FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES PROFESSEURES ET PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ

14 février 2020

Mémoire

Pour un financement des universités québécoises équilibré et prévisible

Recommandations de la FQPPU à l'occasion des consultations prébudgétaires 2020-2021

Crédits

Recherche

Maryse Tétreault
Professionnelle de recherche, FQPPU

Rédaction

Maryse Tétreault
Professionnelle de recherche, FQPPU

Hans Poirier
Professionnel de recherche, FQPPU

Présentation

La Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) est un organisme à vocation politique dont la mission globale est d'œuvrer au maintien, à la défense, à la promotion et au développement de l'université comme service public et de défendre une université accessible et de qualité.

Instance de concertation et d'action syndicale démocratique, la Fédération est vouée à la défense et à la promotion des intérêts de ses membres et de l'institution universitaire.

Respectueuse de l'autonomie de ses affiliés, elle agit comme porte-parole sur toutes les questions touchant l'enseignement supérieur et la recherche, le statut et le développement de l'université comme service public.

La FQPPU fonde son action sur l'implication militante des professeures et professeurs, sur le libre débat, le respect des opinions et la solidarité.

Elle entretient des liens de coopération et de solidarité avec les syndicats de professeures et professeurs et le mouvement syndical aux niveaux national et international, ainsi qu'avec les organismes qui, dans le domaine de l'enseignement supérieur en particulier, poursuivent des buts analogues.

Fondée le 16 mai 1991, la FQPPU regroupe 18 syndicats et associations rassemblant plus de 8 000 professeures et professeurs des universités du Québec.

Sommaire des recommandations

Recommandation 1 :
Que le gouvernement du Québec procède à un réinvestissement de 412 millions de dollars dans le réseau universitaire québécois pour pallier les compressions faites depuis 2012-13 et revenir à un financement à hauteur de 0,8% du PIB du Québec.

Recommandation 2 :
Que le MEES revoie sa méthode de prévision de la fréquentation étudiante, afin qu'elle permette des projections plus précises et que la subvention de fonctionnement accordée aux universités réponde aux besoins réels.

Recommandation 3 :
Que le gouvernement investisse 483 millions de dollars pour l'embauche de près de 3800 professeurs réguliers dans les universités, pour se rapprocher du ratio idéal de 16 EETP par professeur préconisé par l'OCDE, ainsi qu'un nombre équivalent de ressources de soutien à l'enseignement et la recherche (professionnels, chargés de cours, etc.).

Recommandation 4 :
Que le MEES revoie sa formule de financement pour y inclure d'autres paramètres que les EETP, comme le nombre de professeurs ou leur masse salariale, par exemple.

Recommandation 5 :
Que le gouvernement du Québec adopte une loi qui pour permettre à la mission « Éducation et Enseignement supérieur » de bénéficier d'un taux d'au moins 40% de crédits permanents, dans le but d'assurer une prévisibilité des montants à verser aux universités.

Introduction

La société québécoise devra faire face à de grands défis dans les années à venir, dont plusieurs concernent directement l'enseignement supérieur. La quatrième révolution industrielle (l'Industrie 4.0), les effets des changements climatiques, l'augmentation démographique à moyen et long terme, ainsi que les flux migratoires auront un impact important sur les universités. Ces phénomènes affecteront non seulement la composition de leur population, mais aussi la façon dont sont dispensés les enseignements.

Au centre de ces transformations, les professeures et professeurs d'université seront invités à adapter leurs pratiques, notamment en ce qui a trait à la formation à distance et aux contenus interdisciplinaires et intersectoriels. Pour que ces transformations s'effectuent de façon saine et dans le respect des missions historiques des universités, tout en préservant la qualité de l'enseignement et de la recherche, les universités doivent disposer de ressources financières suffisantes.

