

MÉMOIRE

de l'École nationale
d'administration publique (ENAP)
sur le financement des universités
au Québec

Consultations prébudgétaires 2024-2025

Pour avoir les moyens nécessaires pour l'enseignement et la recherche universitaire, et pour la mission de perfectionnement et d'appui aux administrations publiques

DÉCEMBRE 2024

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif.....	3
Mission nationale de l'ENAP	4
L'importance de soutenir l'ENAP en Outaouais.....	5
La fonction d'université-conseil	6
Investissements au Plan québécois des infrastructures.....	7
Un réinvestissement nécessaire dans le réseau de l'Université du Québec.....	7
Conclusion et tableau récapitulatif des demandes	8

Sommaire exécutif

- L'ENAP demande tout d'abord deux ajustements aux Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec (2024).
 - Le premier ajustement vise un rehaussement du financement pour soutenir les **missions particulières de l'ENAP** (Règle 1.2.2). À l'heure actuelle, ce financement vise à « permettre à l'ENAP d'offrir la formation et le perfectionnement aux administrateurs publics tout au long de leur carrière sur l'ensemble du territoire québécois ». Ce financement devrait être rehaussé à **2,778 M\$** pour mieux prendre en considération les coûts réels de ces services. L'ENAP demande toutefois aussi un financement de sa mission internationale de renforcement des capacités sur laquelle s'appuie le ministère des Relations internationales et de la Francophonie¹, notamment dans sa [Stratégie territoriale pour l'Afrique](#), et qui n'est pas financée à l'heure actuelle. Un appui gouvernemental de **1,526 M\$** est nécessaire pour couvrir les frais indirects associés à cette mission.
 - Le deuxième ajustement vise le financement des **établissements en région**. En plus de ses campus de Québec, de Montréal et de Gatineau, l'ENAP est présente au Saguenay, à Joliette, à Trois-Rivières, et Drummondville pour remplir pleinement sa mission nationale. Elle collabore d'ailleurs avec l'UQAT et l'UQAC au sein de programmes conjoints portant sur la gouvernance en contexte autochtone enseignés à travers le territoire québécois. Cette couverture territoriale nationale entraîne des coûts supplémentaires qui ne sont pas pris en compte actuellement. Pour mieux répondre aux besoins d'enseignement, de recherche, de perfectionnement et d'accompagnement en région, l'ENAP devrait recevoir un montant supplémentaire attribué aux établissements universitaires en raison de la couverture territoriale (Règle 1.2.1) de **3 M\$**, soit la moitié de ce qui est attribué à chacun des trois établissements qui bénéficient présentement de la règle.
- L'ENAP demande également la totalité de l'engagement du ministère de l'enseignement supérieur (MES) au projet de **relocalisation de son campus à Gatineau**. Cette enveloppe de **2,23 M\$** a été octroyée en 2023, et doit être utilisée entre 2024 et 2029 pour compléter la relocalisation du campus et soutenir son déploiement.
- De plus, l'ENAP souhaite obtenir une portion à définir des investissements initialement prévus au PQI dont le report est impossible. Ils sont de trois types : les projets déjà initiés et sans interruption possible, les projets urgents et les projets en santé et sécurité. Cela représente un montant de **500 K\$** en 2024-2025 et un coût minimal de **650 K\$** par année pour les 5 prochaines années.
- Enfin, l'ENAP souhaite aussi réaffirmer son appui à la demande collective de réinvestissement des établissements universitaires québécois formulée par le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI) en [réaction](#) au budget 2024-2025 du Québec et à la [nouvelle politique](#) de financement des universités. L'ENAP est aussi solidaire de ses partenaires du réseau de l'Université du Québec (UQ) qui demandent une correction historique de son sous-financement.

