitres au cas du MELS, on comprendra que l'essentiel a déjà été dit! Aussi nous concentrerons-nous davantage sur le financement direct administré par les trois conseils subventionnaires provinciaux placés sous la responsabilité du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE).

5.1. GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Nous avons eu l'occasion d'évoquer brièvement second chapitre le fait qu'en dépit d'une faible visibilité, le gouvernement fédéral occupe une place centrale dans le financement des universités québécoises. Nous verrons dans un premier temps les formes indirectes de son intervention, c'est-à-dire les fonds qu'il alloue au Québec (de même qu'aux autres provinces et territoires) qui peuvent ensuite être utilisés par la province pour ses propres interventions effectuées dans le cadre des subventions de fonctionnement et d'investissements. La seconde partie concerne plutôt le financement direct imputé au gouvernement fédéral ou à des organismes sous sa responsabilité, soit celui réalisé au moyen de divers programmes administrés par Ottawa et destinés aux universités de tout le pays.

5.1.1. Financement indirect

La constitution canadienne établit entre autres la répartition des pouvoirs entre les législatures provinciales et fédérale et ce, selon trois catégories: compétence fédérale, compétence provinciale, compétence partagée (Beaudoin, 1990, p. 849-902). Dans cette optique, l'éducation est considérée comme une compétence provinciale et c'est pourquoi les initiatives historiques du gouvernement fédéral pour intervenir directement dans le financement des universités ont toujours susciter une discorde avec les gouvernements provinciaux, encore plus particulièrement au Québec. Ces luttes de pouvoir ont conduit à une situation actuelle où le financement indirect prédomine largement et il se compose du Transfert canadien en matière de programme sociaux (TCPS) et du système de péréquation.

5.1.1.1. Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS)

La compétence provinciale reconnue n'a pas empêché le gouvernement fédéral, dès les années qui suivirent la Confédération, d'ouvrir le Collège militaire de Kingston (1876), d'octroyer des terres à l'Université du Manitoba (1885) ou encore de créer le Conseil national de recherches (1916). Néanmoins, la principale intervention fédérale directe a débuté en 1951-52 avec le versement de subventions annuelles aux universités équivalant à 0,50 $ par habitant de chaque province (Leblanc, 1987, p. 2-3). Suite au retrait du Québec de ce programme et aux négociations qui s'ensuivirent concernant le versement des fonds, on abandonna le programme pour le remplacer dès 1967-68 par une forme de financement indirect basée sur le partage des coûts assumés par les provinces pour les universités situées sur leur territoire.

Le fédéral versait alors à chaque province le plus élevé de ces deux montants: 15 $ par habitant ou 50 % des dépenses de fonctionnement assumées par le gouvernement provincial (*Idem*, p. 7-8). Voulant limiter les hausses annuelles moyennes qui atteignaient 20 %, Ottawa plafonna la hausse annuelle à 15 % dès 1972-73 puis transforma complètement la formule à partir de 1977-78 pour instaurer le Financement des programmes établis (FPÉ), incluant l'enseignement postsecondaire et la santé (assurance-hospitalisation et assurance-maladie). Le nouveau programme prévoyait le versement annuel de subventions inconditionnelles aux provinces et, nouveauté, aux territoires (*Ibid.*, p. 8-9). Il s'agissait en somme de soumettre le partage initial des coûts à la volonté d'Ottawa de limiter sa participation financière.

Après plusieurs changements majeurs au fil des ans qui ont permis au fédéral de définir les montants effectivement disponibles aux provinces et territoires en fonction de ses propres critères[103], le programme a évolué vers deux transferts annuels: le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Plus précisément, le TCPS inclut des fonds destinés à « *l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, ainsi que le développement de la petite enfance et l'apprentissage et la garde des jeunes enfants* »[104]. Cela dit, puisqu'il s'agit de fonds inconditionnels, rien n'oblige une province ou un territoire à utiliser l'argent à ces fins. Il devient alors plus difficile de conclure que lorsque le TCPS augmente par rapport à l'année précédente, les universités sont mieux financées par les fonds publics.

Il s'agit tout de même de fonds rendus disponibles en raison de dépenses considérables occasionnées par la santé (pour le TCS) et les programmes sociaux (TCPS) aux provinces dans une volonté de mieux arrimer l'intervention fédérale à la constitution du pays. Les transferts ont augmenté au cours des dernières années, mais il n'en a pas toujours été ainsi durant les décennies 1980 et 1990. Pour l'année 2009-10, 3,332 milliards $ sont destinés à l'enseignement postsecondaire (sur 10,868 milliards $) dans tout le pays. Quand on regarde cependant la proportion des fonds allouée au Québec, on note une diminution de 2,33 % de sa part pour l'année 2009-10 par rapport à 2005-06.

Cette diminution de la part accordée au Québec s'explique par un changement apporté à partir de 2007-08 au mode de calcul, lequel prévoit en outre une répartition des fonds au prorata de la population de chaque province ou territoire. En définitive, la formule actuelle de calcul est assez simple puisque fixée par la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* (L.R.C., 1985, chap. F-8) à partir des transferts effectués pour l'année 2008-09. Ainsi, de 2009-10 à 2013-14, on utilisera « *la somme obtenue par multiplication de la contribution pécuniaire de l'exercice précédent par 1,03 — arrondie au millier près* » (article 24.1), soit une augmentation annuelle de 3 %.

Il s'agit finalement de la plus récente initiative fédérale pour limiter sa part de financement destinée principalement à la santé et l'éducation. Le tout tend à confirmer une tendance lourde dans l'histoire des transferts fédéraux depuis les années 1970: lorsqu'un programme est implanté en vue de transférer des fonds couvrant une partie des dépenses provinciales en santé et éducation (ainsi que

103Voir notamment le rapport final de la Commission sur le déséquilibre fiscal (2002, chap. 3) ou rapport Séguin.
104Site Internet du ministère des Finances du Canada: http://www.fin.gc.ca/fedprov/cst-fra.asp.

d'autres « programmes sociaux »), Ottawa finit presque inévitablement par y apporter des modifications ultérieures en vue de plafonner sa participation, que ce soit en limitant les hausses ou encore en diminuant tout simplement les montants.

Tableau 5.1. – Évolution des transferts fédéraux liés aux programmes sociaux (TCPS) (en millions $)

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Québec	2 146	2 185	2 274	2 453	2 518
Tout le Canada	8 415	8 500	9 857	10 559	10 868
% du Québec	25,50%	25,71%	23,07%	23,23%	23,17%

Source: Site Internet du ministère des Finances du Canada, « Soutien fédéral aux provinces et aux territoires ». http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp

N.B.: Le montant de l'année 2009-10 est légèrement supérieur à la croissance annuelle prévue de 3 % en raison de paiements supplémentaires que le ministre peut décider de verser à des provinces et territoires en vertu d'une « protection temporaire » prévue à l'article 24.701 de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

5.1.1.2. Programme de péréquation

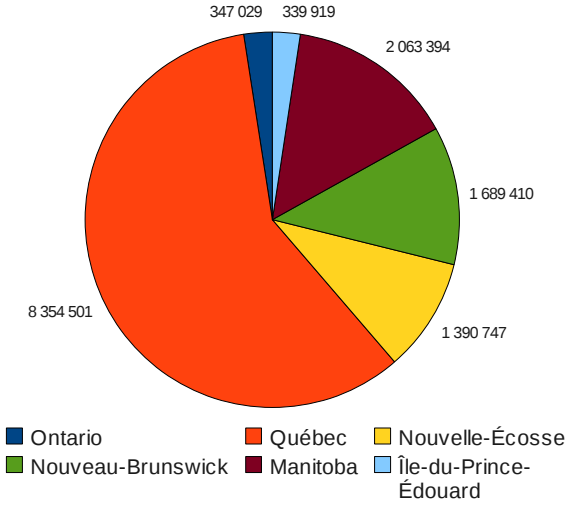
Suite au rapatriement de la constitution canadienne, la *Loi constitutionnelle de 1982* a prévu une partie consacrée à un programme de péréquation visant à « *donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables* » (article 36). Nous n'essaierons pas d'expliquer en détail l'ensemble des subtilités du calcul annuel des montants versés en péréquation puisqu'en dépit d'une règle générale, une kyrielle d'exceptions et de mesures sporadiques viennent en modifier le contenu et rendre vaine toute tentative de synthèse.

On comprendra cependant qu'il s'agit de calculer la capacité fiscale de chaque province (ce qu'elle peut percevoir en revenus sur les activités économiques chez elle) et de la comparer avec la capacité fiscale moyenne (pour l'ensemble des provinces). Les provinces qui se situent au-dessous de cette moyenne (par habitant) reçoivent alors une compensation pour y remonter, tandis que celles qui l'égalent ou la dépassent ne reçoivent rien du tout. Tous les fonds sont versés par le fédéral lui-même.

Dans ce contexte, on comprendra qu'il s'agit d'une source incontournable de revenus pour les provinces qui bénéficient de ces paiements de péréquation (la majorité). Il va sans dire que les sommes versées varient non seulement selon les aléas des modifications particulières effectuées à la formule, mais aussi aux changements qui affectent l'économie dans les différentes régions du pays. C'est ce qui explique par exemple le fait que l'Ontario soit désormais bénéficiaire en raison de la crise économique

qui l'a particulièrement affectée, tandis que Terre-Neuve (historiquement pauvre) ne reçoit maintenant plus rien en raison de l'inclusion de ses revenus pétroliers. Notons que les trois territoires ne font pas partie du programme de péréquation.

Graphique 5.1. – Répartition des paiements de péréquation pour l'année 2009-10 (en millions $)



Source: *Loi sur les arrangements fiscaux avec les provinces*, article 3.11.

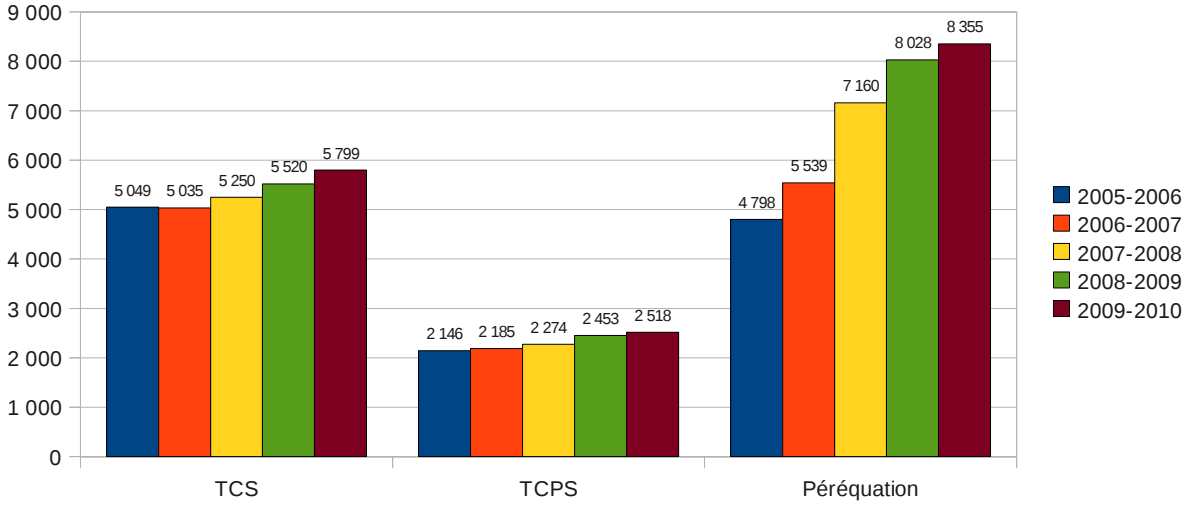
À l'instar des transferts (TCS et TCPS), l'utilisation des fonds reçus par les provinces bénéficiaires du programme de péréquation est laissée à leur entière discrétion. La première différence reste que toutes n'y ont pas droit et qu'aucun territoire n'y a davantage droit. La seconde est que l'argent versé aux provinces ne vise pas à répondre à un besoin précis ou encore couvrir une dépense précise. Le fédéral verse ces fonds tout simplement dans une perspective que l'on pourrait qualifier d' « égalité des chances » entre les provinces. C'est-à-dire que les provinces « pauvres » profitent d'une forme de redistribution de la richesse qui leur permettra, en principe, d'offrir à leurs citoyens des services comparables à ceux offerts dans les provinces « riches ».

Cela dit, en raison des nombreuses exceptions et particularités plus ou moins temporaires qui affectent le programme de péréquation, la réalité est plus compliquée puisqu'il peut facilement arriver qu'une province soit considérée plus « pauvre » ou « riche » qu'elle ne l'est réellement parce qu'elle pourrait par exemple bénéficier d'une clause spéciale ou encore de l'exemption de certains de ses revenus. Tout comme il est quasi impossible pour le MELS de parvenir à une formule de financement des universités qui satisfasse l'ensemble des établissements, il est tout aussi difficile pour le

gouvernement fédéral de trouver une formule de péréquation répondant aux attentes de toutes les provinces. Il s'agit essentiellement d'un éternel processus visant à trouver un certain compromis entre, d'une part, l'esprit du programme (compenser les provinces « pauvres » pour qu'elles puissent offrir le même type de services que les provinces « riches ») puis, d'autre part, les considérations d'ordres politique et économique (le poids d'une province ou d'une région, les orientations du gouvernement fédéral, le déclin ou la croissance économique, etc.).

En fin de compte, lorsque l'on combine l'ensemble du financement indirect du gouvernement fédéral versé au gouvernement québécois, il est difficile de déterminer la part précise qui sera utilisée pour le financement des universités. Comme nous l'avons mentionné, non seulement les enveloppes ne sont pas toujours destinées à des finalités préalablement déterminées, mais Québec est libre de les utiliser à sa guise et ce, non seulement pour financer un programme précis, mais aussi pour d'autres usages tels que le remboursement de la dette ou encore les baisses d'impôt[105]. Néanmoins, selon le ministère des Finances du Canada, en incluant le TCS, le TCPS et la péréquation, le Québec a reçu un total de 16,001 G$ en 2008-09 et recevra 16,673 G$ en 2009-10.

Graphique 5.2. – Transferts fédéraux au Québec depuis 2005 (en millions $)



Source: Ministère des Finances du Canada, http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp#Qu%C3%A9bec

Lorsque l'on considère par exemple le fait que le budget du Québec pour 2009-10 alloue 14,4310 G$ au MELS ou encore 26,8724 G$ au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS),

105C'est d'ailleurs la décision qui fut prise en 2007 par le gouvernement Charest en choisissant d'utiliser les 700 millions $ supplémentaires reçus via la péréquation pour diminuer les impôts au Québec (Nadeau, 2007, p. 2).

on comprend que les fonds fédéraux exercent une influence importante sur les dépenses provinciales (Ministère des Finances du Québec, 2009, p. 38). Il est cependant difficile de suivre précisément la direction prise par les fonds pour les raisons que nous avons déjà mentionnées, mais l'idée générale à retenir est plutôt le fait que cette « face cachée » du financement ne doit pas être négligée puisqu'elle détermine en définitive la capacité du gouvernement québécois à pouvoir accorder des fonds aux universités, entre autres choses.

Notons que dans le *Discours sur le budget 2009-2010*, le ministère des Finances du Québec indique des nombres différents pour les revenus reçus à titre de transferts fédéraux. En les comparant à ceux du ministère des Finances du Canada, on remarque que le montant est exactement le même pour la péréquation (8,355 G$), mais que Québec prévoit recevoir 4,137 G$ pour la santé (comparativement à 5 799 G $) et 1,413 G$ via le TCPS (comparativement à 2,518 G$) (Ministère des Finances du Québec, 2009a, p. 37). On arrive donc à un total de 13,905 G$ selon Québec et de 16,672 G$ selon Ottawa, soit un écart de 2,767 G$. Il semble que ce soit dû à une manière différente de catégoriser les contributions fédérales au Québec puisqu'après tout, le *Plan budgétaire 2009-2010* québécois reprend les données du ministère des Finances du Canada pour établir le total des transferts fédéraux au Québec à 16,672 G$ (Ministère des Finances du Québec, 2009a, p. G-23).

Enfin, en plus des transferts mentionnés, on remarque depuis 2008-09 une enveloppe annuelle de 500 millions $ destinée à « *offrir de la formation à ceux qui n'y ont pas accès par l'entremise des programmes d'assurance-emploi existants, et à encourager les employeurs à offrir davantage de formation à leurs travailleurs* » (Ministère des Finances du Canada, 2007, p. 141-142). Le tout est administré par chaque province et territoire en vertu d'ententes fédérales-provinciales, mais ne concerne pas nécessairement l'enseignement universitaire. Le Québec a reçu de cette façon 117 millions $ en 2008-09 et recevra 116 millions $ en 2009-10[106].

5.1.2. Financement direct

Si la principale intervention directe du gouvernement fédéral dans le financement des universités (subventions aux universités) s'est métamorphosée pour devenir aujourd'hui indirecte dans le cadre du TCPS, d'autres formes directes d'intervention se sont maintenues et ont apparu depuis 1867.

106Site Internet du ministère des Finances du Canada: http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp#Qu%C3%A9bec .

5.1.2.1. Responsabilités en matière d'enseignement

En raison de sa responsabilité constitutionnelle à l'égard des « Indiens inscrits »[107], la première intervention directe historique a concerné le financement de l'éducation en milieu autochtone. À l'heure actuelle, le ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien (MAINC) agit davantage dans l'enseignement primaire et secondaire ainsi qu'avec les collèges communautaires autochtones (Fisher et al., 2006, p. 107-111), mais il procurait aussi à la First Nations University (en Saskatchewan) 35 % de ses revenus en 2007-08 (FNUC, 2008, p. 49). Au Québec, le rôle du gouvernement fédéral en matière de financement universitaire destiné aux autochtones ne concerne toutefois que le financement des étudiants eux-mêmes, via les conseils de bande.

En suivant le fil de l'histoire, on remarque aussi l'ouverture du Collège militaire royal de Kingston puis ensuite de St-Jean (fermé entre 1995 et 2007). Rattachés à l'Académie canadienne de la défense (qui inclut d'autres écoles militaires au pays), ces collèges sont placés sous la responsabilité exclusive du ministère de la Défense nationale. Il s'agit des seuls établissements d'enseignement postsecondaires canadiens publics à ne pas être financés par les deniers provinciaux et échappant totalement au contrôle d'un quelconque ministère de l'Éducation provincial.

En somme, le financement direct de l'enseignement universitaire par le gouvernement fédéral concerne surtout les établissements militaires et autochtones. C'est plutôt dans le domaine de la recherche que l'intervention fédérale directe se fait sentir dans l'ensemble des universités du pays. On trouve d'ailleurs une assez longue tradition d'octrois destinés directement aux chercheurs et aux étudiants des cycles supérieurs via les conseils subventionnaires.

On remarque néanmoins qu'en créant la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire en 1998, le gouvernement fédéral a permis de financer en partie le réseau d'établissements collégiaux et universitaires du Québec. Bien que ces bourses étaient destinées à soutenir financièrement des étudiants postsecondaires à l'échelle du pays, des négociations entre les gouvernements québécois et canadien ont permis d'en arriver à une entente prévoyant un droit de retrait avec pleine compensation pour le gouvernement québécois. En définitive, la moitié des sommes versées (environ 35 M$ sur un

107 Il s'agit en fait des Autochtones figurant au registre national administré par le ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien (MAINC) en vertu de la *Loi sur les Indiens* (L.R., 1985, ch. I-5). Bien que le terme « Indien » soit dépassé, il est toujours utilisé dans la terminologie légale puisque tous les Autochtones (Amérindiens, Inuit, Métis) ne sont pas des « Indiens » au sens de la loi (qui a conservé la même appellation depuis la fin du XIXe siècle).

total d'environ 70 M $) annuellement à Québec via la Fondation de 2000 à 2010 a été et sera utilisée pour réduire l'endettement étudiant via une bonification du régime d'aide financière aux études. L'autre moitié est utilisée par le MELS « *pour l'embauche de professeurs, l'achat de livres et d'ordinateurs* » (Marissal, 1999, p. A1). Cette fondation n'aura été que bien éphémère puisque son mandat doit se terminer dès janvier 2010, tel que prévu initialement. À cet effet, le gouvernement conservateur a d'ailleurs annoncé dans son budget 2008 ne pas vouloir maintenir les activités de cette fondation[108] et on ne sait toujours pas pour l'instant ce que Québec compte faire pour pallier à la situation.

