



Mémoire présenté par le Comité exécutif du Syndicat des professeurs et professeurs de l'Université du Québec à Montréal en réponse à l'appel de M^{me} Pascale Déry, ministre de l'Enseignement supérieur, sur la révision de la Politique québécoise de financement des universités.

Juin 2023



Présentation

Fondé en 1970, le Syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec à Montréal (SPUQ) regroupe les 1 151 professeures, professeurs répartis dans 39 départements et les 27 maîtres de langue de l'UQAM. Il a été accrédité le 25 janvier 1971 pour représenter les professeures, professeurs et le 14 avril 1998 pour représenter les maîtres de langue. Il est doublement affilié à la Confédération des syndicats nationaux (CSN) depuis sa fondation et à la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) depuis 1992.

Les buts du Syndicat sont l'étude, la défense et la promotion des intérêts et des objectifs professionnels, syndicaux, économiques, sociaux et politiques de ses membres et des autres travailleuses, travailleurs.



Geneviève Hervieux, présidente

Financer l'université québécoise comme un bien public

La structure, le fonctionnement, et le mode de financement de l'université sont déterminés historiquement par la réponse que l'on a donnée et que l'on donnera à des interrogations fondamentales. Selon les termes du Rapport Parent¹, celles-ci portent sur « la conception d'un type humain dans le contexte de la société moderne ».

Le financement public des institutions universitaires est le reflet de l'importance de l'enseignement supérieur pour l'ensemble de la société. Cette partie du système d'éducation constitue « un élément dynamique de la civilisation » et exerce « une profonde influence sur l'état des connaissances et les conditions sociales »².

Le soutien de l'État aux universités et à la création du système public d'enseignement supérieur et de recherche signale que les activités universitaires servent l'ensemble de la société. Les universités ne servent ni le marché, ni le gouvernement, mais bien la population : elles ne peuvent limiter leur contribution aux priorités et préoccupations politiques du moment, que ce soit en recherche, en création artistique, en enseignement, ou dans leur appui aux communautés qu'elles desservent. Compte tenu de leur fonction civilisationnelle, la perspective des universités doit porter sur la préparation de l'avenir et le service des générations futures également – en ce sens, elles constituent un bien public pour la société québécoise.

La création de l'université publique par l'Assemblée nationale au nom de la population québécoise constitue un engagement significatif de l'État. Elle marque la mise en place d'un réseau d'enseignement et de recherche poursuivant un objectif précis : accroître l'accessibilité à l'enseignement supérieur et contribuer à la démocratisation des études aux côtés du reste du système d'enseignement public.

La structure du financement des universités devrait ainsi exprimer l'engagement décisif de l'État envers l'Université en tant qu'institution autonome, unique, indispensable. Cette structure devrait suivre 3 grands principes: le reflet des intérêts de l'ensemble, l'organisation temporelle de la structure de financement, et la prise en compte de la mission du réseau de l'UQ.

¹ *Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, 1963-66, vol. 2, paragr. 14.

² *Ibid.*

Premièrement, la structure du financement doit refléter les intérêts de l'ensemble des secteurs de la société et de l'ensemble des groupes sociaux. Les structures de financement public qui contribuent à la poursuite d'intérêts institutionnels ou socio-économiques particuliers sont à éviter (par exemple, la création de programmes visant uniquement à satisfaire les besoins du marché, mobilisant ainsi les ressources humaines et épuisant les ressources financières de l'institution). L'université, autonome, ne pourrait se faire imposer de telles répartitions de ressources tout en conservant son caractère de pionnier, de développeur, et de guide pour la société pour laquelle elle a été fondée. Le financement équilibré et équitable pour toutes les institutions et pour toutes les disciplines est le socle d'un bon fonctionnement universitaire. Par ricochet, cela contribue à l'essor de la population québécoise – une responsabilité partagée par l'État et l'Université à l'égard de la population québécoise.

Deuxièmement, la structure globale de financement des universités doit être organisée autour d'une perspective de planification à moyen terme et à long terme.