¹ De sa clientèle internationale, l'ENAP accueille environ 200 personnes par année au Québec pour des activités de perfectionnement. De plus, une quinzaine d'employés travaillent à Québec, Montréal et Gatineau pour appuyer les ministères et organismes québécois dans leur action internationale et faire rayonner l'expertise québécoise auprès d'autorités publiques étrangères. Ce travail permet notamment de recruter des talents et de faciliter le développement de liens économiques et politiques avec ces gouvernements de la francophonie.

Mission nationale de l'ENAP

L'ENAP est une institution universitaire stratégique pour le développement socio-économique du Québec, tant par son action sur l'ensemble du territoire québécois que par son appui essentiel à l'offre de services publics efficaces et de qualité. Cette vocation panquébécoise est une partie intégrante du mandat fondamental qui a été donné à l'ENAP dès ses origines, soit d'être l'École nationale d'administration publique au service de **l'ensemble des administrations publiques du Québec**.

Néanmoins, cette présence sur l'ensemble du territoire québécois, l'animation de trois campus, de quatre centres d'études, ainsi que d'autres points de services ponctuels, entraînent inévitablement des coûts additionnels. Un montant de 6 M\$ par établissement est attribué à l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT), à l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC) et à l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) dans le but :

- D'offrir plus de choix en matière de formation universitaire pour les finissants du réseau collégial ou pour la formation continue de la population en emploi.
- De résoudre des difficultés propres aux **régions particulièrement éloignées**, notamment en répondant aux besoins de formation des communautés autochtones.

Nous sommes d'avis qu'un montant supplémentaire équivalent à **au moins la moitié** de ce que chacun des établissements bénéficiaires de la règle 1.2.1 doit aussi être attribué à l'ENAP pour couvrir les frais associés à la couverture nationale de ses mission, sur l'ensemble du territoire québécois, notamment les coûts d'opération de ses trois campus permanents (Gatineau, Montréal et Québec), sans compter ses quatre centres d'études sur l'ensemble du territoire québécois (Trois-Rivières, Joliette, Saguenay, Drummondville et d'autres points de services ponctuels). L'ENAP collabore d'ailleurs depuis des années avec l'UQAT et l'UQAR dans le cadre d'une série de programmes conjoints portant sur la gouvernance en contexte autochtone, répondant ainsi aux besoins des communautés des Premiers Peuples, et aux objectifs énoncés de la règle budgétaire 1.2.1.

En effet, avec ses quelques 1000 EETP, la taille de l'ENAP justifie qu'elle ait accès à ces montants supplémentaires puisqu'elle ne peut pas compter sur des économies d'échelle comme les autres établissements, tout en ayant à offrir ses services sur l'ensemble du territoire québécois. Non seulement l'ENAP doit entretenir, animer et sécuriser trois campus en plus de ses quatre lieux d'études, mais ce montant est essentiel pour répondre administrativement à la complexité des opérations et à la reddition de comptes croissante exigée des universités, notamment en regard de l'octroi de contrats, la protection des renseignements personnels et la cybersécurité ou encore la production de rapports exclusifs au réseau de l'UQ.

L'importance de soutenir l'ENAP en Outaouais

Les établissements en région ont une mission particulière au regard de l'accessibilité aux études supérieures sur l'ensemble du territoire québécois. Elles jouent un rôle de premier plan dans leur communauté et assument un leadership dans **le développement socio-économique des régions du Québec**. L'ENAP est présente sur l'ensemble du territoire québécois et, tout particulièrement, dans la région de l'Outaouais depuis plus de 50 ans, où elle y réalise sa double mission.