5.1.2.2. Responsabilités en matière de recherche

Lorsque l'on aborde le financement de la recherche par les pouvoirs publics fédéraux, il est difficile de passer à côté des conseils subventionnaires. Après avoir créé le Conseil national de recherche (CNR) en 1916, le Conseil des arts du Canada (CAC) en 1957 et le Conseil de recherches médicales (CRM) en 1960, une grande réorganisation fut opérée en 1978. On donna alors naissance au Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH), au Conseil de recherches en sciences naturelles et génie (CRSNG), tout en maintenant les conseils déjà existants, mais en redéfinissant les missions du CNR et du CAC. Quant au CRM, il sera aboli en 2000 pour faire place aux Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC).

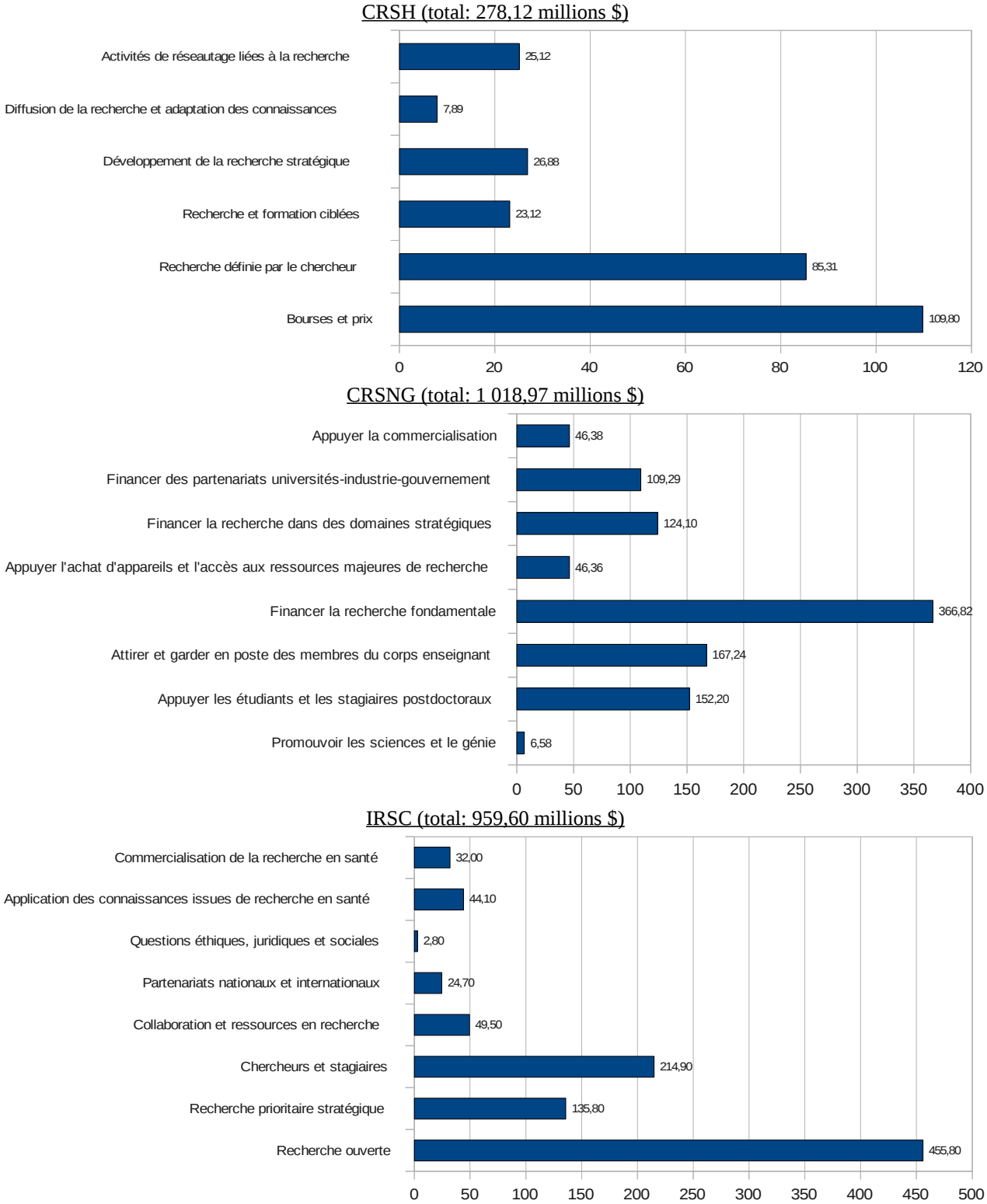
À l'heure actuelle, les universités sont surtout concernées par les activités du CRSH, du CRSNG et des IRSC[109], mais leurs membres peuvent parfois recevoir des fonds via certains programmes du CNR et du CAC. Les missions respectives de ces deux derniers conseils sont cependant davantage orientées vers l'industrie (CNR) et le milieu artistique (CAC). Dans le cas des trois autres, on remarque des programmes destinés aux chercheurs (ou professeurs) et aux étudiants (ou stagiaires postdoctoraux), mais peu aux établissements eux-mêmes. Le gouvernement fédéral finance ces trois conseils à même les crédits budgétaires des ministères de l'Industrie (CRSH et CRSNG) et de la Santé (IRSC). Nous n'avons pas inclus au tableau les frais d'administration interne et, dans le cas du CRSH, les dépenses prévues pour les frais indirects de recherche (FIR) et les Chaires de recherche du Canada. Ce choix s'explique par le fait que le CRSH administre ces deux dernières enveloppes pour l'ensemble des trois conseils et les y inclure tendrait à « gonfler » artificiellement les fonds réellement affectés aux

108Site Internet de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire: http://www.millenniumscholarships.ca/fr/students/index.asp

109En plus de leurs activités universitaires, les trois conseils soutiennent aussi d'autres types de projets en lien notamment avec l'industrie, le milieu de la santé ou la population en général.

sciences humaines et aux arts.

Graphique 5.3. – Dépenses prévues des conseils subventionnaires fédéraux pour 2009-10 (en millions $)



Source: Budgets des dépenses des 3 conseils, publiés dans les rapports sur les plans et les priorités (2009-10) des ministères de l'Industrie et de la Santé.
N.B.: Les dépenses liées au fonctionnement ne sont pas incluses, de même que celles du CRSH liées aux FIR et aux Chaires de recherche du Canada.

La ventilation des budgets des trois conseils subventionnaires illustre une certaine disproportion par rapport aux étudiants de cycles supérieurs en fonction de leurs programmes d'études, bien que leurs activités universitaires concernent aussi (et davantage) les professeurs (en plus de leurs autres activités non universitaires). En regroupant les 12 domaines d'études utilisés par Statistique Canada selon leurs correspondances aux domaines couverts par chacun des conseils subventionnaires[110], nous avons réparti le nombre d'étudiants inscrits à la maîtrise et au doctorat à temps plein en 2006-07 selon chaque conseil.

Tableau 5.2. – Répartition des étudiants canadiens inscrits à la maîtrise et au doctorat à temps plein (2006-07)

Conseils subventionnaires	**CRSH**	**CRSNG**	**IRSC**
Domaines d'études *(définis par Statistique Canada)*	Éducation; Arts visuels et d'interprétation et technologie des communications; Sciences humaines; Sciences sociales et de comportements et droit; Commerce, gestion et administration publique	Sciences physiques et de la vie et technologies; Mathématiques, informatique et sciences de l'informatique; Architecture, génie et services connexes; Agriculture, ressources naturelles et conservation	Santé, parcs, récréation et conditionnement physique
Étudiants à la maîtrise *(temps plein)*	34 086	24 579	6 927
Étudiants au doctorat *(temps plein)*	15 423	16 632	2 175
Total des étudiants *(temps plein)*	49 509	41 211	9 102
% des étudiants par conseil	49,47%	41,18%	9,10%

Source: Statistique Canada. *Tableau 477-0013 : Effectifs universitaires, selon le régime d'études, le niveau d'études, la Classification des programmes d'enseignement, regroupement principal (CPE_RP) et le sexe, annuel (nombre)*, CANSIM (base de données), E-STAT (distributeur).

Il est toutefois difficile de déterminer les proportions exactes de ces budgets qui sont versés en bourses aux étudiants puisque les données sont parfois amalgamées avec les autres subventions versées aux professeurs. Qui plus est, le nombre total de bourses versées n'est pas mentionné dans les cas des IRSC et du CRSNG et ces deux conseils attribuent également des bourses de moindre valeur aux étudiants de premier cycle[111], ce qui rend les comparaisons quelque peu hasardeuses.

110 Nous avons dû éliminer 2 de ces 12 domaines (« Services personnels, de protection et de transport », « Autres programmes d'enseignement ») puisqu'ils s'avère pratiquement impossible de les attribuer à un conseil subventionnaire donné. Ces deux domaines ne représentent toutefois que 0,43 % des étudiants de maîtrise (temps plein) et 0,72 % des étudiants de doctorat (temps plein).

111 Les bourses des trois conseils destinées aux étudiants de maîtrise et de doctorat représentent en quelque sorte un salaire tandis que les bourses de premier cycle (du CRSNG et des IRSC) sont de moindre importance. À titre d'exemple, au CRSNG, les bourses de maîtrise varient entre 17 300 $ et 17 500 $ et celles de doctorat entre 21 000 $ et 35 000 $, alors que celles de premier cycle ne sont que de 4 500 $ (plus une contribution variable de l'université). Source: http://www.nserc-crsng.gc.ca/Students-Etudiants/ProgramGuide-GuideDesProgrammes_fra.asp.

On peut néanmoins s'interroger sur le fait que les budgets totaux alloués à chaque conseil soient nettement disproportionnés en regard des inscriptions effectives des étudiants à temps plein à la maîtrise et au doctorat. Il va de soi que les budgets de recherche associés à un projet de sciences humaines sont généralement beaucoup moins élevés que ceux des projets de sciences naturelles ou de santé en raison des coûts supplémentaires associés notamment aux laboratoires et aux équipements nécessaires. À ce chapitre, il devient donc difficile de comparer les budgets alloués par le gouvernement canadien à chaque conseil au prorata des projets financés puisqu'ils sont trop différents les uns des autres.

Une étude plus approfondie serait alors nécessaire afin de décortiquer les types de projets de recherche financés, mais on peut tout de même relever que les sommes versées à titre de bourses aux étudiants devraient en toute logique représenter des sommes assez proches de chaque proportion d'étudiants de maîtrise et de doctorat inclus dans chacun des conseils. Or, les données du précédent graphique, bien qu'elles n'isolent pas précisément ces bourses, nous donnent un certain ordre de grandeur entre le CRSNG et le CRSH puisque le premier alloue 152,20 millions $ pour « appuyer les étudiants et les stagiaires postdoctoraux » et le second 109,80 millions $ pour les « bourses et prix ». Le CRSNG inclut pourtant moins d'étudiants que le second, soit 41,18 % par rapport à 49,47 %, et alloue tout de même 42,4 millions $ de plus dans une catégorie budgétaire semblable, soit 1,39 fois les sommes allouées par le CRSH.

Dans l'ensemble, il reste que les écarts entre les trois budgets totaux nous apparaissent trop flagrants pour ne s'expliquer que par les coûts différents associés à la recherche. En effet, le budget propre au CRSH ne représente que 12,32 % de l'ensemble des fonds alloués aux trois conseils, celui du CRSNG 45,15 % et celui des IRSC 42,52 %. Les priorités budgétaires en matière de recherche semblent donc assez peu orientées vers les besoins spécifiques des différents domaines de recherche.

Dans un autre ordre d'idées, le Programme des Chaires de recherche du Canada (CRC) a été créé en 2000 par le gouvernement Chrétien avec l'objectif « *d'établir 2 000 professorats de recherche dans les universités du pays afin de renforcer la capacité de recherche des universités canadiennes* » (CRC, 2008, p. 1) et on retrouvait, en février 2009, 1 831 chaires actives. Il existe des chaires de niveau 1 (qui procurent un financement annuel de 200 000 $ durant sept ans) et de niveau 2 (100 000 $ par

année durant cinq ans)[112]. Pour l'année 2009-10, 61,5 millions $ sont versés au CRSH dans le cadre des CRC, mais il ne s'agit en réalité que de l'argent destiné à l'ouverture de nouvelles chaires. Le bilan annuel 2007-08 fait donc état d'un grand total de 249 774 421 $ distribué à l'ensemble des chaires durant cette année. Les principaux postes de dépenses sont liés aux salaires et avantages des professeurs titulaires (74,8 %), à ceux des employés non-étudiants (9,4 %), aux frais administratifs (6,7 %) et au salaire des étudiants eux-mêmes (3,3 %) (CRC, 2008, p. 7).

Pour sa part, la Fondation canadienne pour l'Innovation (FCI) finance les infrastructures de recherche desservant les universités, collèges, hôpitaux et certains établissements de recherche à but non lucratif. Elle a été mise sur pied par le gouvernement fédéral en 1997 et fournit depuis 1999 jusqu'à 40 % des coûts d'un projet lié à ce type d'infrastructures (FCI, 2008, p. 2). Les autres paliers de gouvernement et les établissements eux-mêmes fournissent le reste des fonds à des hauteurs variables selon les projets. La FCI travaille également de près avec les CRC puisque les candidats à des CRC « *peuvent soumettre une demande de financement de l'infrastructure à la FCI en même temps* […] [qu'] *une demande pour le financement d'une chaire de recherche du Canada* » (CRC, 2008, p. 5) et possiblement obtenir l'une et l'autre.

Au 18 juin 2009, un grand total cumulatif de 5 174 439 747 $ avait déjà été versé (depuis 1999) par la FCI elle-même à 6 310 projets au pays, dont 1 045 006 364 $ pour 1 566 projets au Québec (20,2 %)[113]. Au MELS, dans le cadre des plans quinquennaux (universités) et triennaux (cégeps) relatifs aux subventions d'investissements, certains projets sont financés à 40 % par la FCI, 40 % par le MELS et 20 % par les établissements eux-mêmes[114].

Quant aux frais indirects de recherche (FIR) pour les projets subventionnés par le CRSH, le CRSNG ou les IRSC, ils sont pris en compte par le gouvernement fédéral depuis 2003 via l'octroi de subventions gérées par le CRSH dans le cadre du Programme des coûts indirects de recherche. Comme dans le cas des CRC, le budget est géré par le CRSH, mais les fonds sont destinés aux « *frais administratifs centraux et aux frais des ministères engagés par les établissements pour appuyer la recherche, qui ne peuvent pas être attribués à des projets de recherche précis* » (Ministère des

112Site Internet des CRC: http://www.chairs-chaires.gc.ca/about_us-a_notre_sujet/statistics-satistiques-fra.aspx et http://www.chairs-chaires.gc.ca/program-programme/index-fra.aspx.
113Site Internet de la FCI: http://www.innovation.ca/fr/projects-funded/summary-of-projects-funded.
114Site Internet du MELS: http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/fci/meq-fci-aide-financiere.asp.

Finances du Canada, 2009, p. 30) engendrés par les recherches financées aussi par les trois conseils. Le budget du CRSH prévoit 329,2 millions $ à ce titre pour l'année 2009-10 (*Idem*).

Enfin, une nouvelle initiative dans le financement direct a pris forme récemment dans le cadre du plus récent budget fédéral. Le Programme d'infrastructure du savoir prévoit un total de 2 milliards $ répartis sur les années 2009-10 et 2010-11 dans le but de « *soutenir les projets d'entretien, de réparation et d'agrandissement reportés dans les établissements d'enseignement postsecondaire* »[115]. Il ne s'agit pas nécessairement de fonds destinés strictement aux infrastructures de recherche, mais l'accent y est particulièrement mis dans le volet « universités » qui stipule que la préférence sera accordée aux « *projets qui peuvent améliorer la qualité de la recherche et du développement* » (*Idem*). On peut donc qualifier ce programme comme une extension des actions déjà menées par la FCI, mais avec comme principale caractéristique que le fédéral couvrira jusqu'à la moitié des coûts d'un projet (plutôt que 40 %) et qu'il ne s'étalera que sur deux ans. Au mois de juillet 2009, un total de 207 projets avait été annoncé au Québec, à raison d'une contribution fédérale de 394 945 747 $[116].

5.2. GOUVERNEMENT PROVINCIAL

En-dehors des interventions du MELS, il reste évidemment peu de place au financement gouvernemental québécois des universités. Outre les contributions du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) dans le cadre de certains projets prévus aux plans quinquennaux que nous avons abordés au chapitre précédent, on trouve essentiellement celles du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) en ce qui a trait aux différentes composantes des Réseaux universitaires intégrés de santé (RUIS)[117]. Il serait toutefois quelque peu hasardeux de dresser un portrait du financement « universitaire » effectué par le MSSS puisqu'il vise plutôt les hôpitaux, centres d'hébergement, centres de recherche et autres établissements de santé qui travaillent en collaboration avec les universités québécoises.

Pour ce qui est des autres ministères, les actions prévues au financement universitaire revêtent plutôt un caractère quelque peu exceptionnel, comme lorsque le gouvernement a décidé de racheter les

115Site Internet du ministère de l'Industrie: http://www.ic.gc.ca/eic/site/696.nsf/fra/accueil.
116*Ibid.*: http://www.ic.gc.ca/eic/site/696.nsf/fra/h_00038.html.
117On y trouve les centres hospitaliers universitaires (CHU), centres hospitaliers affiliés universitaires (CHAU), instituts universitaires (IU) et les 4 universités qui y sont associées (Laval, Montréal, Sherbrooke, McGill) (MSSS, 2008, p. 97).

obligations émises par l'UQAM pour le désormais célèbre projet qui devait en principe s'autofinancer. Des formes d'aide ponctuelle sont donc possibles, en plus de toutes celles que nous avons traitées, mais c'est davantage du côté des trois conseils subventionnaires provinciaux qu'il y a des fonds récurrents destinés aux universités, ou plutôt à ceux qui y œuvrent (professeurs et étudiants).