Le financement ne peut pas être orienté uniquement dans une perspective de rendement à court terme des investissements publics en fonction du nombre d'inscriptions ou de diplômes. Les retombées sont nombreuses, et, généralement, durables (mesurées à long terme) pour la société québécoise. Le financement doit être structuré de manière à tenir compte des perspectives de moyen et long terme qui régulent, voire dominent la vie universitaire en ce qui a trait à la gestion de programmes d'études et à la réalisation de programmes de recherche et de création ou de services aux collectivités. La structure globale de financement des universités doit se distinguer d'une logique de rendement et d'évaluation à la performance, car les retombées de ses activités s'apprécient selon un mode différent de celui d'un calendrier financier. On peut en apprécier leur portée par le nombre de personnes étudiantes diplômées, d'une part, mais aussi par l'émergence des avancées scientifiques et des réalisations artistiques au sein des universités, d'autre part. La gestion dans la perspective du rendement à court terme mène à des mesures budgétaires délétères pour la viabilité et la qualité des programmes d'enseignement et des projets de recherche et création. Elle nuit également à la cohérence du système universitaire global au Québec.

De plus, il faut rappeler que la mission universitaire se déploie aux trois cycles d'études (1^{er}, 2^e, 3^e cycle), et que chacun de ces cycles fait partie intégrante de l'université. Le bien public dont le Québec s'est doté (le réseau de l'UQ) contribue à l'essor de la population québécoise. La

concrétisation de l'accessibilité et de la démocratisation des études supérieures se passe au quotidien lorsque les étudiant.e.s de tous les cycles d'études et de toutes les disciplines se côtoient dans un même lieu. Il est impératif que la structure de financement des universités accorde une attention spéciale aux liens entre les différents cycles d'études, et qu'elle prenne en compte les particularités et enjeux propres à chacun. Intrinsèquement, cela ne peut s'envisager qu'à long terme.

La structure de financement actuelle, basée sur les fluctuations à court terme d'effectifs étudiants, peut entraîner des coupes budgétaires dont l'effet est la réduction du nombre de cours disponibles, du nombre de postes de professeures et professeurs, ou encore du nombre de postes de soutien administratif, tous indispensables au fonctionnement des universités. Ces coupes entraînent des conséquences en cascade et des cercles vicieux qui finissent par entraver la mission universitaire; par nuire au bien public.

Par conséquent, le financement public se doit d'être indépendant de facteurs tels la fréquentation étudiante des établissements universitaires; il se doit d'être un outil permettant aux membres de la communauté universitaire, dont les personnels, d'incarner la mission universitaire, dans des conditions décentes pour en assurer la cohérence et la vitalité.

Troisièmement, la structure du financement public des universités doit tenir compte du statut et de la mission spéciale du réseau de l'Université du Québec.

Par la création du réseau de l'UQ, le gouvernement visait la défense de l'intérêt public en mettant la démocratisation des savoirs au cœur de la mission de l'université publique. Cette mission, essentielle il y a 50 ans, demeure actuelle et pertinente pour la société québécoise. Le gouvernement a la responsabilité de la soutenir et le devoir de fournir au réseau de l'UQ un financement donnant les moyens d'accomplir cette mission. L'UQ doit bénéficier d'un financement spécifique qui reflète son rôle unique dans la société québécoise comme institution publique, laïque et francophone. Outre les mesures gouvernementales qui devraient être prises pour diminuer en général l'esprit de compétition entre les universités, il est essentiel de fournir à l'UQ les moyens de remplir sa mission à l'abri des pressions du « marché de l'éducation ». Ainsi le statut spécial de l'UQ devrait être considéré à titre de bien public pour lequel le financement est inconditionnellement octroyé, pour être en adéquation avec sa mission. L'UQ, en tant que réseau public, ne devrait pas compter sur les dons privés qui, pour les autres universités, viennent s'ajouter au financement public.

De manière plus spécifique, les nouvelles règles de financement doivent accorder une place particulière à l'UQAM, compte tenu de sa mission historique, de sa situation géographique, et de la pression que fait peser sur l'accomplissement de cette mission un esprit de concurrence acharnée entre les universités sur l'île de Montréal.

Le financement des universités doit se justifier par ces principes.

Suite aux réflexions exposées précédemment, un constat s'impose : des changements à la structure actuelle de financement des universités sont nécessaires pour pouvoir appliquer et respecter ces principes. Trois objectifs sont proposés pour guider l'établissement d'une nouvelle structure de financement.