Le financement des universités demeure ainsi au cœur des préoccupations du corps professoral, dans un contexte où les compressions budgétaires ont affecté les activités d'enseignement et de recherche au cours des dernières années. Par ce mémoire, la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) appelle le gouvernement du Québec à réinvestir de façon importante dans les universités québécoises à l'occasion du prochain budget et à faire en sorte qu'à l'avenir, le financement soit à l'abri des fluctuations de la fréquentation étudiante et s'appuie sur des variables permettant de répondre aux besoins réels du milieu universitaire.

1. Réinvestir pour pallier les effets des compressions

L'enveloppe destinée à l'enseignement supérieur a connu les contrecoups des compressions gouvernementales au cours de la dernière décennie, ce qui affecte les conditions d'enseignement, de formation et de recherche. Entre 2012-13 et 2015-16, les universités ont dû encaisser des compressions dues, notamment, à la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette (Loi 100).* Bien qu'à la suite de ces mesures, on constate des croissances ponctuelles dans l'octroi des crédits en enseignement supérieur (Graphique 1), cette période d'austérité a créé des manques à gagner qui ont eu des répercussions sur les montants à obtenir par la suite.

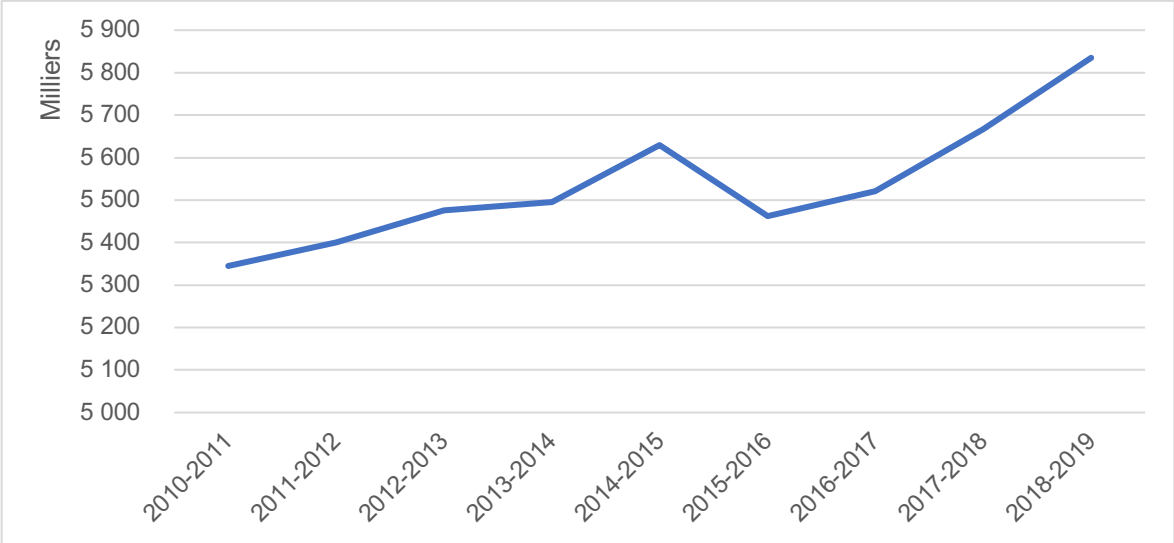
Jusqu'en 2013-2014, le gouvernement du Québec dépensait en moyenne 0,8% de son PIB pour les universités. Ce taux a diminué à la suite de la période de compressions budgétaires qui a suivi. En 2018-19, ce taux se situait à 0,7% du PIB. Pour revenir à un taux de 0,8%, il faudrait réinvestir 412 millions de dollars dans ce programme.

Le manque d'argent exerce une pression croissante sur les établissements québécois, que ce soit en matière de services aux étudiants, de capacité à attirer et retenir du personnel qualifié, d'entretien des infrastructures ou de renouvellement des équipements. Elle accroit de plus la pression sur les professeures et professeurs, qui

vivent une situation de surcharge susceptible d'affecter la production scientifique et leur disponibilité pour l'encadrement des étudiants, ainsi que leur santé[1] [2].