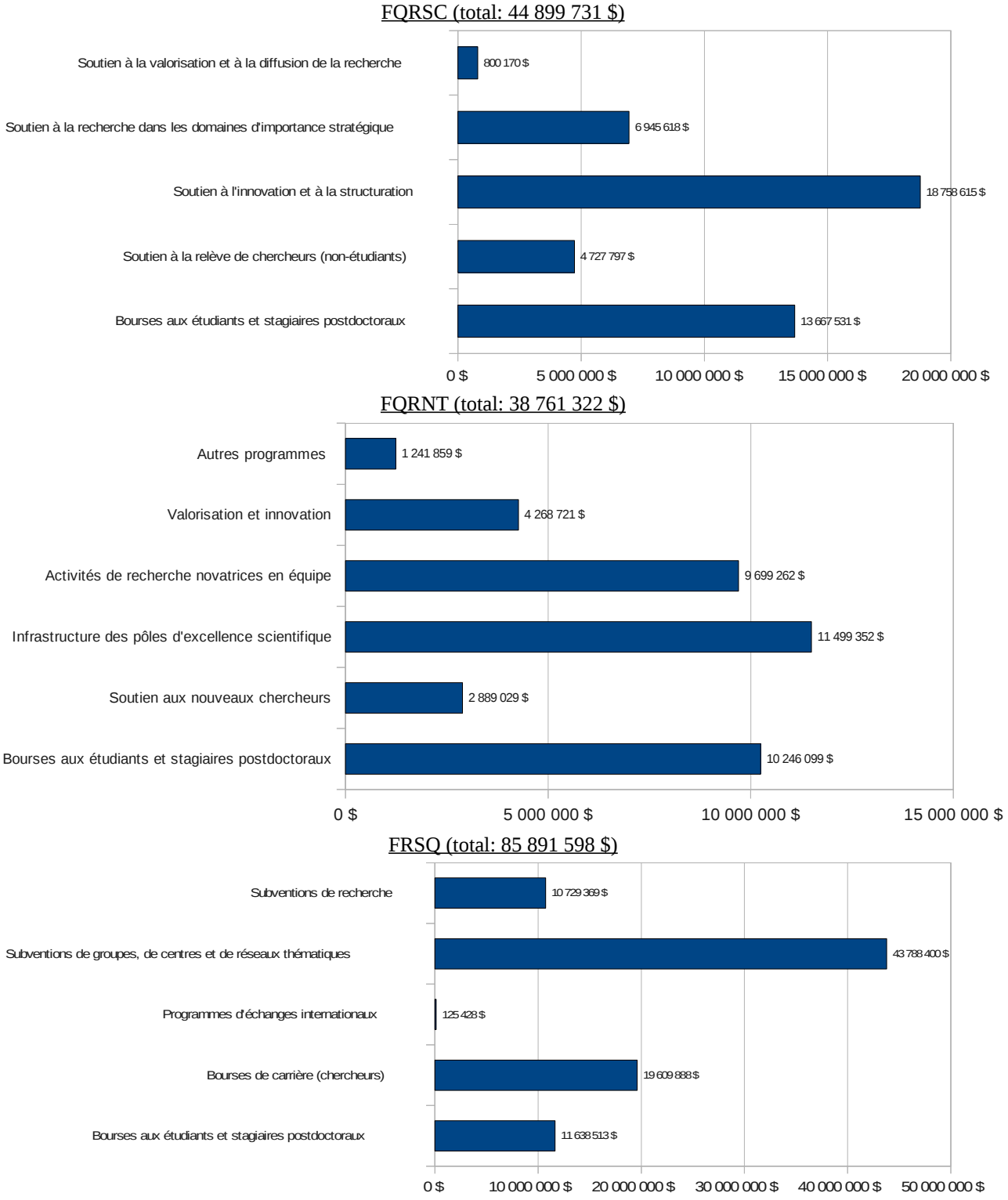
5.2.1. Les conseils subventionnaires

Le Québec s'est doté au fil de son histoire de trois conseils subventionnaires qui effectuent sensiblement le même genre d'activités que celles des conseils fédéraux, à la différence bien sûr qu'ils s'adressent aux chercheurs québécois exclusivement. À l'heure actuelle, il s'agit du Fonds québécois la de recherche sur la société et la culture (FQRSC), du Fonds québécois de recherche sur la nature et les technologies (FQRNT) et du Fonds de recherche en santé du Québec (FRSQ). Si ce dernier a été créé dès 1964, les deux autres fonds datent de 2001, bien qu'ils soient en fait issus d'anciens fonds mis sur pied dans les années 1970 (Ratel, 2007, p. 67-68). Les trois conseils relèvent du MDEIE.

À l'instar des conseils fédéraux, ceux du Québec ne financent que très peu les établissements universitaires eux-mêmes. On note à ce titre les fonds versés dans le cadre des plans quinquennaux par le FQRNT relativement à la politique de maintien des actifs (voir chapitre précédent) et certaines enveloppes administrées conjointement par le FQRSC, le FRSQ et le MSSS au sujet des infrastructures de recherche en milieu hospitalier. Ce sont donc surtout les chercheurs (via les subventions) et les étudiants (via les bourses[118]) qui bénéficient des fonds destinés à la recherche universitaire au Québec. Pour l'année 2007-08, le FQRSC a alloué 967 bourses (13 667 531 $) et 707 subventions (31 232 200 $); le FQRNT a versé 929 bourses (10 246 099 $) et 427 subventions (28 515 223 $); le FRSQ a accordé 524 bourses (11 638 513 $) et 705 subventions (74 253 085 $). Notons que la classification de l'aide attribuée diffère d'un conseil à l'autre et que nous l'avons laissée telle quelle, à l'exception des « Bourses aux étudiants et stagiaires postdoctoraux », catégorie de notre crû.

118Contrairement aux deux autres fonds, le FRSQ qualifie de bourses certains montants versés aux chercheurs (non étudiants). Pour faciliter la compréhension, nous les avons incluses dans les subventions.

Graphique 5.4. – Bourses et subventions versées par les conseils subventionnaires québécois en 2007-08



Source: Rapports annuels de gestion 2007-08 des trois conseils.

5.3. CONCLUSION

Nous n'avons pas cherché ici à présenter en long et en large les modalités des autres types de financement public alloués aux universités québécoises puisqu'on n'y trouve pas l'équivalent de « règles » ou « cadre normatif » comme dans le cas du MELS. De plus, la grande majorité de ces fonds provient du fédéral et n'est pas versée aux universités elles-mêmes, mais plutôt au gouvernement québécois qui décide ensuite de l'utilisation qu'il en fait et de la part allouée au milieu universitaire. Quant aux autres fonds, ils visent en bonne partie à soutenir non pas les établissements eux-mêmes, mais plutôt les étudiants et les professeurs-chercheurs qui y œuvrent.

Toutes ces particularités font en sorte que nous avons cru davantage pertinent de présenter plus sommairement ces sources de financement et expliquer comment et où elles agissent afin que le lecteur saisisse les autres particularités affectant la réponse publique aux besoins des universités. On ne peut par conséquent négliger par exemple l'influence que peuvent avoir les variations annuelles dans les transferts fédéraux sur la publication des règles budgétaires et du plan quinquennal d'une année donnée.

En définitive, mentionnons qu'il peut exister d'autres formes de fonds publics versés d'une manière ou d'une autre auprès des universités, mais nous avons tenté de synthétiser le tout en repérant les sources les plus significatives auprès des paliers fédéral et provincial. Notons simplement que le palier municipal peut aussi intervenir par exemple via l'exemption de taxes foncières, des contrats de recherche ou le partage de ressources et terrains, mais nous avons préféré nous concentrer sur les interventions affectant l'ensemble des universités québécoises.

Après avoir fait le tour des modalités d'octroi du financement public aux universités, nous proposons dans le prochain et dernier chapitre de nous interroger au sujet de ses tenants et aboutissants et, plus particulièrement, des différentes « grilles » ou « formules » de financement utilisées par le MELS de nos jours. Nous y inclurons également certaines comparaisons avec d'autres situations extérieures au Québec, histoire de prendre connaissance de ce qui s'avère intéressant dans d'autres provinces ou pays où le financement public occupe aussi une place importante.

CHAPITRE VI

Réflexions au sujet du financement public

Après avoir passé en revue les différentes formes de soutien financier public aux universités québécoises, il va de soi que plusieurs interrogations auront été soulevées. En plus des questions plutôt techniques auxquelles nous avons tenté de répondre au cours de ces cinq précédents chapitres, d'autres ont sans doute surgi dans l'esprit du lecteur dans un autre ordre. Il s'agit en fait de questions normatives, c'est-à-dire ayant trait à la pertinence d'une façon de faire, à la justesse d'une procédure, aux problèmes occasionnés par une orientation ou encore aux interrogations relativement à une politique.

Dans ce dernier chapitre, nous ne prétendons nullement apporter « la » ou « les » bonnes réponses à ces dernières questions qui, en définitive, restent intimement liées à une certaine conception que l'on peut se faire du rôle de l'État en éducation et, plus particulièrement, auprès des universités. Dans l'optique de la défense d'une université de qualité, nous chercherons à soulever certains problèmes que nous avons identifiés dans les procédés actuellement en vigueur concernant les subventions aux universités. Sans prétendre à une revue exhaustive de ces problèmes, nous avons plutôt opté pour en identifier quelques-uns qui ressortaient davantage. Nous proposerons finalement quelques pistes de solution ou, à tout le moins, des idées qui pourraient à notre avis améliorer l'état actuel des choses.

6.1. UN SOUTIEN PUBLIC POUR UNE UNIVERSITÉ DE QUALITÉ

Si le fait de défendre une université de qualité demeure une position à laquelle tout un chacun peut facilement se rallier, on notera toutefois que la définition de cette « qualité » varie évidemment en fonction de ce que l'on souhaite voir se développer comme institution universitaire. À ce titre, nous considérons que ce qui détermine cette qualité peut se résumer aux trois « *valeurs fondamentales sous-jacentes à la mission universitaire* » (CSÉ, 2008, p. 12) avancées par le Conseil supérieur de l'éducation dans un récent avis, à savoir l'autonomie universitaire, la liberté académique ainsi que l'éthique et la probité scientifique.

C'est donc dans la perspective générale du modèle de l'université humboldtienne – où l'État a pour rôle de garantir la liberté et l'autonomie de l'université en lui assurant un financement suffisant –

que nous avançons qu'une université de qualité doit pouvoir compter sur un soutien public à même de garantir son plein épanouissement. En somme, son financement doit reposer principalement sur les fonds de nature publique sans pour autant que le gouvernement ne dicte aux établissements la manière de réaliser leur mission. Le tout se justifie aisément en raison des bénéfices sociaux associés à l'enseignement supérieur que nous décrivons ci-après.

Or, s'il est une conclusion qui, dans le contexte québécois et canadien, a été maintes et maintes fois démontrée depuis les années 1950, c'est bien le fait que les établissements universitaires ne peuvent remplir adéquatement leurs missions sans un soutien adéquat de l'État (Commission Massey, 1951; Commission Parent, 1966; CSÉ, 2008). Que ce soit sous la forme de subventions aux établissements eux-mêmes, à leurs employés ou étudiants, les fonds alloués de diverses manières n'apparaissent pas être un simple « luxe », mais bien une nécessité à partir du moment où l'on considère qu'un accès le plus élargi possible doit être offert à la population et que l'enseignement et la recherche doivent être de qualité.

Cela dit, il existe des écoles de pensée préconisant une intervention limitée, voire nulle de l'État en matière d'enseignement universitaire au profit du libre-marché (e.g. Friedman, 2002) en raison des bénéfices individuels futurs qui justifieraient largement l'investissement personnel que l'étudiant consentirait dans l'immédiat. Dans cette optique, l'enseignement serait en quelque sorte autofinancé par l'étudiant lui-même et sa famille, l'État concentrant plutôt son intervention aux ordres primaire et secondaire du système d'éducation. La recherche serait aussi rendue possible par les fonds privés visant la recherche appliquée ou les besoins précis de l'entreprise privée, à même de financer les travaux qui lui seront utiles ainsi que la recherche fondamentale grâce à la philanthropie. En fin de compte, ces écoles de pensée préconisent une régulation et un développement de l'université essentiellement définis par l'offre et la demande.

Pour notre part, nous prétendons plutôt que croire à la main invisible qui assurera le financement des universités québécoises, c'est se mettre le doigt dans l'œil. Non seulement l'histoire nous a appris que la seule générosité de quelques mécènes et les contributions étudiantes ne réussissent qu'à perpétuer une institution universitaire largement réservée à l'élite et peu encline à accroître la recherche fondamentale, mais l'économie de marché elle-même souffrirait d'une absence de

financement public en raison du retard scientifique et technologique que causent un faible accès à l'enseignement supérieur et le peu de découvertes effectuées par les chercheurs universitaires.

Quand on tient compte des avantages sociaux, politiques, culturels et économiques apportés par les diplômés et les établissements eux-mêmes (Bynner, 2001; NEA, 2003; Watts, 2001), il faut alors considérer les subventions gouvernementales aux universités comme un investissement rentable à tous les points de vue et non comme une simple dépense immédiate. C'est donc à partir de cette prémisse que nous orienterons nos réflexions relatives aux différentes formes de soutien public aux universités de la Belle province.

6.1.1. Le rôle prépondérant de l'État en matière d'éducation

Comme nous avons eu l'occasion de le constater tout au long de ce document, les choix historiques qu'a faits le Québec depuis les années 1950 et surtout 1960 ont conduit les fonds publics à assumer la majorité des dépenses des universités. C'est ainsi que, tous paliers gouvernementaux confondus, 70,1 % des revenus de fonctionnement général[119] provenaient de cette source en 2007-08, laissant par conséquent une part de 29,9 % aux revenus de sources privées (ACPAU, 2009, p. 16-17).

Si on tient compte de l'ensemble des revenus, les fonds publics occupaient 65,7 % (*Idem*, p. 890-891) et ce sont sans surprise les fonds provinciaux qui représentaient la part la plus importante de ressources (50,6 %). Ceux du fédéral suivaient avec 14,7 % et les autres sources publiques avec 0,5 %[120]. Les fonds privés reposaient surtout sur les étudiants (11,8 %), la vente de produits et services (7,0 %) et les subventions et contrats non gouvernementaux (5,9 %).

À cet égard, une moyenne de 26,9 % de toutes les dépenses de l'enseignement postsecondaire était assumée par les fonds privés (particuliers, entreprises et autres entités privées) dans les pays de l'OCDE en 2005 (OCDE, 2008, p. 267). La tendance générale veut que les fonds publics prédominent le plus en Europe (avec par exemple 96,7 % au Danemark et en Grèce), tandis que l'Amérique et l'Asie favorisent plutôt le recours aux fonds privés (avec par exemple 75,7 % en Corée du Sud et 65,3 % aux

119« *Fonds non affecté finançant les principales activités d'enseignement et de recherche de l'établissement, à l'exception de la recherche subventionnée.* » (ACPAU, 2009a, p. 5). Suivant le découpage effectué pour la catégorisation des revenus, on retrouve cinq autres fonds, en plus du fonds de fonctionnement général: objectif spécifique et fiducie, recherche subventionnée, entreprises auxiliaires, immobilisations, dotations.

120Puisque les données sont arrondies, on arrive à un total légèrement supérieur à 65,7 % (0,1 % de plus).

États-Unis). Le Canada se situait à 44,9 %, mais la situation varie d'une province à l'autre.

Tableau 6.1. – Total des sources de revenus des universités québécoises (2007-08)

Sources publiques		
Provincial (subventions et contrats)	2 780 605 000 $	50,6%
Fédéral (subventions et contrats)	808 098 000 $	14,7%
Autres provinces (subventions et contrats)	4 247 000 $	0,1%
Municipal (subventions et contrats)	2 349 000 $	0,0%
Total	3 614 942 000 $	65,7%
Sources privées		
Droits de scolarité et autres frais	646 275 000 $	11,8%
Vente de produits et de services	382 291 000 $	7,0%
Subventions et contrats non gouvernementaux	326 335 000 $	5,9%
Dons, incluant les legs	227 694 000 $	4,1%
Revenus de placements	120 314 000 $	2,2%
Divers (non gouvernemental)	180 715 000 $	3,3%
Total	1 883 624 000 $	34,3%
GRAND TOTAL (public et privé)	**5 498 566 000 $**	**100,0%**

Source: ACPAU, 2009, p. 890-891.

Les données du tableau précédent nous conduisent à la conclusion évidente que, dans le contexte actuel, les universités québécoises ne sauraient assumer leurs différentes responsabilités en se fiant uniquement aux revenus de sources privées, mais qu'en même temps, ces derniers représentent tout de même une part importante de leurs revenus totaux. Nous sommes donc dans une situation où la tendance historique issue du rapport Parent voulant que l'éducation soit une responsabilité principalement de nature publique se maintient toujours, mais où les sources non gouvernementales exercent une influence indéniable avec les droits de scolarité et autres frais en tête de liste.

Le gouvernement québécois peut alors considérer la possibilité pour les établissements d'accroître leurs revenus privés au lieu de leur accorder des subventions supplémentaires. Toutefois, en mettant en perspective les données québécoises avec celles de l'OCDE[121], force est de constater qu'on

121Les données de l'OCDE ont trait à l'enseignement « tertiaire », c'est-à-dire à toutes fins pratiques postsecondaire (collégial et universitaire au Québec), mais les systèmes d'éducation variant grandement d'un pays à l'autre, on ne peut directement transposer les résultats à ceux de l'ACPAU pour les universités québécoises. Aussi nous garderons-nous de procéder à des comparaisons qui pourraient s'avérer boiteuses. En considérant toutefois que les cégeps ne tiraient que 13,11 % de leurs revenus de fonctionnement des fonds privés en 2006-07 (MELS, 2008, p. 247), on peut facilement présumer que la comparaison tendrait à accentuer la part des fonds publics dans l'enseignement « tertiaire » québécois.

ne pourra que difficilement reprocher aux différentes sources privées – dont au premier titre les étudiants – de ne pas « faire leur part ». Ce qui laisse aussi songeur quant à d'éventuelles justifications d'une réduction de la part assumée par le MELS dans le but de rejoindre la « moyenne canadienne », elle-même 1,67 fois plus élevée que celle des pays membres de l'OCDE au chapitre du financement privé de l'enseignement postsecondaire, donc par rapport à des pays au développement et aux ressources comparables aux nôtres.

Cela dit, le principal avantage de dépendre largement des fonds publics est avant tout de nature politique puisque ce sont en définitive des représentants élus qui gèrent cet argent et que son affectation peut alors donner lieu à des débats de société. À l'inverse, le financement de nature privée se fait à la discrétion du donateur et ne peut être débattu publiquement, à l'exception bien entendu de celui provenant des étudiants eux-mêmes puisqu'il est en réalité une conséquence de décisions politiques ayant trait à la part des coûts qui doit être assumée par ces derniers (dans le contexte québécois).

À l'opposé, le principal inconvénient de cette prédominance des fonds publics est aussi de nature politique puisque les établissements se trouvent dans une situation de relative vulnérabilité face au gouvernement qui peut alors plus facilement chercher à dicter ses propres orientations, comme on le voit d'ailleurs avec le projet de loi 38 sur la gouvernance des universités. Bien que le sous-financement soit un fait reconnu tant par les universités que le MELS depuis 2002[122], cela ne signifie pas pour autant que Québec soit d'avis qu'il doive à lui seul assumer ce rattrapage. Les différents réinvestissements annoncés depuis les dernières années se sont donc aussi accompagnés d'augmentations des droits de scolarité et autres frais ainsi que d'une pression soutenue vers l'accroissement des revenus privés, principalement en recherche. On remarque de plus que les fonds publics fédéraux de recherche tendent à cibler des finalités précises qui échappent généralement aux universités, notamment par le biais des conseils subventionnaires et des Chaires de recherche du Canada.

Dans ce contexte, l'importance du financement de sources publiques pour assurer un enseignement et une recherche de qualité dans les universités québécoises reste un enjeu d'actualité et le demeurera en réalité toujours. Si la tendance historique à dépendre majoritairement des revenus publics se maintient et ne semble pas, dans un avenir rapproché, être mise en question, il n'en demeure

122Le rapport du comité conjoint MEQ-CREPUQ évaluait qu'il manquait 375 millions $ en ressources de fonctionnement général par rapport au reste du Canada en 2002-03 (MEQ-CREPUQ, 2002, p. 19).

pas moins que nous nous sommes éloignés du contexte propre à la Révolution tranquille où l'État cherchait à accroître son rôle à cet égard. À l'heure actuelle, nous faisons plutôt face à une situation plus ou moins paradoxale où le MELS a procédé à plusieurs réinvestissements significatifs depuis 2000 tout en cherchant à ce que le monde des affaires et, par la suite, les étudiants contribuent eux aussi dans une plus large mesure aux coûts.

Se basant sur le cas étasunien, Weisbrod *et al.* (2008) avancent d'ailleurs qu'il existe un réel danger à ce que les politiques publiques forcent en quelque sorte les universités à trouver de nouvelles sources de revenus (autres que publiques) pour leur permettre de maintenir en vie leurs missions. En effet, que ce soit en accentuant le développement des « filières payantes » – comme on le voit avec la récente déréglementation des droits de scolarité affectant les étudiants étrangers – ou encore en orientant davantage leurs activités de recherche vers la profitabilité et les besoins de l'industrie, les universités se détournent justement de leurs missions (enseignement, recherche et services à la collectivité) en les soumettant aux impératifs de la « course aux revenus ».