Objectif 1 : Assurer que l'université serve les intérêts de toute la population

La structure actuelle du financement public contribue à nombre d'iniquités et de déséquilibres entre disciplines, départements, milieux de recherche et de création, types de besoins administratifs, institutions et domaines d'activités de l'université. Repenser la structure du financement, en ayant à l'esprit que l'investissement de ressources dans l'université est un investissement qui doit servir toute la population, requiert que l'on évite la compétition entre les disciplines pour les ressources rares, que l'on considère les responsabilités différenciées des institutions. Il faut également considérer la spécificité de la mission des universités publiques, le déséquilibre dans l'accès aux ressources privées, et l'importance de maintenir une diversité et une flexibilité institutionnelle suffisante pour que chacune des universités puisse s'adapter sur les court, moyen et long termes à l'évolution des besoins sociétaux.

Lignes directrices proposées :

- Reconsidérer la *Classification Académique aux Fins de Financement*, qui contribue à opérer une discrimination non seulement entre disciplines, mais entre institutions dans leur ensemble, sur la base de l'existence ou non de certaines disciplines (p. ex. médecine, médecine vétérinaire, génie).

- Réviser la *Classification Académique aux Fins de Financement* pour mettre à jour la pondération arbitraire de certaines disciplines, ce qui contribue à sous-financer des formations socialement indispensables (p. ex. psychologie).
- Opter pour des financements inconditionnels, fixes, et à long terme pour favoriser la recherche plus innovante, les changements de paradigmes, la prise de risques : incarner la mission de l'université.
- Réviser le mode de financement pour prendre en considération les différences de ressources nécessaires à chacun des trois cycles d'études, et assurer un financement adéquat pour les activités d'encadrement aux cycles supérieurs.

Objectif 2 : Assurer la cohérence entre financement et fonctionnement de l'université

Le problème du système de financement actuel, qui traite les universités comme un service à la population qui doit respecter la logique du rendement, est un problème fondamental de logique en matière de politique publique. Le financement annuel des universités est incohérent à la fois au point de vue politique et au point de vue de l'utilisation optimale des fonds publics. La programmation universitaire se déploie sur plusieurs années. Le cycle annuel de financement public, particulièrement lorsqu'il est décidément basé sur les effectifs étudiants, aboutit à des actions budgétaires nuisibles aux programmes, aux personnes étudiantes, et ultimement au personnel universitaire : des cours nécessaires à la diplomation doivent être annulés; des diplomations, retardées; des bourses, perdues et ainsi de suite. L'incohérence mène à une mauvaise évaluation des ressources nécessaires et des progrès accomplis, et ainsi à un gaspillage probable des fonds publics. L'évaluation sur le court terme crée notoirement des cercles vicieux où une perte momentanée d'effectifs dans un programme entraîne une diminution des ressources disponibles, et par là une perte d'attractivité causée par la diversité réduite des activités académiques disponibles. Ces effets de cascade affectent non seulement les effectifs étudiants potentiels, mais aussi les personnes étudiantes qui n'ont, par exemple, plus accès à des cours pour terminer leur cursus académique. Le personnel responsable de l'administration des programmes doit pouvoir planifier la vie complète de ces programmes sur plusieurs années, sans dépendre d'une négociation annuelle des ressources disponibles. Le résultat de ce financement annuel est une compétition accrue entre disciplines, entre départements, entre facultés, et entre universités. Il n'est pas garanti que la qualité de la formation et de la production scientifique en sorte grandie, alors que le coût humain de la compétition pour des ressources mal distribuées se fait sentir dans la détérioration de la santé

mentale et physique du personnel et de la population universitaire, et particulièrement de ses membres les plus vulnérables.