Recommandation 1
Que le gouvernement du Québec procède à un réinvestissement de 412 millions de dollars dans le réseau universitaire québécois pour pallier les compressions faites depuis 2012-13 et revenir à un financement à hauteur de 0,8% du PIB du Québec[3].

Graphique 1 Évolution des crédits pour le programme « Enseignement supérieur » (du portefeuille Éducation), de 2010-11 à 2018-19 (en dollars constants)



Note : Les montants sont exprimés en dollars constants de 2018, selon le déflateur IPC (Québec). Source : statistique Canada. Tableau : 18-10-0005-01 (anciennement CANSIM 326-0021)
Source : Conseil du Trésor. Budget des dépenses, crédits des ministères et organismes.

2. Revoir les projections de la fréquentation étudiante à la hausse

L'analyse des montants de la subvention de fonctionnement versée par le gouvernement du Québec, qui s'appuie principalement sur la mesure des étudiants en équivalence au temps plein (EETP), indique une baisse de 17% entre 2008-09 et 2017-18 (Graphique 2). En matière de projection des effectifs étudiants, la FQPPU a relevé des différences importantes entre les prévisions du MEES et les effectifs réels depuis le

[1] Hervieux, G. (2020). Constats de l'enquête sur la qualité de vie au travail du corps professoral à l'UQAM : un déraillement évitable ? Bulletin de liaison du Syndicat des professeurs et professeures de l'UQAM, no.310, janvier 2020. En ligne : https://spuq.uqam.ca/documents/x_documents/528_spuq-info_310.pdf

[2] FQPPU. (2019). Enquête nationale sur la surcharge administrative du corps professoral universitaire québécois : Principaux résultats et pistes d'action. Rapport de recherche. FQPPU, 36 p. En ligne : https://fqppu.org/wp-content/uploads/2019/05/FQPPU_surcharge_rapport_2019_depot.pdf.

[3] Cette estimation conservatrice prend pour hypothèse que l'année où le financement destiné à l'enseignement supérieur (dans le portefeuille Éducation et Enseignement supérieur) a connu une décroissance (de 3% en 2015-16) avait été une année où le montant pour l'année antérieure s'était maintenu, le montant à verser aux universités pour 2018-19 aurait été de 6 milliards et non pas de 5,8 milliards. Source : Conseil du trésor, Budgets des dépenses, Crédits des ministères.

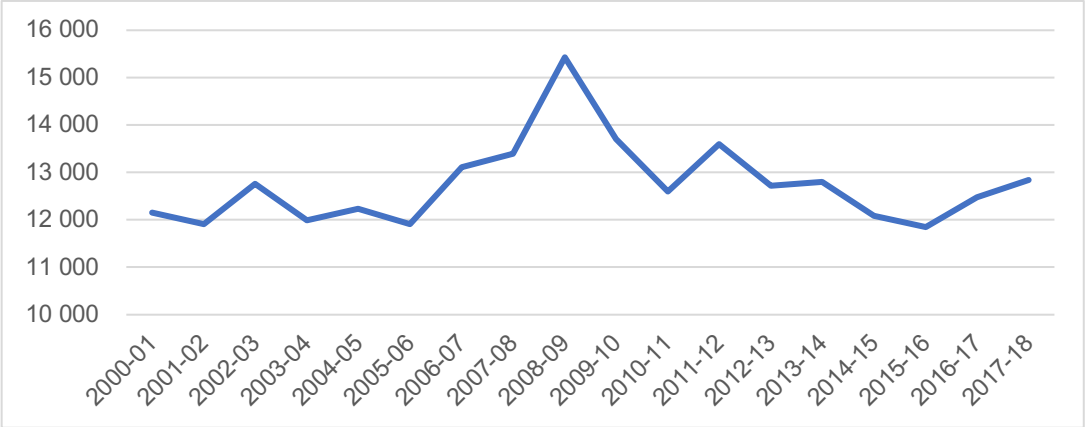
début des années 2000. Ces prévisions, bien qu'erronées, ont permis aux gouvernements précédents de procéder à des compressions importantes dans le secteur de l'enseignement supérieur, ce qui a eu des effets délétères sur les missions de recherche et d'enseignement.