Le risque est donc bien présent qu'en cherchant des moyens pour préserver ces missions, on finisse par ne retenir que les premiers au détriment des secondes, les érigeant en objectif en soi et, au final, oubliant ce à quoi ils devaient servir. Autrement dit, à grands coups de plans de développement stratégiques axés sur la maximisation des ressources, on perd de vue le devenir de l'institution universitaire elle-même. Aussi sommes-nous d'avis que c'est plutôt par l'accroissement des revenus de sources publiques que le salut de l'université passe.

Ce n'est donc pas en s'inscrivant dans le modèle du capitalisme académique (Slaughter & Leslie, 1997) – défini comme « *les efforts institutionnels et professionnels de marché ou semblables au marché dans le but de garantir des sources extérieures de financement* » [123] – que l'université québécoise pourra vraisemblablement améliorer sa qualité. Le modèle à forte prédominance humboldtienne dans lequel s'est engagée l'université du rapport Parent avait justement comme objectif de confier à l'État le rôle d'assurer son plein développement et défendre son autonomie.

123Il s'agit d'une traduction libre et la définition exacte se lit comme suit: « *institutional and professorial market or market-like efforts to secure external moneys* » (Slaughter & Leslie, 1997, p. 8).

Dernier aspect qu'il nous semble important d'aborder au sujet du soutien public à l'enseignement supérieur: les subventions à ce titre ne doivent pas être considérées comme de simples dépenses, mais plutôt comme un investissement du point de vue du gouvernement. En s'appuyant sur les recherches de Bynner (2001), du NEA (2003) et de Watts (2001), le Council for Education Policy, Research and Improvement (CEPRI) avait conclu à sept formes de bénéfices sociaux associés à l'enseignement supérieur[124], dont plusieurs ayant trait aux finances publiques. Un gouvernement qui voit un peu plus loin que l'année financière en cours aura donc tout avantage à ce qu'une part importante de la population ait accès et complète avec succès ses études supérieures. Invoquer le redressement des finances publiques comme argument pour diminuer le soutien gouvernemental aux établissements universitaires apparaît comme un argument fallacieux du moment où les gens qui auront reçu une éducation supérieure auront aussi droit à une imposition supérieure.

C'est ce que démontre une étude réalisée par le MELS concluant récemment à un taux de rendement public de 8,5 % pour les détenteurs d'un baccalauréat en comparaison de ceux ayant décroché le D.É.S. comme plus haut diplôme (Demers, 2008, p. 6). Il est à noter que le taux de rendement public dépend en bonne partie du taux d'imposition des particuliers, ce qui signifie que plus les impôts sont élevés, plus le taux sera affecté à la hausse. Fait intéressant, en termes de revenus publics obtenus en impôts et taxes auprès des particuliers, les bacheliers paieront durant leur vie active en moyenne 503 668 $ de plus que ceux qui n'auront pas poursuivi après le secondaire (*Idem*, p. 3).

Ce taux de rendement reste évidemment une moyenne et varie selon les profils de formation et le sexe, mais il démontre statistiquement que les subventions aux universités représentent un investissement rentable pour l'État (et pour les citoyens eux-mêmes évidemment). Le taux est calculé en comparant les coûts liés à la formation d'une personne-type qui poursuivra ses études jusqu'à l'obtention du baccalauréat et les bénéfices que cette personne apportera à la collectivité en termes de revenus en taxes et impôts. On compare ensuite les mêmes données avec celles d'une autre personne-type qui aurait cessé ses études après l'obtention du D.É.S. On tient finalement compte d'autres éléments qui influencent à la baisse les coûts pour le gouvernement, soit la tendance pour les bacheliers à moins avoir besoin de services financés par la collectivité tels que les mesures de supplément de

124« *Highest and best use of individual talent; maximize the productivity of a society ; Increase tax revenue ; Minimize social costs that are correlated with under-education (crime rates and dependency) ; Informed and educated electorate; Increased entrepreneurism ; Increased technological innovation ; Contribution to an attractive environment for the relocation of businesses and talented professionals* » (CEPRI, 2003, p. 55-56).

revenu, de soins de santé et de services policiers et judiciaires[125]. En bout de piste, le bulletin du MELS nous rappelle que le financement public des universités est un choix payant à tous points de vue.

6.1.2. Au-delà de l'utilisateur: le citoyen

Notion fréquemment délaissée pour plutôt parler de « contribuable », « usager » ou plus fréquemment de « client », la citoyenneté renvoie à une dimension sociale et politique de l'individu qui, bien que jouant plusieurs rôles selon l'angle adopté, est considéré comme un acteur faisant non seulement partie de la société, mais contribuant également au devenir de cette société (Marshall, 1950).

Aussi est-ce dans cette perspective que nous considérons les finalités de l'enseignement universitaire du point de vue de l'étudiant: il n'est pas qu'une simple personne « consommant » un contenu qui lui sera utile, mais avant tout un citoyen qui fait le choix de s'instruire pour toutes sortes de raisons. Dans cette optique, analyser la fréquentation universitaire en stricts termes de « capital humain » (Schultz, 1961; Becker, 1964 et 1975) apparaît quelque peu limité, voire erroné, puisque la démarche repose sur le postulat que l'étudiant ne fait qu'investir temps et argent en vue d'en obtenir un bénéfice individuel futur. Cela se traduirait logiquement par un calcul coûts-bénéfices qui conduirait tout un chacun à n'opter que pour les programmes aux revenus futurs escomptés les plus élevés et au taux de placement les plus favorables, d'autant plus que le revenu ne dépend pas strictement de la scolarité.

À cet égard, la critique formulée par l'économiste Shaffer (1961) apparaît fort pertinente en ce qu'elle insiste sur le fait que les étudiants semblent plutôt opter pour des programmes d'études en fonction de leurs intérêts (personnels et/ou professionnels) bien plus que du revenu futur espéré. Il rappelle également le fait que les fluctuations économiques influenceront le rendement individuel du diplôme sans qu'on puisse le prévoir au moment de l'inscription et qu'une fois sur le marché du travail, les « frais d'entretien » de ce « capital humain » seront plus élevés pour celui qui aura accédé à une position sociale enviable. De plus, les écarts de revenus s'expliquent aussi par des facteurs autres qu'économiques lorsque l'on tient compte du lieu de résidence, l'état de santé, les capacités intellectuelles, ainsi que différentes formes de discrimination (sexe, origine ethnique, condition sociale,

125En procédant à des analyses statistiques, Demers (2008) constate que les diplômés universitaires ont moins recours à des mesures de supplément de revenu financés par les fonds publics, qu'ils développent des habitudes de vie plus saines et qu'ils ont des taux de criminalité inférieurs.

etc.). Ces facteurs ne sont pourtant aucunement pris en compte dans la théorie du capital humain.

À notre avis, dans une analyse économique de l'éducation, la théorie du capital humain est surtout utile d'un point de vue public puisqu'elle permet de calculer le taux de rendement public en considérant l'ensemble des dépenses en éducation effectuées par l'État par rapport à l'ensemble des revenus qu'il en retirera tout au long de la vie active des diplômés. On reste alors conscient des écarts souvent considérables d'une profession à l'autre, mais sans pour autant cibler le financement des seules filières les plus rentables puisqu'on part du principe de garantir au plus grand nombre l'accès à l'université dans tous les programmes.

Shaffer (1961) avertissait par ailleurs les gouvernements du danger d'orienter leur financement spécifiquement en fonction d'une maximisation du taux de rendement puisque cela conduirait à des conclusions difficilement défendables. Il soutenait par exemple que si l'État suivait cette voie, non seulement il devrait réduire l'aide financière aux études pour ceux qui auraient le malheur de choisir des formations à faible taux de rendement, mais il devrait aussi en toute logique accorder moins d'aide aux étudiants appartenant à des groupes gagnant moins sur le marché du travail (femmes, minorités ethniques, handicapés, etc.)... Sans compter le fait, bien entendu, qu'il faudrait verser les subventions de fonctionnement au prorata du taux de rendement propre à chaque formation à laquelle est inscrite un étudiant plutôt qu'en fonction des coûts de formation. Autrement dit, nous ferions face à des décisions qui ne respecteraient même pas les droits et libertés fondamentales, mais qui de surcroît érigerait en modèle une société fortement inégalitaire à tous les points de vue. Ne dit-on pas qu'on juge une société à la façon dont elle traite ses membres les plus vulnérables?

Tout cela nous fait dire qu'une université de qualité doit considérer ses principaux utilisateurs comme des citoyens qui suivent des formations qui, certes, pourront leur permettre d'occuper des positions intéressantes sur le marché du travail, mais qui tiennent d'abord compte de leurs intérêts dans les multiples champs du savoir. Dans cette veine, l'enseignement et la recherche ne peuvent se limiter aux domaines davantage « rentables » et il revient au financement public de permettre un plein rayonnement des arts et sciences afin qu'aucun programme d'études ne soit négligé du fait de priorités politiques axées sur le strict développement économique.

Enfin, une grande accessibilité aux études universitaires en termes sociaux, économiques et géographiques ne pourra que favoriser une université de qualité, comme le recommandait le rapport final de la commission parlementaire de 2004 (Commission de l'éducation, 2004, p. 19-20). Après tout, à quoi bon chercher à développer un réseau universitaire qui arriverait au sommet des évaluations de qualité si, en définitive, seule une mince élite y a effectivement accès et que seules les entreprises lucratives tirent profit des nouvelles découvertes? Une vision citoyenne de l'étudiant s'articule donc dans un ensemble plus vaste où l'institution universitaire est plus qu'une simple machine à former des travailleurs et développer l'économie du savoir.

6.2. QUELQUES PROBLÈMES SOULEVÉS

Tel qu'expliqué en introduction, le diagnostic que nous apportons au sujet de la répartition des fonds publics aux universités québécoises s'ancre dans la perspective d'une université de qualité que nous avons décrite dans la partie précédente. Bien que nous cherchions à faire preuve de rigueur quant à nos interprétations, elles ne sont pas le fruit du hasard et restent par conséquent influencées par cette même perspective.

Un autre auteur qui disposerait des mêmes données pourrait facilement en arriver à des conclusions différentes dans la mesure où il considérerait par exemple que les modèles de financement reposant essentiellement sur les fonds privés que connaissent le Japon ou le Chili (OCDE, 2008) seraient les exemples à suivre. Il pourrait alors juger qu'un apport massif de fonds privés permettrait un meilleur développement et de plus grandes retombées économiques.

À l'opposé, nous pensons plutôt que la tendance illustrée par les données de l'OCDE – où les pays au développement et à l'économie semblables aux nôtres considèrent que l'État doit jouer un rôle de premier plan dans le financement des universités – démontre l'importance de cette source de revenus et que c'est de ce côté qu'il faut orienter notre analyse. Nous avons donc l'honnêteté de mettre cartes sur tables et croyons que c'est encore la manière la plus sage de présenter nos propres conclusions sans arrière-pensée. Cette approche a aussi le mérite d'éviter d'inutiles querelles idéologiques quant à la prétendue objectivité de l'auteur de ces lignes puisqu'il « dévoile » ainsi son cadre d'analyse.

Enfin, la lecture de cette seconde partie se veut davantage un préambule au débat et à la discussion quant aux solutions à apporter plutôt qu'un plaidoyer qui aurait la prétention de dicter la conduite à suivre. Nous travaillons donc en vue de proposer quelques pistes de solution qui nous semblent les plus appropriées eu égard aux faits que nous avons soulevés au cours des précédents chapitres et qui nous semblent poser davantage problème. Si le rôle du chercheur consiste à trouver les données les plus pertinentes, les analyser et en tirer les meilleures conclusions, c'est à toute la société qu'échoit celui de décider comment améliorer l'université et son financement. Ces décisions auront évidemment avantage à tenir compte de plus d'un point de vue. *Timeo hominem unius libri*[126]!

6.2.1. Vers un financement généralement spécifique?

Depuis l'instauration de la nouvelle formule de financement annoncée par la *Politique québécoise de financement des universités*, on constate que le financement spécifique tend à s'accentuer au fil des années alors qu'à l'inverse, le financement général régresse. Contrairement à la subvention générale qui est destinée à l'ensemble des activités « générales » des universités (essentiellement l'enseignement et la recherche), les subventions spécifiques « *répondent à des objectifs et à des besoins particuliers reconnus par le MELS* » (RBU, 2008-09, p. 2) et sont par conséquent fort variables d'une université à l'autre.

En définissant lui-même les objectifs et besoins, le MELS en vient à décider quelles seront les priorités du réseau universitaire qu'il accepte de financer puisque les fonds sont précisément ciblés selon les aléas de la conjoncture politique, économique et sociale. L'autonomie institutionnelle se voit du même coup reléguée au second plan et le développement futur des établissements soumis aux impératifs du ministère, lequel contourne en quelque sorte la formule de financement au gré de ses propres orientations.

En fonction des règles budgétaires annuelles, la « subvention générale » regroupe le financement lui aussi général, alors que les « subventions spécifiques » concernent le financement spécifique. Bien que certaines enveloppes de la subvention générale soient accordées pour répondre à des besoins et spécificités locales (notamment les différentes enveloppes concernant les « missions »), il reste que les universités peuvent disposer des sommes à leur guise. Dans le cas des subventions

126Je crains l'homme d'un seul livre.

spécifiques, certaines enveloppes doivent toutefois être dépensées strictement et uniquement pour les fins auxquelles elles sont prévues, mais d'autres peuvent être laissées à la discrétion des établissements.

Ce faisant, bon nombre de subventions spécifiques sont en définitive utilisées de la même manière que la subvention générale (montants transférables[127] selon les priorités locales), mais les établissements qui n'ont pas droit à ces enveloppes en fonction des critères retenus – par exemple parce qu'elles n'offrent pas les activités de formation et/ou de recherche visées – se trouvent particulièrement pénalisées du fait qu'elles ne peuvent disposer de cette relative « marge de manœuvre » offerte par les subventions spécifiques transférables. C'est notamment le cas de plusieurs montants alloués en médecine ou génie qui sont transférables.

Cela dit, qu'elles soient transférables ou non, le principal inconvénient des subventions spécifiques reste qu'elles sortent de l'esprit général d'une formule de financement qui cherche idéalement à trouver une manière consensuelle de calculer l'aide à accorder – laquelle, sans être complètement uniforme, se base tout de même sur des paramètres communs. Lorsque l'on considère par exemple le calcul des coûts moyens de formation pour évaluer à quelle hauteur sera financé chaque EEETP pondéré, on obtient – malgré les imperfections du calcul dues notamment au sous-financement historique de plusieurs programmes davantage compressibles qui s'est opéré durant près de vingt ans – un résultat qui tend à assurer une répartition plus équitable des fonds entre chaque établissement en fonction des dépenses que chacun doit assumer en matière de formation.

Or, les subventions spécifiques sont versées à des fins précises identifiées par Québec et il appert que toutes les universités n'ont évidemment pas droit à toutes les subventions. Cette situation est particulièrement flagrante dans le cas des enveloppes associées aux différents « réinvestissements » depuis 2006 puisque le MELS a choisi d'affecter les nouveaux fonds dans les subventions spécifiques plutôt que dans la subvention générale. Cette manière d'accentuer la visibilité de décisions politiques donne par ailleurs le curieux résultat que certaines mesures qui affectent la subvention générale (notamment l'établissement d'une nouvelle grille de 23 familles à la règle 2.2) sont établies à titre de subventions spécifiques associées aux réinvestissements. En clair, si cette mesure avait été plus simplement intégrée à la subvention de base, elle ne dépendrait alors plus des fonds supplémentaires

127Nous utilisons « subventions spécifiques transférables » lorsque les fonds alloués à une subvention spécifique peuvent être utilisés pour d'autres fins par l'université et « subventions spécifiques non transférables » dans le cas contraire.

associés aux enveloppes de réinvestissements et serait par conséquent moins sensible aux aléas politiques.

Lorsque l'on compare les subventions de fonctionnement de 2000-01 à celles de 2008-09, on constate qu'on prévoyait[128] dans le premier cas verser 1 240,8 M$ en subvention générale et 212,2 M$ en subventions spécifiques (RBU, 2000-01, tableau B), ce qui donnait un total de 14,61 % en subventions spécifiques pour l'année 2000-01. Pour l'année 2008-09, on prévoyait plutôt accorder 1 993,5 M$ en subvention générale et 407,6 M$ en subventions spécifiques, soit une proportion de 16,97 % pour ces dernières (RBU, 2008-09, tableau B). Bien qu'il ne s'agisse pas d'un accroissement statistiquement impressionnant, il reste que la proportion des subventions spécifiques par rapport à l'ensemble des fonds tend à s'accroître et, du même coup, les affectations sont toujours un peu plus décidées par les directives ministérielles.

Aussi est-ce surtout depuis 2007-08 (en raison de l'injection massive de fonds de « réinvestissement » destinés aux subventions spécifiques) que l'accentuation du financement spécifique est notable, étant donné que les années précédentes (2000-01 à 2006-07) avaient plutôt donné lieu à une certaine diminution de la part de ce type de financement, comme l'illustre le tableau (X.YZ) dans le cadre du chapitre III. Il n'est donc pas encore trop tard pour favoriser un accroissement de la part de l'enveloppe générale.

Dans la présentation de la nouvelle formule de financement annoncée dans la *Politique québécoise de financement des universités*, le ministre de l'Éducation François Legault annonçait pourtant que s'il appartient au gouvernement de déterminer à quelle hauteur il souhaite financer le réseau universitaire, il revient aux universités de déterminer leurs propres priorités en termes d'utilisation de ces ressources.

> « *Par ailleurs, la politique de financement respecte l'autonomie d'action des universités; le choix des moyens pour réaliser la mission de l'université appartient donc à chaque établissement. En contrepartie, les choix effectués ne peuvent par eux-mêmes déterminer la part des ressources totales dévolues à l'enseignement et à la recherche universitaires : il revient au gouvernement de fixer le niveau global de sa contribution*

128 Notons que la répartition finale diffère quelque peu suite aux calculs définitifs. Comme les calculs définitifs 2008-09 ne seront disponibles qu'ultérieurement, nous avons donc établi la comparaison en fonction des sommes prévues et non réellement dépensées, mais le résultat final ne diffère généralement que faiblement en termes de pourcentage.

et de partager les ressources entre les établissements. » (MEQ, 2000a, p. 11)

Il existe donc une différence de taille, selon cette politique toujours en vigueur, entre déterminer la hauteur des subventions annuelles et décider comment elles seront utilisées précisément par les universités. S'il est vrai que la majorité des fonds sont encore utilisés librement par les universités, il reste que la tendance que nous avons démontrée va à l'encontre de l'esprit de la politique encadrant la formule de financement qui veut plutôt accentuer l'autonomie institutionnelle dans l'utilisation des ressources accordées. En somme, chaque fois qu'une nouvelle enveloppe est inscrite à titre de subvention spécifique, elle tend à accroître le pouvoir décisionnel du MELS quant à cette même utilisation. À cet égard, il est intéressant de constater qu'en 2000-01, on dénombrait 24 grandes enveloppes consacrées aux subventions spécifiques et qu'il y en avait plutôt 39 en 2008-09 (RBU, 2000-01, p. 11 ; RBU, 2008-09, p. 3).

6.2.2. Fonction enseignement: coûts réels, moyens ou idéaux?

Étant donné qu'une large part des subventions de fonctionnement est attribuée sur la base de la grille de financement établissant différentes pondérations des EEETP selon la famille de programmes, il devient essentiel de s'interroger sur la base ayant servi à établir la grille, soit les coûts moyens de formation. S'il ne fait aucun doute qu'il en coûte plus cher former un étudiant en optométrie qu'un autre en histoire, cela ne signifie pas pour autant que toutes les universités le font au même coût. Qui plus est, plusieurs programmes tels que ceux des sciences humaines, des arts et des lettres ont vu leurs coûts moyens réduits artificiellement en raison d'un sous-financement chronique.

Nous distinguons dans un premier temps les coûts selon qu'ils soient « réels », « moyens » ou « idéaux » puisque les coûts réels se rapportent précisément à ce qu'il en coûte pour former un étudiant dans un programme d'études donné d'une université donnée: ce qui s'obtient en divisant l'ensemble des coûts de formation par le nombre d'EEETP (non pondérés) inscrits aux activités liées à ce programme[129]. En revanche, les coûts moyens représentent la moyenne obtenue en compilant les coûts réels de tous les programmes offerts dans toutes les universités et qui, pour les besoins de la grille de pondération, sont regroupés en 23 familles.