En octobre 2019, l'Assemblée nationale a reconnu, dans une motion, que l'Outaouais a « accumulé un retard important ces dernières années quant au financement public en santé, en éducation, en enseignement supérieur et en culture », et que ce retard « a eu son lot de conséquences sur le développement économique de la région et sur sa capacité à se doter d'institutions dans plusieurs champs de compétence du Québec ». Dans une étude² de l'Observatoire du développement de l'Outaouais, il est noté que l'« Outaouais, avec une proportion de 21,5 % de travailleurs dans [le] domaine d'activité [de l'administration publique] comparativement à 6,2 % au Québec, se hisse au premier rang parmi les régions québécoises » pour la concentration de travailleuses et de travailleurs dans ce secteur. Or, ce même Observatoire décrivait récemment ce qu'il considère comme un « **exode des étudiantes et des étudiants** » de l'Outaouais vers l'Ontario. Il n'est évidemment pas souhaitable que les besoins spécifiquement couverts par l'ENAP le soient par les institutions ontariennes situées de l'autre côté de la rivière des Outaouais. Seule l'ENAP peut, dans la région, contribuer à l'atteinte des objectifs de formation de pointe en administration publique entièrement en français³.

Le gouvernement du Québec s'est déjà engagé publiquement à verser 2,23 M\$ pour le campus de l'ENAP en Outaouais pour la période de 2023-2024 à 2027-2028. De ce montant, il semble que seulement 915 k\$ sera versé par le MES, soit pour une aide à la location pour les années 2025-2026 et 2026-2027 et 2027-2028. L'ENAP demande la totalité de l'engagement du MES au projet de **relocalisation de son campus à Gatineau**. Cette enveloppe de 2,23 M\$ a été octroyée en 2023, et doit être utilisée entre 2024 et 2029 pour compléter la relocalisation du campus et soutenir son déploiement. Le montant résiduel de 1,32 M\$ est demandé pour la prochaine année pour couvrir les frais associés à la relocalisation.

2 Observatoire du développement de l'Outaouais, L'Outaouais en mode rattrapage suivi des progrès pour combler le retard historique de la région en santé, éducation et culture (avril 2022) p. 28. Rapport disponible à <https://odooutaouais.ca/wp-content/uploads/2022/05/Rapport-ODO-rattrapage-de-lOutaouais.pdf>

3 Doucet, Chantale (2021). « L'administration publique : un pilier central de l'économie du territoire transfrontalier » dans C. Doucet (dir.), Situation transfrontalière de l'Outaouais et de l'Est ontarien : impacts et opportunités, p.4, Observatoire du développement de l'Outaouais, <https://odooutaouais.ca/projets-majeurs/situation-frontalieres-de-loutaouais>

La fonction d'université-conseil

L'ENAP est une institution **d'enseignement supérieur spécialisée** dans la formation et dans la recherche en administration publique. Elle a pour mission de former les premières dirigeantes et les premiers dirigeants, les cadres, ainsi que les professionnelles et les professionnels qui travaillent dans les diverses administrations publiques du Québec et ailleurs dans la francophonie. L'ENAP a aussi un mandat de perfectionnement et de soutien aux administrations publiques et offre une panoplie de services-conseils qui découlent de son savoir de pointe de l'administration publique. Autrement dit, l'ENAP occupe d'importantes activités d'université-conseil pour l'excellence du service public.

En effet, nos équipes développent et offrent **des activités de perfectionnement et du coaching personnalisé**. Elles travaillent au développement et à l'évaluation de compétences, et elles appuient les administrations dans leurs activités de dotation. Elles déploient des services de recherche et d'analyse comparative, d'étalonnage de performance, d'évaluation des programmes et de conseil scientifique, organisationnel et stratégique sur mesure. Cet ensemble de services-conseils mobilise au moins autant de personnes que ce qui est nécessaire pour offrir les formations créditées et pour réaliser les recherches universitaires. Pour l'année 2024-2025, les revenus de services-conseils atteignent 17,24 M\$, dont 11,59 M\$ proviennent du Québec et 5,65 M\$, de l'international.