Or, cette situation est appelée à se répéter dans les années à venir. En effet, le MEES prévoit une diminution annuelle moyenne de 1%[4] [5] des EETP d'ici 2021-2022. Or, selon les travaux de Tadjiogue Agoumfo et Bouchard St-Amant (2019)[6], les effectifs étudiants connaîtront plutôt une croissance de près de 1% d'ici 2021-2022 par rapport aux effectifs observés en 2017-18. Bien que cette hausse puisse paraître faible, elle aura des impacts importants sur le montant versé au titre de la subvention de fonctionnement. Selon les auteurs, cela représente une baisse de près de 5% de la subvention ministérielle pour 2020-21 (soit 148,7 millions) comparativement au montant réel accordé en 2019-20.

Sur un horizon à plus long terme, les prédictions de Tadjiogue Agoumfo et Bouchard St-Amant prévoient une croissance soutenue jusqu'en 2040, avec une augmentation un peu plus élevée entre 2034 et 2036, ce qui appelle un accroissement conséquent du financement public des universités[7]. La FQPPU demeure disposée à échanger avec le MEES et à soutenir son travail en faisant des propositions constructives pour bonifier la prévision des effectifs étudiants.

Recommandation 2
Que le MEES revoie sa méthode de prévision de la fréquentation étudiante, afin qu'elle permette des projections plus précises et que la subvention de fonctionnement accordée aux universités réponde aux besoins réels.

Graphique 2 Subvention de fonctionnement versée aux universités par EETP, de 2000-01 à 2017-18, Québec (en dollars constants)



Note : Les montants sont exprimés en dollars constants de 2017, en fonction du déflateur IPC (Québec). Source : MEES. Calculs définitifs.

[4] MEES (2018). Politique québécoise de financement des universités du Québec. Québec : MEES, p. 38.
[5] Cet écart s'explique par la différence dans le choix des variables prédictives utilisées par les équipes respectives.
[6] Les travaux des auteurs font l'objet d'une note d'information de la FQPPU disponible sur demande. Le rapport final sur les prévisions à long terme sera disponible en avril 2020.
[7] Raymond-Brousseau et Bouchard St-Amant (2020). Prévisions d'effectifs et de financement des universités : Horizon de long terme. Document commandé par la FQPPU. Groupe d'économie publique appliquée, ENAP (rédaction en cours)

3. Abaisser le ratio d'étudiant par professeur

Les données publiques démontrent que, depuis deux décennies, le ratio d'étudiants par professeur a augmenté dramatiquement dans certaines universités, ce qui a pour effet d'affecter la qualité de l'enseignement universitaire et de l'encadrement des étudiants, notamment aux cycles supérieurs. Cette situation résulte d'une augmentation constante et marquée du nombre d'étudiants équivalents au temps plein (EETP)[8] au cours des 20 dernières années (moyenne de 45% dans l'ensemble des universités). Pour la même période, le nombre de professeurs totaux[9] a connu une croissance moins marquée (+30%). Ainsi, en 2017-18, le ratio d'EETP par professeurs totaux se situait à 22,3 dans les universités québécoises, alors qu'il se situait à 19,6 en 1997-98[10]. À titre comparatif, le ratio d'encadrement au niveau pancanadien se situait à 23,1 en 2016-17. Bien que l'évolution du taux d'encadrement puisse sembler faible, il faut savoir qu'il s'agit d'une moyenne et que les écarts sont très importants entre les universités : à titre d'exemple, en 2017-18, ce ratio a atteint un ratio de 39,1 EETP par professeur à l'ÉTS et de 30,6 à HEC.