129 Bien que nous utilisions le terme « programme » pour faciliter la compréhension, il convient de rappeler que le calcul est en réalité effectué à partir des « unités de formation » auxquelles chaque cours ou séminaire est rattaché. Un étudiant au baccalauréat en géographie qui suit un cours rattaché au département d'économie ne sera par exemple pas comptabilisé en tant que 3 crédits de géographie (0,1 EEETP ou 3 sur 30), mais bien 3 crédits d'économie.

Par ailleurs, les « coûts idéaux » illustrent une situation idéale au sens où l'on observerait des coûts réels qui ne comporteraient aucune distorsion liée par exemple à un sous-financement historique ou à une répartition inéquitable des ressources et il devient évidemment difficile de les chiffrer puisqu'ils dépendent étroitement des éléments que l'on considère « normaux » pour assurer une formation de qualité dans un programme d'études donné. Nous ne mentionnons donc ces coûts idéaux que pour ne pas perdre de vue le fait que ce n'est parce qu'un établissement parvient à former un étudiant à un coût réel donné que cette situation est pour autant le reflet d'une formation « réellement » de qualité.

6.2.2.1. Des programmes plus facilement « compressibles »

Un rapport conjoint MEQ-CREPUQ (2003) soulignait à juste titre quelques lacunes observées au sujet du calcul des coûts moyens en raison notamment des programmes qui ont pu connaître davantage de compressions par rapport à d'autres moins compressibles ou encore du fait que chaque université ne dispose pas de la même offre de formation, ce qui limite la marge de manœuvre. Bien que le comité ait cherché à réduire ces biais en recourant à certaines corrections, on en revient au point de départ qui consiste à déterminer les différences entre les coûts de formation observés pour établir des poids de pondération propres à chaque famille qui donnent lieu à un financement distinct de chaque EEETP pour chacune de ces familles.

Nous ne saurions pour notre part prétendre être en mesure de définir une grille de pondération qui réglerait tous les problèmes associés d'une part aux biais historiques du sous-financement et d'autre part aux regroupements de programmes en fonction des différentes familles (parfois très discutables). Après tout, des dizaines d'experts travaillant à la fois pour les universités et le MELS ont passé plusieurs années à chercher les meilleures manières d'y parvenir à partir non seulement des données observées, mais aussi à l'aide de logiciels de simulation par ordinateur ou encore en examinant ce qui se faisait à l'étranger. De plus, nous ne cesserons de répéter qu'il n'existe aucune grille uniforme parfaite ni aucune manière absolue de financer les universités et que l'on ne peut par conséquent qu'affiner davantage les analyses en vue de parvenir à une répartition la plus équitable possible des fonds publics.

Nous ne chercherons donc pas à proposer une nouvelle grille de financement, mais plutôt soulever certains problèmes qui y sont associés. On peut alors s'inspirer de certains constats effectués

par un comité de travail créé à la demande de l'UQAM (Gendreau et al., 2008) qui concluait à la nécessaire création d'un nouveau comité conjoint MELS-CREPUQ ayant pour tâche de redéfinir une nouvelle grille tenant notamment compte des spécificités des universités multidisciplinaires sans faculté de médecine comme l'UQAM et Concordia.

Ainsi, un des effets pervers de la prise en compte des coûts réels repose sur le fait que les formations les plus dispendieuses sont souvent les moins possiblement compressibles par les établissements, comme c'est le cas avec l'optométrie, ce qui exerce une influence à la baisse sur le financement qui est accordé *in fine* aux formations plus facilement compressibles puisque l'utilisation de l'enveloppe « fonction enseignement » est laissée essentiellement à la discrétion de chaque établissement. Étant donné que le montant total versé dans cette enveloppe est uniquement décidé par le MELS et ensuite réparti au prorata des EEETP pondérés dans toutes les universités, les auteurs du rapport présenté au recteur de l'UQAM mentionnent que « *lorsque la clientèle des secteurs plus coûteux augmente, les institutions qui en sont dépourvues sont nettement désavantagées. Leur part relative de la subvention est par le fait même réduite proportionnellement à la croissance des effectifs dans les secteurs lourds.* » (*Idem*, p. 6).

Plutôt que de proposer d'établir des enveloppes fermées pour chaque famille ou chaque programme, nous insistons davantage sur les transferts de fonds qui peuvent nuire aux familles davantage compressibles. Ils illustrent sans conteste un manque de financement pour l'ensemble des formations et c'est pour cette raison que nous considérons que si des administrations universitaires financent davantage certaines familles que les coûts moyens qui y sont associés, c'est d'abord et avant tout parce que ces coûts moyens ne sont pas réalistes par rapport aux besoins réels. En effet, puisque la grille de pondération ne détermine pas l'enveloppe totale associée à la fonction enseignement, mais bien la façon dont cette enveloppe est répartie, c'est plutôt du côté du trop peu de fonds totaux qu'il faut d'abord se tourner. On pourra dans un second temps revoir la pondération le cas échéant, mais nous ne considérons pas que la fermeture des enveloppes pour chaque famille serait une mesure bénéfique et il faut plutôt chercher à mieux financer l'ensemble des familles.

Notons aussi que plusieurs subventions spécifiques sont accordées aux programmes de médecine, de génie et d'administration, en plus de la subvention générale, ce qui a pour effet de

diminuer la proportion de la subvention générale accordée aux autres familles de programmes. En se basant sur les règles budgétaires 2008-09, on observe par exemple une enveloppe « Ajustement pour la médecine » de 13,1 M$, une autre « Soutien aux familles génie et administration » de 6,8 M$ ou encore une liée aux « Plans d'embauche en génie et en administration » de 14 M$, ce qui s'ajoute donc à la subvention générale accordée au prorata des EEETP, mais seulement dans ces 3 familles. La première enveloppe associée à la médecine vise d'ailleurs à financer la hausse de la pondération pour les résidents en médecine en vigueur depuis 2008-09 et peut paraître quelque peu étonnante puisqu'elle a comme résultat, en définitive, de protéger le financement de cette sous-section de la famille médecine dans l'ensemble du partage de la subvention générale liée aux effectifs étudiants.

Autrement dit, au lieu de hausser l'enveloppe totale consacrée à la fonction enseignement et ainsi s'en remettre à la grille de pondération (qui a nécessité plusieurs années de travaux) pour financer l'ensemble des familles, le MELS choisit plutôt d'ajuster « par la bande » certaines familles à la hausse sans que les 20 autres ne bénéficient de l'opération. Il va sans dire qu'une telle subvention spécifique n'existe pas pour protéger le financement de la famille des lettres ou encore celle des mathématiques... Cela signifie que cette protection ne peut se faire qu'au détriment des autres familles puisqu'elles n'ont pas droit à une subvention spécifique supplémentaire qui joue pour elles un tel rôle. En d'autres termes, le tout revient à laisser de côté une part du gâteau pour une famille ou un nombre limité de familles au détriment des autres en contournant la grille de pondération via une subvention spécifique.

Entendons-nous sur un point: nous ne proposons aucunement de retirer du financement à une famille pour en favoriser une autre et ce n'est pas en soi une mauvaise chose que les résidents en médecine soient financés convenablement. Là où le bât blesse, c'est qu'en définitive, le MELS établit une fois de plus ses propres priorités en privilégiant la médecine au détriment des autres familles de programme. Au lieu de hausser le montant total versé à la fonction enseignement, il choisit plutôt de le hausser indirectement au moyen d'une subvention spécifique, ce qui n'accorde évidemment aucun sou de plus à toutes les 22 autres familles de programmes. Tout cela sans mentionner les diverses autres enveloppes associées aux subventions spécifiques – notamment à celles des « réinvestissements » – qui ont aussi pour effet de n'accorder du financement supplémentaire qu'à certaines familles ou programmes triés sur le volet.

Dans ce contexte, on peut se demander à quoi sert d'établir une grille de pondération du financement applicable à la fonction enseignement lorsqu'on trouve des manières de la contourner avec des subventions spécifiques répondant aux priorités ministérielles? Bien qu'elle ne soit pas elle-même parfaite, la méthode reposant sur les coûts moyens observés a néanmoins le grand avantage d'assurer une répartition prévisible des fonds qui tienne compte du fait que certains programmes nécessitent davantage de ressources *per capita* par rapport à d'autres. Toutefois, si les nouveaux fonds versés pour combler les dépenses en termes d'enseignement ne suivent pas cette pondération, on en revient en quelque sorte aux « belles années » de la méthode historique alors que la variation des effectifs étudiants discriminait sans détour les programmes « non prioritaires ».

Nous sommes donc d'avis que toutes les subventions associées à l'enseignement ne devraient figurer qu'à l'enveloppe « fonction enseignement » et respecter scrupuleusement la grille de pondération. Cela dit, cette pondération elle-même devrait être révisée régulièrement pour tenir compte de l'évolution réelle des dépenses, mais inclure aussi des corrections visant à annuler les biais associés à la plus forte compressibilité des dépenses dans certaines familles par rapport à d'autres (ce qui est déjà fait en partie, mais qu'il faudra sans cesse améliorer). Rappelons également que les subventions spécifiques restent intimement liées à une conjoncture sociale, politique et économique, ce qui nuit à la prévisibilité des subventions escomptées nécessaires à une vision à long terme du développement de l'enseignement universitaire pourtant soulignée à grands traits dans la *Politique québécoise de financement des universités*.

6.2.2.1. Une moyenne à la hauteur de ses moyens?

Un problème intrinsèque à la méthode des coûts moyens reste qu'elle ne peut évidemment tenir compte des écarts de coûts entre chaque établissement pour offrir une même formation. En fonction de la situation géographique, des coûts associés à la main-d'œuvre, du soutien accordé à une formation donnée par l'université, la faculté, l'école ou le département, on n'obtient évidemment pas le même résultat (les coûts réels) d'un établissement à l'autre.

Le principe de la moyenne peut donc conduire à des variations significatives par rapport aux coûts réels selon chaque établissement, favorisant au passage certains et nuisant à d'autres. C'est ce qui fait en sorte par exemple que si les coûts moyens étaient de 10 000 $ (en 2002-03) dans 10 universités

qui offraient un programme donné, il se peut très bien qu'aucune n'offrait réellement cette formation à un coût unitaire de 10 000 $, mais la proportion de l'enveloppe « fonction enseignement » est toujours versée en prenant pour acquis ce coût de formation par EEETP. On pénalise alors les établissements aux coûts réels plus élevés. C'est de plus sans tenir compte du fait que chaque famille établit elle-même une moyenne des coûts eux-mêmes moyens de tous les programmes qui s'y retrouvent...

Une piste de solution à envisager pourrait être d'établir une grille de pondération qui tiendrait compte des spécificités de toutes les universités en les regroupant en quelques catégories logiques et cohérentes en fonction de leur localisation géographique, leur taille et leurs activités. Par exemple, l'Université Laval ne serait pas dans la même catégorie que l'INRS, mais l'UQAM et Concordia pourraient se trouver dans une même catégorie. On en arriverait dès lors à établir des coûts moyens qui reflètent davantage la réalité sur le terrain plutôt que de chercher à comparer les coûts de formation en administration de l'UQAT par rapport à ceux de McGill...

À cet effet, on pourrait s'inspirer du découpage établi par le comité conjoint MEQ-CREPUQ (2003) qui cherchait à distinguer les particularités associées aux différents établissements. On y trouvait quatre catégories: établissements avec faculté de médecine, établissements de grande taille faiblement impliqués en sciences de la santé, établissements en région, établissements monodisciplinaires. En conservant les mêmes familles, on trouverait alors quatre poids de pondération pour chaque famille, sauf évidemment dans les cas où aucun des établissements d'une catégorie n'offrirait de formation dans une famille donnée, ce qui est par exemple le cas avec les établissements monodisciplinaires qui n'offrent pas la pharmacie ou les beaux-arts. Il serait aussi judicieux d'inclure l'INRS dans une catégorie à part en raison de la primauté de ses activités de recherche sur celles d'enseignement.

En ce moment, ces différents écarts liés au type d'établissement sont en partie compensés via certaines subventions spécifiques et celles des missions, mais il s'agit d'un travail à la pièce qui ne vise pas strictement le financement de l'enseignement. On se retrouve aussi avec le même type de problèmes liés au financement spécifique qui tend à court-circuiter la grille de financement. Il nous apparaît préférable de trouver une méthodologie sérieuse qui serait à même de garantir une pleine prise en compte des coûts réels associés à l'enseignement dans chaque catégorie d'établissements.

6.2.2.2. Un manque d'unité: quand l'imputation devient amputation

Enfin, le calcul même permettant de convertir les inscriptions étudiantes en EEETP occasionne de sérieuses difficultés au sujet des « unités imputées », c'est-à-dire celles qui sont définies de manière plutôt arbitraire en attribuant 11,25 crédits par étudiant à temps plein par session dans le cas par exemple des cycles supérieurs où prime la recherche sur la scolarité.

Si les « unités déclarées » reflètent bien le cheminement des étudiants puisque le financement est tout simplement accordé au prorata des crédits de scolarité effectivement suivis, les unités imputées ne reflètent pas du tout la réalité des étudiants de maîtrise et de doctorat. Là où le bât blesse, c'est que les sommes versées par le MELS s'appuient sur un cheminement considéré « normal » de ces étudiants qui fait en sorte qu'une université ne peut recevoir davantage de financement que le nombre totaux de crédits associés à un programme (MELS, 2009, p. 5). Ce cheminement est peut-être considéré normal par le MELS, mais il ne suffit même pas à combler les dépenses associées à un cheminement « normal » du point de vue des universités (qui est généralement évalué à 6 sessions à la maîtrise et 12 au doctorat), d'autant plus que le cheminement moyen soit nettement plus long.

À titre d'exemple, un étudiant inscrit à maîtrise ne pourra généralement être financé que pour un maximum de 45 crédits et un autre inscrit à un doctorat de 90 crédits ne sera pas non plus financé davantage. Pourtant, lorsque l'on analyse la situation de plus près, on s'aperçoit que même un cheminement tout à fait « normal » où un étudiant terminerait sa maîtrise après 6 sessions (incluant l'été) occasionne un sous-financement puisque l'étudiant ne sera financé que pour 4 sessions (45 / 11,25 = 4). La même situation s'applique au doctorat puisque l'étudiant ne sera financé que pour 8 sessions (90 / 11,25 = 8) alors qu'un cheminement là aussi tout à fait « normal » comporterait 12 sessions (incluant l'été).

Les établissements doivent donc continuellement composer avec un financement qui ne couvre pas la durée même « normale » des programmes à la maîtrise et au doctorat (axés sur la recherche) étant donné que les étudiants sont comptabilisés au moyen des unités imputées. En effet, alors qu'un étudiant de premier cycle sera toujours financé, ce n'est pas le cas aux cycles supérieurs et, dans cette optique, les mesures que pourrait prendre un département, une faculté, une école ou l'université elle-même pour favoriser la réussite aux cycles supérieurs ne peuvent disposer de moyens à la hauteur des

besoins réels. Comment se fait-il qu'après seulement 4 sessions, un étudiant de maîtrise soit tout simplement « effacé » du système quand vient le temps d'établir l'enveloppe de financement de la fonction enseignement alors qu'il est toujours inscrit? Cette réalité est d'autant plus troublante que bien peu d'étudiants parviennent dans les faits à obtenir leurs diplômes même dans les délais prescrits.

En effet, les données présentées par exemple par l'Université Laval font état d'à peine 8 % des étudiants inscrits à la maîtrise et au doctorat qui parviennent à compléter leurs études en quatre sessions ou huit sessions comme le prévoit la formule de financement. On n'obtient d'ailleurs qu'un total de 20 % en incluant deux sessions supplémentaires à la maîtrise et quatre au doctorat (Université Laval, 2006, p. 74), ce qui, en réalité, ne correspond pas tout à fait à la réalité de plusieurs programmes[130]. La Commission des affaires étudiantes de cette université était déjà d'avis en 2004[131] que le MELS devrait réviser le financement des unités imputées pour, sans que cela ne parvienne évidemment à combler tout le sous-financement, « *augmenter son financement pour la formation des étudiants à la maîtrise de 4 à 6 sessions et au doctorat de 8 à 12 sessions* » (*Idem*).

Pour notre part, nous ne pouvons qu'appuyer une telle recommandation et ajoutons qu'il faudrait aussi revoir à la hausse le nombre tout à fait arbitraire de 11,25 unités imputées qui pourrait par exemple être élevé à 12 unités par session (soit l'équivalent du temps plein). Le simple fait de prolonger les délais de deux sessions à la maîtrise et de quatre au doctorat serait déjà un pas dans la bonne direction, mais ne concernerait encore qu'une minorité d'étudiants (20 % selon les données de l'Université Laval). Il serait donc peut-être plus intéressant d'évaluer la durée moyenne nécessaire à l'obtention d'une maîtrise et d'un doctorat puis accorder un financement qui représenterait alors vraiment ce que les universités dépensent en moyenne dans les coûts de formation de ces programmes. Après tout, pourquoi chercher à établir une base de financement sur les « coûts moyens » lorsqu'ils ne s'appliquent même pas à pratiquement tous les étudiants de maîtrise et de doctorat?

Nous comprenons tout de même le problème posé par un financement qui serait infini des programmes de maîtrise ou de doctorat et jugeons qu'il peut effectivement être nécessaire d'imposer

130C'est par exemple le cas de la maîtrise et du doctorat en sociologie à l'Université de Montréal. Le département considère que les étudiants de maîtrise doivent s'inscrire à trois sessions de scolarité et trois autres de rédaction (6 au total); ceux inscrits au doctorat doivent pour leur part suivre six sessions de scolarité et neuf de rédaction (15 au total). Source: http://www.socio.umontreal.ca/programmes-admission/cycles_2_3/

131La citation est tirée d'un document publié par l'Université Laval en 2006, mais qui inclut lui-même plusieurs documents, dont celui de la Commission des affaires étudiants publié en 2004.

certaines limites. Encore faut-il qu'elles soient raisonnables et qu'elles reflètent les cheminements réels observés plutôt qu'une vaine illusion de « performance » étudiante qui ne permet même pas de respecter les cheminements normaux définis par les universités.

6.2.3. Variations sur un même schème: la course aux étudiants

En plus de la fonction enseignement elle-même, la plupart du financement universitaire accordé par le MELS demeure très sensible aux variations d'effectifs étudiants. Bien que la formule prévoie des mesures d'atténuation dans les cas où ces effectifs diminuent, un établissement ne peut bien longtemps échapper à son sort quand la chute se poursuit. Lorsque chaque EEETP accorde une plus généreuse subvention, la tentation est forte pour que les universités en viennent à se livrer à une féroce compétition en vue d'attirer chez elles le plus grand nombre possible d'étudiants, surtout lorsqu'il s'agit des familles les plus fortement financées.

S'il est inévitable d'accorder une grande part du financement de cette manière dès lors que l'on accepte le principe du financement basé sur les coûts réels ou moyens, il ne faut pas pour autant en ignorer ses conséquences et il importe de trouver des solutions pour éviter une « cannibalisation » des universités dans leur grande course aux étudiants. Cette réalité est évidemment davantage marquée dans la grande région de Montréal en raison du nombre important d'institutions et de campus régionaux de grande taille, mais la création d' « antennes » universitaires souvent très éloignées de leur campus principal démontre que peu d'endroit échappe à cette compétition.

6.3.1.1. Les dangers d'un financement strictement axé sur l'effectif étudiant

Lorsque l'on observe ce qui se fait ailleurs, le cas de la Nouvelle-Zélande semble un bon exemple du type de dérapages auxquels peut conduire une formule de financement qui ne repose que sur les effectifs étudiants. Au pays du kiwi, toutes les activités universitaires publiquement financées le sont sur la seule base des EEETP depuis la fin des années 1980 (Snook, 1991; Kaiser, 2002) et cette situation a donné lieu à une telle multiplication des antennes universitaires et, plus généralement, de la compétition entre les universités publiques dans le but d'attirer la « clientèle » que le ministre de l'Éducation a lui-même déclaré en être embêté et chercher des solutions pour y remédier (Evans & Quigley, 2006, p. 231). Lorsqu'une université située à Auckland en arrive à recruter davantage à Wellington qu'une autre établie dans cette ville, on ne peut parler d'un succès bœuf.