L'ENAP demande que le ministère lui accorde, en reconnaissance de sa **mission particulière** inscrite dans ses lettres patentes et qui correspond à des missions gouvernementales au sens de la Règle 1.2.2, un financement de 4,304 M\$ – soit 2,778 M\$ pour les services-conseils offerts au Québec, et 1,526 M\$ pour les services-conseils offerts aux autres administrations publiques de la francophonie, en particulier ceux offerts dans le cadre de la réalisation des objectifs de la Stratégie territoriale Afrique du Québec – pour compenser les coûts des activités de conseil s'inscrivant dans sa mission de formation et de perfectionnement des administrations publiques. Pour l'année 2023-2025, un montant de 2 M\$ a été accordé. L'ENAP demande la reconduction de ce montant, avec l'ajout de 778 K\$ par année pour les prochaines années. Ce montant correspond aux coûts indirects (27 %) de l'offre de formation et de perfectionnement réalisée en 2024-2025 et vise à couvrir les frais fixes associés à la réalisation de cette mission. Le montant de 1,526 M\$ correspond, quant à lui, aux coûts indirects associés à la réalisation de notre mission internationale.

Investissements au Plan québécois des infrastructures

L'ENAP avait un solde accumulé pour le niveau d'investissement aux infrastructures de 1,23 M\$ en avril 2024. Toutefois, le niveau d'investissement a été ramené à 243 k\$ pour l'année 2024-2025, et 100 k\$ pour l'année suivante. Ce solde est nettement en dessous des investissements nécessaires pour l'ENAP. L'ENAP devrait obtenir des enveloppes annuelles à la hauteur des besoins identifiés dans les audits de maintien des actifs, c'est-à-dire 1,5 M\$ / année pour les cinq prochaines années. Toutefois, en appliquant le standard de 2 % de la valeur des bâtiments, le niveau d'investissement devrait être d'environ 800 k\$ par année. Enfin, le niveau minimal d'investissement pour maintenir sans pénalité les projets déjà initiés et sans interruption possible, ainsi qu'effectuer les projets urgents et les projets en santé et sécurité, est estimé à 500 k\$ par année. C'est donc, de manière très conservatrice, que nous demandons un rehaussement de 257 k\$ pour l'année en cours, et d'un rehaussement 650 k\$ pour l'année suivante.

Un réinvestissement nécessaire dans le réseau de l'Université du Québec

L'ENAP est solidaire des demandes récurrentes de financement du BCI, et de la demande de l'UQ visant un réinvestissement de rattrapage majeur, d'un montant de 100 M\$. L'ensemble du réseau de l'UQ souffre d'un sous-financement structurel qui affecte son potentiel à répondre aux enjeux du Québec et qui entrave le déploiement de sa pleine mission universitaire sur tout le territoire québécois.

Conclusion

L'ENAP soutient pleinement les priorités du gouvernement et de la ministre de l'Enseignement supérieur, madame Pascale Déry, au sujet de l'amélioration de la contribution des établissements universitaires aux enjeux de main-d'œuvre, la promotion de la vitalité du français en enseignement et en recherche, ainsi que le renforcement de la capacité des établissements universitaires à valoriser la recherche et l'innovation. L'ENAP juge qu'un financement adéquat, équitable et stable pour assurer la qualité de l'enseignement supérieur, tout particulièrement au deuxième et au troisième cycle, donnerait les moyens au ministère de l'Enseignement supérieur d'atteindre ces objectifs. **Le gouvernement du Québec peut compter sur l'ENAP** pour collaborer avec lui et les autres établissements du réseau de l'UQ et du BCI afin d'atteindre ceux-ci.

Tableau récapitulatif des demandes au-delà de ce qui est présentement accordé par les Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec

Financement des établissements en région - couverture nationale, sur l'ensemble du territoire, incluant ses trois campus, ses quatre centres d'études, et ses autres points de service ponctuels	3 M\$ en 2025-2026
Soutenir la relocalisation de l'ENAP en Outaouais	1,315 M\$ en 2025-2026
Mission d'université-conseil	4,304 M\$ en 2025-2026
Investissements prévus au PQI	Rehaussement à 0,5 M\$ en 2024-2025 650 k\$ en 2025-2026