Il y a tout lieu de croire que le ratio québécois pourrait aller en augmentant en raison des prévisions de croissance des effectifs étudiants à venir[11], notamment en lien avec les exigences du marché du travail, l'immigration, l'émergence de nouveaux cours et programmes et le déploiement de la formation à distance.

Recommandation 3
Que le gouvernement investisse 483 millions de dollars[12] pour l'embauche de près de 3800 professeurs réguliers dans les universités, pour se rapprocher du ratio idéal de 16 EETP par professeur préconisé par l'OCDE, ainsi qu'un nombre équivalent de ressources de soutien à l'enseignement et la recherche (professionnels, chargés de cours, etc.).

4. Adopter une formule de financement qui réponde à l'ensemble des besoins des universités

Depuis plusieurs années déjà, la FQPPU souhaite l'amélioration de la *Politique québécoise de financement des universités* qui se base majoritairement sur les effectifs étudiants, puisque cette formule de répartition ne tient pas compte de l'ensemble des coûts des activités formation. De surcroît, elle génère un climat de concurrence entre les universités qui mène à des dépenses superflues, notamment en publicité et pour le

---

[8] Les données d'EETP sont tirées des documents Calculs définitifs du MEES

[9] Par professeur totaux, nous raisons référence aux professeurs réguliers (titulaires, agrégés, adjoints), ainsi que la catégorie « Rang ou niveau inférieur à celui de professeur adjoint » (inclut les professeurs ayant un contrat de minimalement un an, maîtres de conférences et autres membres du personnel enseignant). Source : Statistique Canada. Tableau : 37-10-0076-01.

[10] Le ratio est calculé de la manière suivante : nombre d'EETP (tiré des documents Calculs définitifs du MEES) divisé par le nombre de professeurs totaux (excluant le rang « Autres », source : Statistique Canada, Tableau 37-10-0076-01). À titre comparatif, le taux d'encadrement (enseignant par étudiants équivalents au temps) se situait à 16 pour les pays membres de l'OCDE en 2017. Source : https://doi.org/10.1787/e5d882f8-fr

[11] Tadjiogue Agoumfo et Bouchard St-Amant, 2019.

[12] Ce montant résulte de la somme des masses salariales des enseignants-chercheurs avant les avantages sociaux pour l'année 2017-2018 (consignées dans les rapports ministériels SIFU) divisée par le nombre de professeurs réguliers (titulaire, adjoint, agrégé) et les professeurs ayant un contrat minimalement d'un an. Source : Statistique Canada. Tableau 37-10-0076-01. Le montant indiqué permet de passer du ratio actuel de 21,8 EETP par professeur à 16 EETP par professeur (considérant qu'en moyenne un professeur était rémunéré 127 400$ en 2017-18).

développement de programmes d'études visant à rivaliser d'autres établissements sur le même territoire.

Une étude récente commandée par la FQPPU indique par ailleurs que la formule actuelle de financement des universités induit des comportements tels que la substitution d'effectifs pour s'assurer de plus grands revenus[13]. Cela se concrétise, notamment, par le développement de programmes et d'une offre de cours ciblée vers les étudiants des disciplines les plus rentables en raison de leur pondération dans la formule.

La FQPPU estime que si d'autres paramètres comme le nombre de professeurs (ou leur masse salariale, comme c'est le cas de la formule de financement FABES au niveau collégial, par exemple) étaient pris en compte dans la formule de financement, les disparités structurelles qui accablent les établissements et leurs personnels seraient réduites[14]. De plus, cela permettrait d'assurer une plus grande prévisibilité des montants à recevoir, puisque les salaires dépendent du contrat de travail qui a une durée habituellement supérieure à une année.