En effet, laisser le financement reposer uniquement sur le nombre d'étudiants peut paraître une solution équitable à première vue, mais elle tend au contraire à accroître les inégalités entre les grandes et prestigieuses universités qui peuvent attirer davantage d'étudiants (même loin de leur campus principal) et les autres qui s'enfoncent dans un cercle vicieux. Au Québec, ce danger apparaît encore plus fortement dans le cas des constituantes régionales de l'UQ qui doivent souvent composer avec de faibles bassins de recrutement et une offre de formation moins élargie qu'à Montréal, Québec ou Sherbrooke, ce qui se traduit inévitablement par une moins grande force d'attraction.

Il va de soi que la formule de financement actuelle prévoit des enveloppes précisément dédiées à soutenir les universités de faible taille et en région, mais il reste qu'à la lumière des calculs définitifs 2007-08 (tableau A.1), 1 941 864 700 $ a été versé pour cette année à titre de « subvention normée » au sein de la subvention générale. Si l'on considère le fait que l'enveloppe « enseignement » est financée sur la base des EEETP pondérés et que 87,9 % de l'enveloppe « soutien à l'enseignement » est attribuée au prorata des EEETP bruts, on obtient un total de 1 705 656 500 $ accordés sur la base de l'effectif étudiant et ce, sans même tenir compte de certaines subventions spécifiques qui dépendent elles aussi de cet élément. Avec une subvention totale de 2 236 163 600 $, on comprend donc que 76,28 % des subventions de fonctionnement du MELS sont allouées au prorata de l'effectif étudiant.

Encore une fois, nous ne prétendons pas apporter la répartition des subventions au prorata de l'effectif étudiant qui serait « la meilleure », mais il appert que la formule actuelle favorise grandement la compétition entre les établissements, surtout lorsqu'ils sont situés dans la même aire géographique. Il est évidemment impossible de ne pas tenir compte de l'effectif étudiant à moins bien sûr de vouloir répéter les erreurs du passé et les déformations auxquelles a donné lieu la méthode historique. On peut néanmoins avancer qu'il serait souhaitable que l'on ne pénalise pas les universités qui font face à une diminution de leurs effectifs, ce que nous exposerons un peu plus loin.

Dans un premier temps, on pourrait inclure à la formule une plus grande part de financement fixe qui varierait de manière inversement proportionnelle aux EEETP pondérés: une université de faible taille disposerait donc d'une base solide alors qu'une autre de grande taille nécessiterait moins de tels fonds fixes en raison d'un important financement *per capita*. En effet, même si des enveloppes telles que celle associée aux terrains et bâtiments sont en partie constituées d'un montant fixe, les activités de

formation ne peuvent suivre un strict lien de cause à effet entre EEETP et coûts de formation puisqu'à titre d'exemple, une classe de faible taille ne pourra disposer d'une fraction de professeur...

En somme, bien que l'autonomie universitaire soit un principe auquel nous souscrivions, il n'est pas pour autant inopportun de s'assurer que les universités ne s'entredéchirent pas dans le but de pallier au manque de financement puisqu'en définitive, tout le monde y gagne. Les solutions pour y parvenir ne sont pas des plus simples étant donné premièrement que la plupart des universités ont déjà ouvert des antennes loin de leur campus principal, comme c'est notamment le cas à Lévis (UQAR), à Montréal (Laval), à Québec (UQTR) ou encore plus visiblement à Longueuil (UQAM, Montréal et Sherbrooke).

Une piste de solution pourrait peut-être consister, dans un premier temps, à ce que le MELS et les représentants de la communauté universitaire s'entendent pour délimiter en quelque sorte des « zones d'influence » propres à chaque établissement. Il serait aussi profitable que le modèle des tables interordres (regroupant les représentants des commissions scolaires, cégeps et universités) soit utilisé dans les régions extérieures aux grands centres afin de faciliter le passage d'un ordre à l'autre dans une même région. Dans cette optique, les endroits qui ne disposent pas déjà d'un campus principal pourraient bénéficier des services offerts par les universités déjà existantes selon une délimitation géographique précise. Les antennes pourraient d'ailleurs disposer d'un financement particulier dans l'enveloppe « missions », ce qui favoriserait le déploiement de services universitaires aux quatre coins du Québec sans pour autant nuire aux activités d'une université au bénéfice d'une autre. Dans un deuxième temps, pour les endroits qui disposent déjà de campus principaux, l'entente entre les universités et le MELS pourrait conduire au retrait des antennes et, le cas échéant, à l'ouverture de nouveaux programmes dans les universités déjà en place advenant le cas où la formation dispensée dans ces antennes n'était pas offerte par elles.

S'il est vrai que ces pistes de solution ne pourraient résoudre les cas de compétition entre les universités d'une même région, comme c'est surtout le cas à Montréal, elles permettraient néanmoins de favoriser l'expansion des activités universitaires hors des grands centres dans l'atteinte du bien commun. Il serait par ailleurs tout à fait contre-productif et pour le moins ridicule de délimiter des champs de formation exclusifs pour chaque université de Montréal ou de Québec et nous pensons que la diversité des offres de formation assurées notamment par l'UQAM, l'Université de Montréal, McGill

et Concordia (dans le cas de Montréal) ou encore de Laval, l'ENAP et l'INRS (dans le cas de Québec) contribue grandement à l'avancée de la recherche et de l'enseignement.

Il n'existe donc pas de panacée qui favoriserait le développement de l'ensemble des universités et limiterait les effets pervers causés par une formule de financement dépendant largement de l'effectif étudiant, mais il appert que la fameuse « main invisible » ne pourrait que difficilement garantir des subventions adéquates pour chaque établissement.

Cela dit, il va de soi qu'il pourrait être difficile d'asseoir les représentants de tous les établissements québécois en vue d'en arriver à une entente globale permettant de limiter les effets pervers de la course parfois effrénée du recrutement étudiant, mais les idées que nous avons avancées méritent d'être discutées en vue d'en arriver à un développement du réseau universitaire québécois qui ne pénalise pas certaines universités au profit d'autres. En somme, offrir un important financement fixe inversement proportionnel aux EEETP pondérés et encadrer de concert le développement des antennes universitaires nous apparaissent de bonnes manières d'y parvenir.

6.3.1.2. Atténuer les effets causés par la diminution des effectifs étudiants

Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que dans le cadre de la formule, lorsque les EEETP (bruts et surtout pondérés) diminuent dans une université donnée, elle s'en trouve évidemment pénalisée. À l'heure actuelle, en guise d'atténuation de la baisse du financement liée à une « mauvaise année », lorsque les EEETP pondérés ont diminué par rapport à l'année précédente[132], la formule tient plutôt compte de la moyenne des EEETP pondérés sur une période de 3 ans (représentant les années -4, -3 et -2 par rapport à l'année en cours). À l'inverse, si les EEETP pondérés ont augmenté par rapport à l'année précédente, ce sont eux qui seront considérés dans le financement, comme nous l'avons souligné au chapitre III. Si cette mesure aide sans conteste les universités qui voient leurs effectifs diminuer momentanément, elle ne fait que maintenir la baisse du financement des les cas où les EEETP pondérés baissent depuis plusieurs années.

De prime abord, les EEETP pondérés ne doivent évidemment pas être confondus avec les EEETP bruts puisqu'ils reposent sur la grille de pondération des 23 familles de programme. Ce qui

132L'année précédente se réfère à la seconde année précédent celle en cours (- 2), ce qui donne par exemple 2006-07 pour l'année 2008-09. Cette particularité est due aux délais nécessaires à établir les calculs définitifs.

signifie qu'une université qui attirerait davantage d'étudiants que l'année précédente en termes d'EEETP bruts n'aura pas nécessairement plus d'EEETP pondérés s'il s'avère que le recrutement s'est surtout effectué dans les familles à faibles coûts de formation et par conséquent moins pondérées. Il s'agit ici d'un autre effet pervers lié aux coûts moyens observés et il pourrait s'avérer opportun de fixer un certain plancher de financement pour chaque université. Autrement, on ne fait qu'inciter les universités à recruter davantage dans les secteurs fortement financés au détriment de ceux qui le sont moins.

Si le comité d'experts mandaté par l'UQAM (Gendreau et al., 2008) recommandait d'allonger à 5 ans le calcul de la moyenne, nous avançons plutôt l'idée de considérer le nombre d'EEETP pondérés utilisé pour l'année précédente comme un plancher de financement qui ne pourra être révisé qu'à la hausse lorsque les EEETP pondérés augmenteront. De plus, il serait un peu simpliste d'établir un lien direct de cause à effet entre la diminution de l'effectif étudiant et la diminution des coûts de formation pour une université, surtout lorsque les nombres absolus ne diminuent pas beaucoup.

Notre proposition ne peut toutefois être réalisée sans une hausse conséquente de l'enveloppe totale versée à la fonction enseignement par le MELS. En effet, puisque les EEETP pondérés ne servent qu'à répartir cette enveloppe, le maintien d'un plancher de financement sans autre arrangement ne ferait que nuire aux universités qui connaissent une hausse de leur effectif étudiant dans le cadre actuel. Il serait donc pertinent que le MELS en tienne compte soit en haussant en conséquence l'enveloppe totale, soit en accordant une subvention qui s'ajouterait à la fonction enseignement et qui viserait à combler le manque à gagner pour les universités connaissant une diminution de l'effectif étudiant pondéré. Il en résulterait inévitablement des dépenses supplémentaires pour le gouvernement québécois, mais en partant du principe que le sous-financement des universités est un fait qu'il reconnaît lui-même, cette mesure se justifie.

Dans l'ensemble, les universités faisant face à une baisse de fréquentation n'auraient pas à s'enfoncer dans le cercle vicieux du manque de financement et pourraient se concentrer sur les mesures à adopter pour accueillir davantage d'étudiants. On pourrait avancer que cette solution pénaliserait les universités moins « performantes » par rapport à celles qui attirent davantage d'étudiants, mais il nous apparaît au contraire qu'elle ne pénalise personne puisque celles qui connaîtraient des hausses d'effectifs pondérés verraient leurs subventions elles aussi croître comme c'est déjà le cas.

De plus, plusieurs facteurs influençant la fréquentation universitaire échappent totalement au contrôle des établissements, par exemple avec les campus régionaux de l'UQ qui doivent composer avec le vieillissement de la population et l'attraction exercée par les grands centres urbains sur les jeunes. Il importe donc d'analyser cette question non seulement en aval, mais aussi en amont et ne pas pénaliser les universités qui se trouvent désavantagées du fait de phénomènes sociologiques qui les dépassent.

Finalement, un des problèmes soulevés à la lumière des précédents chapitres a trait à une vision à court terme du développement de l'université. Si les subventions d'investissements s'établissent sur une période de 5 ans et permettent de planifier le bâti universitaire en vue de son utilisation non seulement actuelle, mais aussi future, ce n'est visiblement pas le cas avec les subventions de fonctionnement qui reposent plutôt sur une seule année. Il s'avérerait cependant difficile de les accorder sur une base quinquennale puisqu'elles sont précisément destinées au « fonctionnement » immédiat, mais le fait de fixer un plancher de financement par EEETP pondéré aurait précisément l'avantage d'assurer une meilleure planification des activités sur une période de temps plus étendue plutôt que de se trouver à la merci d'une mauvaise conjoncture.

En effet, les contraintes immédiates engendrées par une diminution de la fréquentation peuvent facilement conduire un établissement à planifier son développement à très court terme en vue d'accroître ses EEETP pondérés l'année suivante pour freiner l'hémorragie plutôt que de se fixer des objectifs plus étalés dans le temps, mais aussi plus réalistes et atteignables. D'autant plus que la tentation est forte de favoriser le recrutement dans les seuls programmes des familles fortement pondérées plutôt que dans l'ensemble des programmes. À cet égard, il n'est pas étonnant de lire une recommandation du rapport produit par Gendreau et al. (2008) à l'effet de « *réduire progressivement les nouvelles admissions dans certains programmes déficitaires et non prioritaires si on n'anticipe pas de croissance de clientèle* » (p. 6). Avec un plancher de financement, les activités en cours ne seraient pas sacrifiées au profit du développement d'activités futures dans les familles plus fortement pondérées et chaque établissement pourrait alors continuer d'offrir les formations déjà établies mais plus faiblement pondérées.

Rappelons en terminant que la hausse de la fréquentation universitaire est l'affaire de tous les

Québécois et qu'au même titre que la société doit lutter contre le décrochage scolaire à l'école secondaire, il faudra collectivement favoriser la fréquentation des cégeps et des universités si l'on souhaite aider les établissements à accueillir davantage d'étudiants. Les deux phénomènes sont d'ailleurs intimement liés et il serait trop facile de pénaliser les universités dont les effectifs diminuent sans mieux comprendre les causes d'un tel état de fait.

6.2.4. Le nécessaire soutien fédéral

En raison du rôle important exercé par le gouvernement fédéral dans le cadre du financement public des universités québécoises, on ne peut envisager les pistes de solution sans tenir compte de cette source essentielle de revenus. En plus du financement direct de la recherche et, en partie, de l'enseignement, les diverses formes de transferts fédéraux influencent grandement le sort des établissements. Dans ce contexte, les différents changements apportés depuis qu'Ottawa s'est entendu avec les provinces pour leur verser des sommes directement plutôt qu'aux universités ont généralement tendu vers un désengagement fédéral visant à limiter la croissance de ses allocations annuelles. Les années 1980 et 1990 ont particulièrement démontré, si besoin était, le principe des vases communicants où les provinces doivent elles-mêmes réduire leurs subventions aux universités lorsque les fonds fédéraux se tarissent.

L'éducation étant de compétence provinciale, il apparaît conséquent que le soutien fédéral aux universités se fasse par l'entremise de transferts aux provinces et non de subventions directes. Ce modèle ne peut cependant être pleinement efficace qu'en reposant sur une certaine prévisibilité des fonds accordés reposant sur les besoins des provinces, ce qui assure aux différents ministères provinciaux une base solide dont elles disposent pour permettre un financement adéquat de leurs institutions. Or, l'histoire des dernières décennies ayant donné lieu à des révisions unilatérales tant de la formule de péréquation que de celle des transferts liés à l'enseignement postsecondaire, il serait plus que temps que les différents paliers de gouvernement s'entendent sur des mécanismes d'affectation des ressources qui ne pourraient être modifiés selon la seule volonté fédérale.

À l'instar de la formule de financement qui peut difficilement rallier l'ensemble des universités, les formules utilisées pour la péréquation et les transferts fédéraux font elles aussi difficilement consensus entre les provinces elles-mêmes. À tout le moins, dans le contexte actuel, le Québec aurait

grand avantage à poursuivre le travail qui avait été entamé en 2005 par les premiers ministres provinciaux qui réclamaient alors la hausse des transferts fédéraux en enseignement postsecondaire à leur niveau de 1994-95, soit celui d'avant les compressions découlant de la réforme Axworthy (Chouinard, 2005, p. A3).

Le cas des bourses du millénaire apparaît aussi problématique dans la mesure où les fonds qui y sont associés cesseront dès janvier 2010. Avec un peu plus de 35 millions $ consacrés annuellement au financement des activités des cégeps et universités, il ne s'agit évidemment pas d'une source de revenus considérable pour les établissements, mais dans un contexte de sous-financement, on ne peut se permettre de la laisser passer et Québec est jusqu'à présent resté bien muet à ce sujet (qui affecte aussi le régime d'aide financière aux études). Plus encore, ce cas illustre aussi la tendance récente à créer à l'occasion de nouvelles enveloppes temporaires (comme avec les Chaires de recherche du Canada ou la Fondation canadienne pour l'innovation) destinées à des actions bien précises et limitées dans le temps plutôt que de se concentrer sur le financement indirect. Il serait donc opportun que l'esprit de l'entente historique des années 1960 qui avait conduit Ottawa à se retirer du financement direct des universités au profit du soutien aux provinces se maintienne et ce, sur une base davantage prévisible.

Enfin, le financement de la recherche opéré par le gouvernement fédéral comporte lui aussi son lot de problèmes principalement attribuables à une orientation stratégique du financement des professeurs et étudiants qui ne tient pas compte de la représentation statistique propre à chacun des grands secteurs de recherche. Comment se fait-il par exemple que le CRSH alloue moins de bourses aux étudiants des cycles supérieurs que les IRSC et le CRSNG alors que ce sont pourtant les étudiants inscrits dans les programmes associés au CRSH (sciences humaines et sociales, arts et lettres) qui composent la grande majorité des effectifs universitaires? S'il est vrai que le financement de la recherche coûte plus cher en santé ainsi qu'en sciences naturelles et génie, le nombre de bourses devrait pourtant suivre logiquement le nombre d'étudiants, mais c'est loin d'être le cas. De toutes manières, les budgets totaux (tant en ce qui a trait au financement de la recherche qu'aux bourses versées aux étudiants) sont nettement disproportionnés comme nous avons eu l'occasion de le constater au chapitre V. Lorsque le CRSH gère deux enveloppes communes aux trois conseils représentant à elles seules plus que le budget qui lui est propre, les inégalités sautent aux yeux...

En définitive, en tendant vers des formules de péréquation et de transferts fédéraux plus prévisibles et élaborées dans le respect des compétences provinciales, le financement des universités serait davantage en mesure d'assurer le développement de la qualité de la recherche et de l'enseignement. De plus, les interventions directes du gouvernement fédéral gagneraient à refléter davantage les besoins des universités et, plus largement, du milieu scientifique, plutôt que de s'aligner sur les seuls besoins de l'industrie et les priorités politiques de l'heure.

6.3. CONCLUSION

Comme nous avons eu l'occasion de le souligner à maintes reprises, il n'existe pas de solution magique à la formule de financement des universités. Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte et il demeure extrêmement difficile de satisfaire aux demandes de tout un chacun. Nous avons tenté de mettre l'accent sur certains problèmes qui nous apparaissaient ressortir davantage dans le cadre du modèle actuel, mais nous n'en avons pas pour autant établi une liste exhaustive et le tout demeure intimement lié à une certaine conception des rôles respectifs de l'université et du gouvernement.

La question de l'autonomie universitaire reste un enjeu majeur associé à la formule de financement et transcende d'une certaine manière l'ensemble des problèmes soulevés. Si l'on ne souhaite pas pour autant revenir aux années 1960 où le gouvernement se contentait en somme d'éponger les déficits des universités à la fin de l'année, on ne peut non plus verser dans l'autre extrême en le laissant définir les budgets des universités selon ses propres priorités. C'est néanmoins dans cette direction que l'on se dirige depuis les dernières décennies en raison principalement de la hausse du financement spécifique que nous avons évoquée précédemment et de la redéfinition des relations entre le MELS et les universités suite à la signature des contrats de performance dans le cadre de la nouvelle formule de financement adoptée en 2000.

Il ne faut donc pas considérer la formule de financement comme une simple opération mathématique, mais bien comme un instrument qui peut s'avérer un puissant levier lorsque vient le temps d'orienter le développement de l'université. C'est pour cette raison qu'il est primordial de s'assurer qu'elle repose sur des bases solides et fasse l'objet d'un suivi régulier en vue de l'améliorer et, ce faisant, améliorer la qualité de l'université québécoise.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Nous espérons avoir permis au lecteur de prendre conscience de l'importance cruciale des différents mécanismes de versement du financement aux universités du Québec. On a souvent tendance à s'arrêter davantage à ce financement en termes de millions et de milliards provenant des gouvernements, mais plus rarement prend-on le temps de s'intéresser à la façon dont il sert à assurer un enseignement et une recherche de qualité.