Lignes directrices proposées :

- Le financement des universités ne peut pas être basé exclusivement, ou même de façon prédominante, sur des budgets annuels, puisque la vie universitaire est structurée par des cycles plus longs, que ce soit en recherche, en création, ou en enseignement. Une partie importante des budgets alloués doivent être calculés et octroyés pour des cycles de 3 à 5 ans, en lien avec la durée des programmes, des mandats institutionnels et des projets subventionnés.
- De la même manière, le financement sectoriel ou par projets, notamment pour tenter de répondre à des fluctuations dans les marchés du travail, devrait demeurer un outil de financement ponctuel et exceptionnel, pour éviter la sectorisation des ressources et ultimement la perte d'autonomie des universités et leur capacité d'adaptation aux transformations fondamentales de la société.
- La mécanique de financement annuelle soumet l'ensemble de l'université à une logique de rendement et, à terme, à une logique d'austérité se traduisant par une obsession des coupes budgétaires en période de baisse d'effectifs. Il faut des allocations budgétaires propres au fonctionnement des activités universitaires, en prenant en considération le caractère indispensable du soutien administratif aux missions des universités en enseignement, recherche et création, ainsi que dans les services aux collectivités.
- De façon générale, et pour servir l'objectif de cohérence globale du financement de l'enseignement supérieur et de la recherche au Québec, les moyens principaux de ce financement devraient être entièrement sous le contrôle du ministère de l'Éducation et du ministère de l'Enseignement supérieur.
- Les règles de financement public devraient comprendre des critères qui permettent de reconnaître le caractère indissociable de la recherche, de la création et de l'enseignement. Elles devraient favoriser l'implication dans la recherche et la création de l'entièreté du corps professoral.

Objectif 3a : Protéger et promouvoir l'Université du Québec, université publique

L'importance d'une place spécifique pour l'Université du Québec dans la structure de financement des universités québécoises est soulignée en parallèle dans les mémoires soumis par le président de l'UQ et par le Comité de liaison intersyndical des syndicats de professeures et professeurs de l'UQ. Nous faisons nôtres nombre de recommandations qui y sont faites, mais nous voulons souligner certaines mesures qui sont indispensables pour que le réseau accomplisse sa mission : la démocratisation et l'accessibilité des études universitaires. Rappelons que cette mission est spécifique au réseau de l'UQ, et n'est pas accomplie par les autres universités.

Lignes directrices proposées :

- Les frais de scolarité dans les universités du réseau de l'UQ devraient se limiter à des frais administratifs minimaux, et l'éducation supérieure dans le réseau public devrait être gratuite comme elle l'est dans d'autres pays de l'*Organisation pour la coopération et le développement économiques* (OCDE). À tout le moins, les frais de scolarité devraient être progressifs, pour ne pas faire dépendre l'accès à l'éducation supérieure au succès à des concours de bourses ou à l'accès à des ressources financières personnelles. Les droits de scolarité constituent un obstacle à l'accès à l'éducation supérieure et donc à la diplomation telle que souhaitée par le gouvernement. On a tenté de surmonter cet obstacle en offrant l'Aide Financière aux Études, qui a certains mérites, mais celle-ci présente des lacunes importantes, notamment de ne pas permettre un accès égal à tous. Dans ce contexte, l'élimination des droits de scolarité dans les universités publiques constituerait une réforme avantageuse, car elle viendrait significativement en améliorer l'accès.
- La plus grande part du financement des universités membres du réseau de l'UQ devrait être inconditionnelle (ou fixe) sur la base de leur nature d'institution publique et du lien unique entre l'UQ et l'État.
- Le mode de financement des composantes de l'UQ devrait permettre d'éviter la compétition entre elles. Le financement de l'UQ devrait encourager, par des budgets spéciaux, la collaboration et les synergies, plutôt que la compétition entre les membres du réseau.
- Compte tenu de leur rôle unique comme institutions publiques, les universités membres devraient bénéficier d'un financement spécifique pour le soutien administratif, logistique et pour le personnel responsable des activités de services aux collectivités qu'elles desservent.

- Une part de financement des universités devrait être dédiée à la recherche et à la création, compte tenu du lien étroit entre recherche, création et enseignement au niveau universitaire.
- Le financement spécifique de la recherche dans le réseau de l'UQ permettrait aussi de favoriser et de promouvoir la présence francophone dans l'enseignement et dans la recherche. Le financement dédié devrait, entre autres, porter sur le soutien actif à la diffusion de la recherche et des créations artistiques en français.
- Le mode de financement de l'UQ devrait prendre en considération la spécificité du mode de cogestion dans les institutions du réseau. L'implication du corps professoral dans le fonctionnement administratif des établissements et dans la gestion des programmes permet d'assurer que les décisions soient prises sur la base de la connaissance des réalités de l'enseignement, de la recherche et de la création. Cette dimension devrait être comprise dans les règles de financement, compte tenu des implications financières et sociales de cette contribution du corps professoral à la mission universitaire.