De même, le gouvernement aurait avantage à se pencher sur le financement de l'ensemble des missions de l'université. Si l'enseignement et la recherche sont des missions bien connues, celle du service à la collectivité et à la population étudiante l'est moins. En fait, la formule de financement actuelle ne prend pas en compte ces missions. Par exemple, en ce qui a trait aux services aux étudiants, la formule utilise l'EETP comme étalon, alors que les services, eux, sont dispensés à des individus, et ce, quel que soit leur régime d'études. Par conséquent, les universités qui comptent une plus grande proportion d'étudiants inscrits à temps partiel sont ainsi désavantagées, puisqu'elles doivent offrir les mêmes services de qualité, certains obligatoires, sans toutefois percevoir le financement proportionnel.

Recommandation 4
Que le MEES revoie sa formule de financement pour y inclure d'autres paramètres que les EETP, comme le nombre de professeurs ou leur masse salariale, par exemple.

5. Rendre le financement des universités plus prévisible

Comme nous l'avons mentionné à quelques reprises, il est nécessaire d'assurer une meilleure prévisibilité du financement public que reçoivent les universités québécoises. Modifier la P*olitique de financement des universités* est une façon d'arriver à ce but, mais, en amont de la formule de répartition, il faut offrir aux établissements universitaires une récurrence des montants à recevoir, sans que ceux-ci soient liés de manière aussi importante à l'évolution des effectifs étudiants.

[13] Bouchard St-Amant (2019). Formule de financement des universités et substitution d'effectifs étudiants. Note de recherche No. 1, FQPPU. Étude commandée par la FQPPU.
[14] La FQPPU est en cours d'analyse d'une formule qui tiendrait compte de la variable professorale. Cette note de recherche sera disponible au printemps 2020.

Pour ce faire, la FQPPU invite le législateur à accorder au portefeuille « Éducation et Enseignement supérieur » un nombre plus important de crédits permanents[15]. Au cours des dix dernières années, les crédits permanents ont représenté en moyenne de 6 à 7% des crédits totaux accordés à ce portefeuille; comparativement, la Santé et les Services sociaux, en plus d'accaparer 40 à 45% des crédits totaux, bénéficient de 40% de crédits permanents.

Recommandation 5
Que le gouvernement du Québec adopte une loi pour permettre à la mission « Éducation et Enseignement supérieur » de bénéficier d'un taux d'au moins 40% de crédits permanents, dans le but d'assurer une prévisibilité des montants à verser aux universités.

Conclusion

En matière de financement des universités au Québec, le gouvernement actuel a une double responsabilité. D'une part, il doit compenser les compressions des gouvernements précédents qui ont gravement affecté les conditions d'enseignement et de recherche au sein du réseau universitaire. D'autre part, il doit s'assurer qu'au cours des prochaines années, les universités auront les ressources suffisantes pour faire face aux défis qui guettent l'ensemble de la société québécoise, à savoir les bouleversements liés aux technologies et au climat.

Les professeures et professeurs d'université, par leur mission d'avancement et de transmission des connaissances, sont appelés à jouer un rôle important pour trouver des solutions à ces enjeux complexes par le biais de la recherche et de l'innovation, en plus de former la future génération de diplômés qui devra compter sur un riche bagage de connaissances et de compétences pour s'adapter à un monde en constante évolution.

Dans ce contexte, il est souhaitable que le gouvernement assume pleinement ses responsabilités à l'égard de l'enseignement supérieur et de la recherche, non seulement en y consacrant des ressources conséquentes aux besoins, mais également en révisant ses politiques et les paramètres actuels du financement universitaire pour assurer une plus grande prévisibilité. La FQPPU est disposée à accompagner le législateur dans ces réformes et à alimenter ses réflexions, notamment en ce qui a trait au financement universitaire, au développement de la formation à distance, à la lutte aux changements climatiques et à la promotion des savoirs issus de la science pour contrer les faits alternatifs.

[15] À la différence des crédits annuels, les crédits permanents, appelés aussi « crédits statutaires », n'ont pas à être votés annuellement par l'Assemblée nationale, parce qu'ils sont déjà autorisés de façon permanente par la loi ordinaire qu'ils servent à appliquer.