Cela se comprend quand on pense à la complexité de ses mécanismes et aux différentes sources existantes, mais on ne peut véritablement le comprendre en s'arrêtant aux seules annonces budgétaires. À cet égard, sans prétendre apporter un éclairage complet sur chacun des aspects soulevés par cette question, nous croyons néanmoins que le présent document pourra aider à mieux comprendre les différents programmes et formes de soutien en vigueur au moment d'écrire ces lignes.

Dans un contexte économique où les revenus de l'État parviennent difficilement à combler ses dépenses, certaines de nos suggestions pourront en laisser plus d'un songeur quant aux moyens concrets dont nous disposons pour assurer un financement gouvernemental adéquat. Or, la question des finances publiques, bien qu'elle soit intimement liée à celle du financement des universités, ne doit pas pour autant limiter cette « imagination sociologique » à laquelle nous avons recouru pour détailler des pistes de solution sur la base de certains constats issus de l'examen auquel nous avons procédé. Plutôt que de mettre la charrue avant les bœufs, il apparaît plus pertinent de se demander prioritairement comment soutenir l'université québécoise dans son développement et ensuite se demander comment parvenir à dégager des fonds suffisants à cette tâche.

C'est pour cette raison que nous avons mis tous nos efforts dans l'analyse du financement universitaire et que les idées soulevées au dernier chapitre en sont le reflet. D'autant plus qu'avec ou sans ralentissement économique, il faut toujours se demander collectivement jusqu'à quel point la tendance soutenue à réduire l'imposition des particuliers et des entreprises peut affecter ou non la capacité d'offrir des services publics adéquats et, par exemple, soutenir l'enseignement et la recherche universitaires. Ce n'est pas à nous d'y répondre, mais nous réitérons cependant qu'investir en éducation n'est pas une simple dépense à court terme pour l'État, mais bien un investissement dont les bénéfices

sociaux, culturels et économiques ont été démontrés d'innombrables façons.

Nous avons pu tirer plusieurs leçons de la méthode historique au sujet principalement du sous-financement des coûts associés à l'augmentation de la fréquentation étudiante et à l'impossibilité de bien répartir les subventions sur la seule base d'une année de référence. Bien que la formule de financement des subventions de fonctionnement actuellement en vigueur ait corrigé bon nombre de ces problèmes, elle tend à en reproduire certains autres d'une manière nouvelle en se détournement de l'esprit de la *Politique québécoise de financement des universités* pour plutôt favoriser le financement à la pièce des activités priorisées par le gouvernement. Dans l'ensemble, les subventions de fonctionnement auraient donc avantage à mieux s'arrimer aux idées phares de la politique parmi lesquelles l'autonomie des établissements, la prévisibilité du financement et la prise en compte des coûts réels.

Quant aux subventions d'investissements, facette souvent oubliée de l'intervention du MELS, elles restent néanmoins essentielles dans la mesure où les activités universitaires ne se déroulent évidemment pas dans un univers virtuel, enfin pas en 2009... À cet effet, les paramètres utilisés pour les calculer ne nous ont pas semblé particulièrement problématiques puisqu'ils tiennent compte de la diversité des utilisations du bâti et des équipements. Aussi, le fait de répartir les enveloppes sur une période de cinq ans a le grand avantage de favoriser le développement à moyen terme des universités plutôt que de s'en remettre aux aléas des budgets annuels.

On peut cependant s'interroger sur la pertinence de certaines pondérations utilisées qui apparaissent parfois mal répondre aux besoins des utilisateurs. C'est notamment le cas avec la pondération étudiante à 0,92 (plutôt que 1,00) souvent utilisée en vertu de la volonté ministérielle d'encourager les établissements à étaler leurs activités sur trois sessions (automne, hiver et été), mais qui ne tient pas compte de l'utilisation réelle essentiellement limitée à l'automne et l'hiver. De plus, le processus d'évaluation associé à la faisabilité d'un projet en PPP retarde considérablement la mise en place de chaque projet qui dépasse 20 millions $ et encore plus lorsqu'il dépasse 40 millions $, comme l'a illustré récemment le cas du PEPS de l'Université Laval. Suite à un certain désintérêt affiché par le gouvernement québécois pour ce type de financement, il ne serait par contre pas étonnant que les règles du jeu soient modifiées prochainement.

Le regard posé sur les autres sources de financement public a surtout soulevé des interrogations quant à l'intervention fédérale. De ce côté, on remarque le peu de prévisibilité des différents transferts fédéraux et l'orientation de la recherche qui ne tient pas compte des besoins réels de l'université. On peut évidemment se questionner sur l'opportunité de l'intervention directe qui concerne surtout la recherche et le bâti universitaires, mais nous avons volontairement choisi de ne pas engager le débat des compétences provinciales et fédérales respectives en matière de recherche.

Nous considérons néanmoins que les interventions fédérales directes dans le vaste champ de l'enseignement apparaissent beaucoup plus discutables dans la mesure où elles se font toujours à la pièce et sur une période limitée comme c'est le cas avec les bourses du millénaire et les chaires de recherche du Canada. Plutôt que de trouver des moyens d'accentuer la visibilité de ses interventions, nous pensons qu'Ottawa aurait tout avantage à respecter l'entente historique des années 1960 qui l'a conduit à limiter son intervention directe aux seules institutions militaires et, par la suite, autochtones. La création de nouveaux programmes « sur le tas » s'inscrit difficilement dans une vision à long terme du développement des universités et puisque ce sont les différents ministères de l'Éducation provinciaux qui allouent la quasi-totalité des fonds publics destinés à l'enseignement, ces fonds fédéraux devraient plutôt être redirigés vers le Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

Quant aux lacunes que nous avons soulevées au dernier chapitre, si elles ne concernent pas l'ensemble des éléments discutés au fil de la recherche, elles ont par contre le mérite de soulever les points qui nous apparaissaient les plus cruciaux. Elles s'appliquent donc essentiellement aux subventions de fonctionnement, première source de fonds publics, et s'inscrivent dans une volonté d'assurer le développement d'une université de qualité reposant sur l'autonomie universitaire, la liberté académique ainsi que l'éthique et la probité scientifique.

À cet effet, nous avons notamment souligné les lacunes associées au financement spécifique souvent utilisé pour contourner la répartition générale des fonds affectés à l'enseignement ainsi que les problèmes découlant de la difficulté de maintenir des formations de qualité lorsque les effectifs étudiants pondérés diminuent ou, plus généralement, lorsque les dépenses dans certains programmes sont davantage compressées en raison d'une pondération qui ne représente pas nécessairement les coûts réels de chaque établissement.

Enfin, nous souhaitons que la lecture attentive du présent ouvrage aura permis de susciter la réflexion du plus grand nombre quant aux multiples facettes de l'intervention gouvernementale auprès des universités. Au-delà de la question comptable, le financement des établissements reflète la priorité accordée à l'université par les pouvoirs publics. Les manières d'en assurer la répartition reflète plus précisément la philosophie qui sous-tend ce financement.

En partant du principe reconnu de la nécessité du soutien gouvernemental aux universités, il importe de trouver les façons les plus appropriées pour qu'il soit le plus équitable entre non seulement les universités elles-mêmes, mais, de manière plus générale, entre les différents champs scientifiques et artistiques. Puisse notre recherche aider les différents intervenants du milieu universitaire à trouver les meilleurs moyens d'y parvenir.

BIBLIOGRAPHIE[133]

Chapitre I

Monographies

BRUNET, Michel, *Le financement de l'enseignement universitaire au Québec*, Montréal, Académie canadienne-française, 1963, p. 31.

GRAVELINE, Pierre, *Le développement et le financement des universités au Québec : une perspective historique*, Montréal, FQPPU, 1995, 47 p.

HARRIS, Robin S., *A History of Higher Education in Canada 1663-1960*, Toronto, University of Toronto Press, 1976, 715 p.

RATEL, Jean-Luc, *Le financement des universités au Québec: histoire, enjeux et défis*, Québec, CADEUL, 2006, 146 p.

Publications gouvernementales

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS (Commission Tremblay), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, Québec*, Imprimeur de la Reine, 1956, volume IV, 419 p.

CONSEIL DES UNIVERSITÉS

- Rapports annuels du Conseil
  - années 1969-70, 1970-71, 1975-76, 1978-79, 1984-85, 1992-93

CONSEIL DES UNIVERSITÉS, *Éléments d'une stratégie québécoise face à l'intervention fédérale dans le domaine post-secondaire – Avis du Conseil des universités au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science*, 1988, Québec, Gouvernement du Québec, 39 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC

- Rapports annuels du ministère
  - années 1966-67 et 1968-69
- Règles budgétaires des universités (RBU)
  - années 1972-73, 1978-79, 1986-87, 1991-92, 1992-93, 1993-94

133 **Publications gouvernementales**: Étant donné les quelques changements de nom apportés au ministère de l'Éducation et aux titres de ses publications régulières depuis les années 1960, leur présentation se fait de manière succincte. Nous avons aussi choisi de présenter de la même manière les rapports annuels et certains avis d'organismes relevant du ministère.

Lois et règlements: Jusqu'aux années 1960, les lois étaient présentées selon le nom du souverain britannique et le numéro de la session législative (i.e. « 10 Geo. V » signifiant « 10e session sous George V »). Par la suite, on utilisera plutôt « L.Q. » pour « Lois du Québec ». De temps à autre, une fusion de toutes les lois en vigueur est effectuée, ce qui donnait à l'origine « S.R.Q. » pour « Statuts refondus du Québec », qui deviendra ensuite « L.R.Q » pour « Lois refondues du Québec ».

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Étude comparative des bases de financement des universités du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 1984, 21 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Politique québécoise à l'égard des universités*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000, 37 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Politique québécoise de financement des universités*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000a, 19 p.

Données statistiques

Statistique Canada. Tableau 051-0024 : *Estimations de la population, Canada, provinces et territoires, annuel (personnes)*, CANSIM (base de données), E-STAT (distributeur).

Lois et règlements

Loi accordant une allocation pour aider à la fondation et au maintien d'une chaire d'arpentage dans la cité de Québec (7 Ed. VII, 1907, chap. 27)

Loi autorisant certains octrois pour fins d'éducation et certains emprunts nécessaires à ces fins (11 Geo. V, 1921, chap. 3)

Loi pour assurer le progrès de l'éducation (10 Geo. VI, 1946, chap. 10)

Loi concernant l'Université d'Ottawa (11 Geo. VI, 1947, chap. 10)

Loi concernant les investissements immobiliers des universités (8-9 Eliz. II, 1960, chap. 5)

Loi concernant une aide financière aux universités de la province (8-9 Eliz II, 1960, chap. 11)

Loi concernant le financement des investissements universitaires (9-10 Eliz. II, 1961, chap. 34)

Loi du financement des investissements universitaires 1964 (12-13 Eliz. II, 1964, chap. 16)

Loi des investissements universitaires (17 Eliz. II, 1968, chap. 65)

Sites Internet

Assemblée nationale du Québec: « Les premiers ministres du Québec depuis 1867 ».
http://www.assnat.qc.ca/fra/patrimoine/pm.html (8 juin 2009)

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport: « Historique ».
http://www.mels.gouv.qc.ca/ministere/ministere/index.asp?page=historique (8 juin 2009).

Chapitre II

Monographies

BERNATCHEZ, Jean, « L'opération contrats de performance des universités québécoises : dans la perspective de la réussite étudiante », *in* CHENARD, Pierre et DORAY, Pierre (éd.), *L'enjeu de la réussite dans l'enseignement supérieur*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005, p. 41-60.

CASTEL, Robert, « La sociologie et la réponse à la demande sociale », in LAHIRE, Bernard, *À quoi sert la sociologie?*, Paris, La Découverte, 2002, p. 67-77.

RATEL, Jean-Luc, *Les contrats de performance et les universités québécoises: une orchestration étatique de la subordination du champ universitaire aux règles du jeu économique*, mémoire de maîtrise, Montréal, Université de Montréal, 2005, 121 p.

Publications gouvernementales

COMITÉ DE COORDINATION DE LA COMMISSION D'ÉTUDE SUR LES UNIVERSITÉS (Commission Angers), *Rapport – Commission d'étude sur les universités*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979, 228 p.

CONSEIL DES UNIVERSITÉS, *Éléments d'une stratégie québécoise face à l'intervention fédérale dans le domaine post-secondaire – Avis du Conseil des universités au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science*, 1988, Québec, Gouvernement du Québec, 39 p.

HOLDEN, Michael, *La péréquation: répercussions des modifications récentes*, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires , 2008, 14 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC

- Règles budgétaires des universités (RBU)
  - Année 2008-09
- Calculs définitifs des universités (CDU)
  - Année 2007-08
- Plans quinquennaux d'investissements (PQI)
  - Année 2008-13

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Politique québécoise à l'égard des universités*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000, 37 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Politique québécoise de financement des universités*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000a, 19 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Cadre normatif des investissements universitaires – Partie 1: Normes d'espace*, Québec, Gouvernement du Québec, 2003, 81 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Cadre normatif des investissements universitaires – Partie 2: Normes de coût et enveloppes annuelles*, Québec, Gouvernement du Québec, 2003a, 59 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT , *Statistiques de l'éducation – Édition 2008*, Québec, 2008, 268 p.

Lois et règlements[134]

Loi sur les investissements universitaires (L.R.Q., chap. I-17)

Sites Internet

Chaires de recherche du Canada: « À notre sujet »
http://www.chairs-chaires.gc.ca/about_us-a_notre_sujet/statistics-satistiques-fra.aspx (30 juin 2009).

Ministère des Finances du Canada: « Programme de péréquation »
http://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-fra.asp (30 juin 2009).

Chapitre III

Monographies

BOISCLAIR, Michel, DALLAIRE Louis, *Les défis du partenariat dans les administrations publiques : un regard systémique : théorie et pratique*, Québec, PUQ, 2008, 368 p.

BRUNELLE, Dorval, *Main basse sur l'État : les partenariats public-privé au Québec et en Amérique du Nord*, Montréal,Fides, 2005, 276 p.

RATEL, Jean-Luc, *Le financement des universités au Québec: histoire, enjeux et défis*, Québec, CADEUL, 2006, 146 p.

YESCOMBE, E.R., *Public-private partnerships: principles of policy and finance*, Boston, Butterworth-Heinemann, 2007, 350 p.

Documents administratifs

UNIVERSITÉ CONCORDIA, *Minutes of the open session of the meeting of the Board of Governors*, 2009, BG-2009-5-D11.

Publications gouvernementales

MEQ-CRÉPUQ, *Rapport sur les travaux menés par le comité MEQ-CREPUQ sur le financement de la fonction enseignement*, 10 mars 2003, 19 p.

MEQ-CRÉPUQ, *Rapport du Groupe de travail technique chargé de l'élaboration d'une grille de pondération sur la base des coûts observés*, 23 mars 2005, 29 p.

134Jusqu'aux années 1960, les lois étaient présentées selon le nom du souverain britannique et le numéro de la session législative (i.e. « 10 Geo. V » signifiant « 10e session sous George V »). Par la suite, on utilisera plutôt « L.Q. » pour « Lois du Québec ». De temps à autre, une fusion de toutes les lois en vigueur est effectuée, ce qui donnait à l'origine « S.R.Q. » pour « Statuts refondus du Québec », qui deviendra ensuite « L.R.Q » pour « Lois refondues du Québec ».

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC

- Règles budgétaires des universités (RBU)
  - Années 1997-98 à 2008-09
  - Règle spécifique pour les étudiants canadiens non-résidents (2009-10)
- Calculs définitifs des universités (CDU)
  - Année 2007-08
- Plans quinquennaux d'investissements (PQI)
  - Année 2007-12
- Rapports annuels
  - Années 1966-67 et 1971-72

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Étude comparative des bases de financement des universités du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 1984, 21 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Politique relative aux droits de scolarité exigés des étudiants canadiens non-résidents du Québec par les universités du Québec* , Québec, MELS, 2007, 3 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Politique relative aux droits de scolarité exigés des étudiantes et étudiants étrangers par les universités du Québec* , Québec, MELS, 2008, 21 p.

RYAN, Claude, *Les droits de scolarité: une hausse nécessaire*, Québec, Gouvernement du Québec, 1989, 10 p.

Sites Internet

Aide financière aux études, « Simulateur de calcul ».
http://www.afe.gouv.qc.ca/fr/logicielCalcul/simulateur.asp (30 juin 2009)

Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
http://www.nserc-crsng.gc.ca/Students-Etudiants/ProgramGuide-GuideDesProgrammes_fra.asp
(17 novembre 2009)

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, « Financement et mesures budgétaires et fiscales ».
http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/financement/Clarder_famille_code.pdf (26 juin 2009)

Services des finances de l'Université Laval
http://www.sf.ulaval.ca/droitsscolarites/calcul_des_droits.htm (24 juillet 2009)

Services des finances de l'UQAM
http://www.servicesfinanciers.uqam.ca/frais.html (24 juillet 2009)

Services des finances de l'Université de Sherbrooke (24 juillet 2009)
http://www.usherbrooke.ca/admission/cout-des-etudes/etudiantes-et-etudiants-internationaux/

Services des finances de l'Université de Montréal
http://www.etudes.umontreal.ca/payer-etudes/droit-scolarite.html (24 juillet 2009)

Services des finances de l'Université McGill
http://francais.mcgill.ca/studentaid/cost/ (24 juillet 2009)

Services des finances de l'Université Concordia
http://tuitionandfees.concordia.ca/francais/ (24 juillet 2009)

Université de Sherbrooke (Campus de Longueuil)
http://www.usherbrooke.ca/longueuil/campus/nouveledifice/ (17 novembre 2009)

Université Laval (Centre universitaire des Appalaches)
http://www.fc.ulaval.ca/sgc/choisir_fc/hors_campus (17 novembre 2009)

Université du Québec à Montréal (Campus de Lanaudière)
http://www.unites.uqam.ca/ceu/php/lanaudiere/futurs_etudieruqam.php (17 novembre 2009)

Université du Québec à Trois-Rivières (Campus de Québec)
https://oraprdnt.uqtr.uquebec.ca/pls/public/gscw030?owa_no_site=1029 (17 novembre 2009)

Chapitre IV

Publications gouvernementales

MESS-CREPUQ, *Rapport du comité conjoint MESS/CRÉPUQ sur la révision des normes d'investissements, 1re partie: les normes d'espaces*, 21 octobre 1987, 97 p.

*voir à la BANQ (centre de Québec): Fonds du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, cote E64, contenant 1995-11-004/80.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC

- Rapports annuels
  - Année 2006-07
- Plans quinquennaux d'investissements (PQI)
  - Années 2007-12 et 2008-13

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Cadre normatif des investissements universitaires – Partie 1: Normes d'espace, Québec, MEQ, 2003, 81 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Cadre normatif des investissements universitaires – Partie 2: Normes de coût et enveloppes annuelles*, Québec, MEQ, 2003a, 59 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Méthode de dénombrement de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein, aux fins de financement, à partir du système Gestion des données sur l'effectif universitaire* , Québec, MELS, 2009, 10 p.

Lois et règlements

- Lois

Loi concernant les investissements immobiliers des universités (8-9 Eliz. II, 1960, chap. 5)
Loi concernant le financement des investissements universitaires (9-10 Eliz. II, 1961, chap. 34)

Loi du financement des investissements universitaires 1964 (12-13 Eliz. II, 1964, chap. 16)

Loi des investissements universitaires (17 Eliz. II, 1968, chap. 65)

Loi sur les investissements universitaires (L.R.Q., chap. I-17)

Loi sur la refonte des lois et des règlements (L.R.Q., chap. R-3)

Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chap. A-6.001)

Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques (L.R.Q., M-1.2).
Loi sur les contrats des organismes publics (L.R.Q., chap. 65.1)

Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec (chap. A-7.002)

Loi sur l'université du Québec (L.R.Q., chap. U-1)

Loi sur les établissements de niveau universitaire (L.R.Q, chap. E-14.1)

Loi sur Financement-Québec (L.R.Q., chap. F-2.01)

- Règlements

Concernant la Politique d'intégration des arts à l'architecture et à l'environnement des bâtiments et des sites gouvernementaux et publics (Décret 955-96, 7 août 1996)

Règlement sur les contrats de construction des immeubles des commissions scolaires (R.Q. c. I-13.3, r.0.01)

Règlement sur les emprunts effectués par un organisme (R.Q. c. A-6.001, r.3)

Règlement sur les investissements universitaires (R.Q. c. I-17, r.1)

Sites Internet

Assemblée nationale du Québec, « Conférence de presse de Mme Monique Jérôme-Forget ».
http://www.assnat.qc.ca/FRA/conf-presse/2007%5C071115MJ.HTM (29 juillet 2009)

Ministère des Finances du Québec, « Financement-Québec »
http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/page.asp?sectn=10&contn=30 (24 juillet 2009)

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, « Financement et mesures budgétaires et fiscales »
http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/financement/20061114_Amendements_1-Partie1.pdf
http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/financement/20090223-Amendements_2-Partie1.pdf
http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/financement/20061114_Amendements_1-Partie2.pdf
(26 juillet 2009)
Publications du Québec
http://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca (22 juillet 2009)

Statistique Canada, « Région métropolitaine de recensement (RMR) ».
http://www.statcan.gc.ca/pub/81-004-x/def/4068734-fra.htm (20 juillet 2009)

Données statistiques

Statistique Canada. *Tableau 327-0043 : Indices des prix de la construction de bâtiments non résidentiels, selon la catégorie de structure, trimestriel (indice, 2002=100)*, CANSIM (base de données), E-STAT (distributeur).

Statistique Canada. Tableau 327-0042 : *Indices des prix des machines et du matériel (IPMM), selon les achats des industries basé sur le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN)*, trimestriel (indice, 1997=100), CANSIM (base de données), E-STAT (distributeur).

Chapitre V

Monographies

BEAUDOIN, Gérald A., *La Constitution du Canada : institutions, partage des pouvoirs, droits et libertés*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1990, 987 p.

FIRST NATIONS UNIVERSITY OF CANADA, *Annual Report 2007-08*, Regina, 2008, 52 p.

FISHER, Donald, et al., *Canadian Federal Policy and Postsecondary Education*, Vancouver, UBC, 2006, 191 p.

Publications gouvernementales

CHAIRES DE RECHERCHE DU CANADA, *Bilan de l'année 2007-2008*, Ottawa, CRC, 2008, 21 p.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada: rapport (rapport Séguin), Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002, 214 p.

CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES HUMAINES, *Rapport sur les plans et les priorités* , Ottawa, Ministère de l'Industrie, 2009, 33 p.

CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES NATURELLES ET EN GÉNIE DU CANADA , *Rapport sur les plans et les priorités* , Ottawa, Ministère de l'Industrie, 2009, 35 p.

FONDATION CANADIENNE POUR L'INNOVATION, *Rapport annuel 2007–2008* , Ottawa, FCI, 2008, 29 p.

FONDS QUÉBÉCOIS DE LA RECHERCHE SUR LA SOCIÉTÉ ET LA CULTURE, *Rapport annuel de gestion 2007-2008*, Québec, FQRSC, 2008, 79 p.
FONDS QUÉBÉCOIS DE LA RECHERCHE SUR LA NATURE ET LES TECHNOLOGIES, *Rapport annuel de gestion 2007-2008*, Québec, FQRNT, 2008, 64 p.

FONDS DE LA RECHERCHE EN SANTÉ DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2007-2008*, Québec, FRSQ, 2008, 64 p.

INSTITUTS DE RECHERCHE EN SANTÉ DU CANADA , *Rapport sur les plans et les priorités* , Ottawa, Ministère de la Santé, 2009, 37 p.

LEBLANC, Fernand-E., *La politique fédérale en matière d'enseignement postsecondaire – Rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales*, Ottawa, Services Canada, 1987, 122 p.
MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX , *Rapport annuel de gestion 2007-2008*, Québec, Gouvernement du Québec, 2008, 128 p.

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Plan budgétaire de 2007*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2007, 523 p.

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Budget des dépenses 2009-2010 – Parties I et II : Plan de dépenses du gouvernement et Budget principal des dépenses*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2009, 530 p.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Discours sur le budget 2009-2010*, Québec, Gouvernement du Québec, 2009, 40 p.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Plan budgétaire 2009-2010*, Québec, Gouvernement du Québec, 2009a, 436 p.

Périodiques

NADEAU, Rémi, « Charest se défend d'acheter le vote des Québécois », *Le Nouvelliste*, 22 mars 2007, p. 20.

Lois et règlements

Loi constitutionnelle de 1982 (R.-U.)

Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (L.R.C., 1985, chap. F-8)

Sites Internet

Chaires de recherche du Canada
http://www.chairs-chaires.gc.ca/about_us-a_notre_sujet/statistics-satistiques-fra.aspx

http://www.chairs-chaires.gc.ca/program-programme/index-fra.aspx (31 juillet 2009)

Fondation canadienne pour l'innovation, « Sommaire des projets financés ».
http://www.innovation.ca/fr/projects-funded/summary-of-projects-funded (31 juillet 2009)

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, « Soutien aux infrastructures de recherche par Recherche Québec dans le cadre des programmes de la Fondation canadienne pour l'innovation ».
http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/fci/meq-fci-aide-financiere.asp (31 juillet 2009)

Ministère des Finances du Canada
http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp
http://www.fin.gc.ca/fedprov/cst-fra.asp
http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp#Qu%C3%A9bec
http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp#Qu%C3%A9bec (31 juillet 2009)

Ministère de l'Industrie, « Programme d'infrastructure du savoir ».
http://www.ic.gc.ca/eic/site/696.nsf/fra/accueil
http://www.ic.gc.ca/eic/site/696.nsf/fra/h_00038.html (31 juillet 2009)

Données statistiques

Statistique Canada. *Tableau 477-0013 : Effectifs universitaires, selon le régime d'études, le niveau d'études, la Classification des programmes d'enseignement, regroupement principal (CPE_RP) et le sexe, annuel (nombre)*, CANSIM (base de données), E-STAT (distributeur).

Chapitre VI

Monographies

ASSOCIATION CANADIENNE DU PERSONNEL ADMINISTRATIF UNIVERSITAIRE, *Information financière des universités et collèges 2007-2008* , Ottawa, ACPAU, 2009, 937 p.

ASSOCIATION CANADIENNE DU PERSONNEL ADMINISTRATIF UNIVERSITAIRE, *Brochure explicative – Information financière des universités et collèges 2007-2008* , Ottawa, ACPAU, 2009a, 26 p.

BECKER, Gary, *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, New York, Columbia University Press, 1964, 187 p.

BECKER, Gary, *Human capital: a theoretical and empirical analysis*, New York, Columbia University Press, 1975, 268 p.

BYNNER, John, *The social benefits of higher education: The wider benefits gained by adults returning to higher education*. Document présenté à l'ESREA, Septembre 2001, Lisbonne.

COUNCIL FOR EDUCATION POLICY, RESEARCH AND IMPROVEMENT, *The Benefits of Multi-Year Contracts Between the State and Public Universities: Linking Performance, Funding, and Mission* , Tallahassee, CEPRI, 2003, 84 p.

EVANS, Lewis, QUIGLEY, Neil, « The Performance-Based Research Fund and the Benefits of Competition between Universities » dans BAKKER, Leon Wilhelm (dir.), *Evaluating the performance-based research fund: framing the debate*, 2006, Wellington, Institute of Policy Studies, p. 231-248.
FRIEDMAN, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 2002, 208 p,

GENDREAU, Louis, FORTIN, Michèle, CHAPELIN, Louis, TRAHAN, Michel, *Rapport du Comité d'experts indépendants chargé d'examiner la formule de financement des universités québécoises et son impact sur l'UQAM* , Montréal, UQAM, 2008, 37 p.

KAISER, Frans, VOSSENSTEYN, Hans, KOELMAN, Jos, Public funding of higher education – A comparative study of funding mechanisms in ten countries, Enschede (Pays-Bas), Center for Higher Education Policy Studies, 2002, 127 p.

MARSHALL, Thomas Humphrey, *Citizenship and social class, and other essays*, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press, 1950, 154 p.

ORGANISATION DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE, *Regards sur l'éducation 2008 – Les indicateurs de l'OCDE* , Paris, OCDE, 2008, 547 p.

SLAUGHTER, Sheila, LESLIE, Larry L., *Academic Capitalism – Politics, Policies and the Entrepreneurial University*, Baltimore – Londres, The Johns Hopkins University Press, 1997, 276 p.

UNIVERSITÉ LAVAL, *Document présenté par l'Université Laval à la Commission parlementaire de l'éducation en vue de la rencontre de l'automne 2006* , Québec, Université Laval, 2008, 157 p.

WATTS, Amy L., *Education and the Common Good – Social Benefits of Higher Education in Kentucky*, Frankfort (Kentucky), Kentucky Long-Term Policy Research Center, 2001, 50 p.

WEISBROD, Burton A., BALLOU, Jeffrey P., ASCH, Evelyn D., *Mission and Money – Understanding the University*, New York, Cambridge University Press, 2008, 339 p.

Publications gouvernementales

COMMISSION DE L'ÉDUCATION, *Consultation générale sur les enjeux entourant la qualité, l'accessibilité et le financement des universités au Québec: rapport final*, Québec, Assemblée nationale, 2004, 48 p.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'AVANCEMENT DES ARTS, DES LETTRES ET DES SCIENCES AU CANADA (Commission Massey), *Rapport de la Commission Royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951, 596 p.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC (Commission Parent), *Rapport de la commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, Québec, La Commission, 1963-1966, 3 tomes (5 volumes). Disponible en ligne: http://classiques.uqac.ca/contemporains/quebec_commission_parent/commission_parent.html (page consultée le 10 août 2009).

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises, Québec, CSE, 2008, 94 p.

DEMERS, Marius, « Taux de rendement du baccalauréat: pour les diplômés et pour l'État », *Bulletin statistique de l'éducation*, no 38, Québec, MELS, 2008, 11 p.

MEQ-CREPUQ, *Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoise: comparaison aux autres universités canadiennes, 1995-1996 à 2002-2003* , Québec, MEQ-CREPUQ, 2002, 19 p.

MEQ-CREPUQ, *Rapport sur les travaux menés par le comité MEQ-CREPUQ sur le financement de la fonction enseignement*, 10 mars 2003, 19 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC

- Règles budgétaires des universités (RBU)
  - Années 2000-01 et 2008-09
- Calculs définitifs des universités (CDU)
  - Année 2007-08

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Politique québécoise de financement des universités*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000a, 19 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Statistiques de l'éducation – Édition 2008: Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire* , Québec, MELS, 2008, 268 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Méthode de dénombrement de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein, aux fins de financement, à partir du système Gestion des données sur l'effectif universitaire*, Québec, MELS, 2009, 10 p.

Périodiques

CHOUINARD, Marie-Andrée, « Éducation postsecondaire – La bataille du partage des fonds fédéraux est engagée », Le Devoir, 6 octobre 2005, p. A3.

NATIONAL EDUCATION ASSOCIATION, « Education and the common good: Higher education: Who benefits? », *NEA Update*, vol. 9, no 3, mai 2003.

SCHULTZ, Theodore W., « Investment in Human Capital », *The American Economic Review*, vol. 51, no 1, 1961, p. 1-17.

SHAFFER, Harry G., « Investment in Human Capital: Comment », *The American Economic Review*, vol. 51, no 5., 1961, p. 1026-1035.

SNOOK, Ivan, « Policy change in higher education: the New Zealand experience », *Higher Education*, vol. 21, 1991, p. 621-634.

Site Internet
Département de sociologie de l'Université de Montréal
http://www.socio.umontreal.ca/programmes-admission/cycles_2_3/ (28 septembre 2009)

RÉSUMÉ

L'analyse de la distribution des fonds publics aux universités québécoises représente une tâche colossale dans la mesure où plusieurs éléments doivent être pris en compte. Nous avons donc voulu cerner plus attentivement le soutien apporté par le MELS qui se trouve dans les règles budgétaires annuelles (subventions de fonctionnement) et les plans quinquennaux d'investissements (subventions d'investissements), tout en complétant le portrait avec les autres sources de financement offertes tant par les gouvernements québécois que canadien. Dans l'ensemble, l'accent a été mis sur les différents mécanismes utilisés dans l'allocation des ressources, ce que l'on nomme plus fréquemment « formule de financement », mais qu'il faudrait plus vraisemblablement conjuguer au pluriel étant donné les différents volets provinciaux et fédéraux impliqués.

Après les balbutiements ayant suivi la Révolution tranquille, l'instauration de la méthode dite historique de financement présidera à la destinée du réseau universitaire de 1971 à 2000. Cette méthode consistait à déterminer l'enveloppe annuelle de chaque université à titre de subventions de fonctionnement sur la base de l'année de référence 1969-70. On se contentait ensuite d'indexer et ajuster les montants de chaque établissement à tous les ans en fonction de paramètres qui auront principalement été en-deçà de l'évolution réelle des coûts. Après des augmentations budgétaires soutenues durant les premières années d'implantation, un sous-financement prolongé de la hausse des effectifs étudiants, des inégalités de traitement persistantes entre les établissements et diverses mesures de compression répétées marqueront cette période. Malgré les abondantes critiques émanant de toutes parts (Conseil des universités, universités elles-mêmes, professeurs, étudiants, etc.), il faudra attendre trois décennies et surtout un important réinvestissement en 2000 avant de parvenir à une nouvelle formule reposant davantage sur les dépenses réelles et corrigeant plusieurs iniquités historiques.

La *Politique québécoise sur le financement des universités* – qui définit depuis 2000 le cadre général dans lequel s'inscrivent les subventions de fonctionnement et d'investissements du MELS – illustre le fait que, du point de vue du ministère, les universités ne peuvent se contenter de simplement recevoir davantage de fonds sans en contrepartie réaligner leurs propres activités vers les demandes précises exprimées par la « société » d'un point de vue scientifique et économique. Avec les versements supplémentaires de deniers publics, s'est donc opéré un virage de l'université québécoise vers une plus grande propension à répondre à la demande sociale, ce qui se traduit notamment par une priorité

accordée aux activités d'enseignement et de recherche « rentables » ainsi qu'une accentuation du financement spécifique en ce sens.

Les subventions de fonctionnement incluent une subvention générale (la plus grande partie) et des subventions spécifiques. La première se compose de « subventions normées » (« enseignement », « soutien à l'enseignement et à la recherche », « terrains et bâtiments ») et de « missions » propres à chaque institution. On soustrait ensuite du tout les « revenus sujets à récupération » incluant un montant destiné à l'AFÉ et la très grande majorité des montants forfaitaires des étudiants étrangers et canadiens non-résidents du Québec. Quant aux subventions spécifiques (« ajustements particuliers », « subventions accordées à des établissements jouant le rôle de fiduciaires », « réinvestissements »), elles servent à des fins précises, reflètent davantage les priorités du MELS (ou du gouvernement) et peuvent fréquemment être modifiées d'une année à l'autre sans pour autant que la « formule » générale ne soit affectée. Toutes les subventions de fonctionnement sont finalement réajustées ultérieurement dans le cadre des Calculs définitifs suite au recomptage de l'effectif étudiant et des possibles modifications apportées aux règles budgétaires.

Les subventions d'investissements concernent la construction de nouveaux aménagements (édifices, locaux, jardins, infrastructures, etc.) et leurs modifications ultérieures ainsi que l'acquisition de nouveaux équipements et leur renouvellement subséquent. Elles sont attribuées sur une base annuelle mais élaborées sur cinq ans en vertu du Plan quinquennal d'investissements. Le cadre de référence utilisé pour en déterminer les paramètres définit les normes d'espace (espace considéré « normal » en fonction des besoins spécifiques d'une catégorie d'espace et des utilisateurs à qui elle est destinée) et les normes de coût (déterminant les coûts associés aux espaces à financer). Chaque projet soumis par une université est analysé par le MELS en fonction des 10 catégories d'espace qui peuvent s'y retrouver (salles d'enseignement, laboratoires d'enseignement, espaces administratifs et bureaux, laboratoires de recherche, bibliothèques et salles d'étude, auditoriums et salles d'arts d'interprétation, espaces communautaires, espaces de soutien, espaces généraux, murs et cloisons).

Les autres sources de financement provincial concernent essentiellement les trois conseils subventionnaires (FQRSC, FQRNT, FRSQ) relevant du MDEIE. Ils financent cependant très peu les établissements eux-mêmes, mais surtout les professeurs et étudiants qui y œuvrent. Le MDEIE lui-

même intervient notamment dans le cadre de certaines enveloppes prévues aux subventions d'investissements et on remarque aussi le MSSS qui se consacre plutôt au financement de la recherche universitaire en milieu hospitalier.

Quant au gouvernement fédéral, il intervient très peu dans le financement direct de l'enseignement (établissements militaires et autochtones, Bourses du millénaire), mais le fait davantage en matière de recherche. Ses trois conseils subventionnaires (CRSH, CRSNG, IRSC) jouent à toutes fins pratiques le même rôle que les conseils provinciaux auprès des chercheurs et étudiants, mais interviennent aussi via les frais indirects de recherche avec une enveloppe spécifique. Les Chaires de recherche du Canada, la Fondation canadienne pour l'innovation et le Programme d'infrastructure du savoir complètent le tout. C'est cependant avec le financement indirect que l'intervention fédérale se fait davantage sentir puisqu'on alloue annuellement d'importants transferts au Québec en vertu du programme de péréquation et du Transfert canadien en matière de services sociaux. Ces fonds indirects sont laissés à la discrétion de la province.

Après avoir fait le tour de ces différentes formes de financement public aux universités québécoises, nous concluons la recherche en évoquant certaines lacunes liées aux subventions de fonctionnement: accentuation récente du financement spécifique au détriment du financement général, calcul des coûts moyens qui ne reflète pas nécessairement les coûts réels de formation, plus grande compressibilité des dépenses pour certaines familles de programmes, sous-financement systématique des étudiants à la maîtrise et au doctorat, déclin du financement en raison de la diminution des effectifs étudiants pondérés et compétition entre les établissements en vue du recrutement étudiant.

Pour y remédier, nous proposons dans un premier temps d'accroître l'enveloppe totale de ces subventions pour rattraper le sous-financement reconnu tant par le MELS que la CREPUQ. Il serait aussi opportun de recourir au financement spécifique de manière plus limitée dans le respect de la grille de pondération utilisée pour la plus grande partie de la subvention générale. Cette grille devrait aussi être révisée et réajustée de manière régulière et continue puis inclure toutes les subventions associées à l'enseignement dans l'enveloppe « fonction enseignement ». Elle devrait aussi utiliser quatre poids de pondération pour chacune des 23 familles de programmes afin de considérer davantage les spécificités de toutes les universités selon qu'il s'agisse d'établissements avec faculté de médecine, d'établissements

de grande taille faiblement impliqués en sciences de la santé, d'établissements en région ou d'établissements monodisciplinaires.

Nous suggérons également qu'en cas de baisse des effectifs étudiants pondérés, un plancher de financement soit établi à partir du montant versé l'année précédente jusqu'à ce qu'on assiste à une hausse et, pour aider les universités de faible taille, qu'on offre un important financement fixe inversement proportionnel aux EEETP pondérés. Le calcul des « unités imputées » utilisées à la maîtrise et au doctorat pourrait de plus considérer un nombre de crédits par session plus représentatif et couvrir une plus longue période de temps reflétant davantage la durée moyenne des études. Enfin, encadrer le développement des antennes universitaires d'une manière concertée entre le MELS et la communauté universitaire favoriserait l'expansion des services d'enseignement et de recherche sans pour autant laisser les établissements s'entre-déchirer.

Nous insistons également sur la nécessité de pouvoir compter sur un financement fédéral indirect davantage prévisible et sur une répartition plus équitable des dépenses entre les trois grands conseils subventionnaires en fonction du nombre d'étudiants et de professeurs propre à chacun des trois grands domaines de recherche qu'ils couvrent. L'orientation générale de l'intervention directe devrait également se faire dans le respect des besoins des universités et du développement de la science et des arts plutôt qu'en vertu des choix politiques et des seuls besoins de l'industrie.