Objectif 3b : Soutenir la mission de l'Université du Québec à Montréal

L'Université du Québec à Montréal a une mission particulière comme membre du réseau de l'UQ. La mise en œuvre de sa mission sociale a fait son succès. La priorité de l'accessibilité est historiquement centrale à l'UQAM : la plupart des programmes d'études sont ouverts aux étudiant.e.s à temps partiel, nombre de cours sont disponibles le soir et les fins de semaine, des mesures ont été prises en tenant compte de la situation des parents étudiants et des besoins de personnes primo-universitaires. L'approche favorisée à l'UQAM depuis sa création s'est avérée visionnaire, et démontre encore aujourd'hui toute sa force et son potentiel. Il ne faut pas sous-estimer l'effet transformateur d'une éducation centrée sur l'accompagnement, l'accessibilité des personnes enseignantes, le soutien à la persévérance, et l'accueil de toutes les formes de diversité qui caractérisent la population étudiante.

Les activités académiques de l'UQAM reflètent une identité unique, associée à une mission sociale d'université non seulement francophone et publique, mais aussi urbaine et intimement associée à la vie des communautés diverses du quartier et de la ville qu'elle dessert. L'UQAM de par sa nature a créé facilement un lien émotif avec la population de Montréal et du Québec bien au-delà de son réseau de personnes étudiantes et diplômées. L'UQAM a toujours favorisé dans la mesure du

possible les groupes-cours de petite taille et les activités ancrées dans et avec le milieu et la communauté. La part des services aux collectivités dans le travail du corps enseignant, et en particulier des personnes professeures, a toujours été reconnue pour encourager l'implication dans l'institution et dans les communautés avoisinantes ou plus éloignées.

L'UQAM est une institution publique, mais aussi une figure de la culture populaire québécoise, associée non seulement au fait que nombre de ses personnes diplômées sont devenues des personnalités publiques influentes de l'histoire provinciale et nationale, mais plus largement à sa présence active dans toutes les étapes récentes de l'histoire du Québec. Son financement devrait refléter le fait qu'elle est effectivement un joyau de la ville et du Québec, dont l'éclat s'étend sur la scène internationale.

Lignes directrices proposées :

- Le financement public des universités devrait soutenir spécifiquement la mission de l'UQAM et viser un renforcement de son approche propre et historique en soutien à la diversité des profils et l'importance de l'accompagnement. Le financement spécifique de l'UQAM devrait être structuré de façon à ne pas dépendre d'une norme de progression et de délais rigides prescrits pour la diplomation.
- L'UQAM a une responsabilité et un rôle spécifique pour la promotion et la défense du français à Montréal. Elle est la seule université à Montréal qui n'enseigne qu'exceptionnellement dans une langue autre que le français. Elle est la mieux placée pour assurer la valorisation de la langue et jouer le rôle de vitrine académique de la francophonie à Montréal, compte tenu de sa situation et de ses liens avec les milieux des arts et de la culture métropolitains. Le financement de l'UQAM devrait refléter cette réalité.
- L'UQAM a un historique de lutte pour l'équité et la diversité, et son emplacement géographique dans le centre urbain lui donne une responsabilité particulière de poursuivre le projet d'inclusion universelle pour l'université et pour la ville. Rappelons que la contribution majeure de l'UQAM à la formation des maîtres au Québec dans la poursuite de ces valeurs lui donne une expertise et une expérience particulière en matière d'inclusivité dans l'enseignement. Son réseau de liens avec les diverses communautés urbaines et les communautés et nations autochtones, notamment au travers de ses programmes institutionnels de services aux collectivités, lui donne une base importante pour poursuivre cette mission. Le financement de l'UQAM devrait l'assister

- spécifiquement et adéquatement dans la réalisation et la multiplication de ces initiatives, et cela pour l'ensemble des groupes qui composent sa communauté universitaire.
- La situation particulière de l'UQAM, comme université publique au centre de Montréal, pose des défis uniques pour l'université et sa population étudiante, notamment en ce qui concerne le logement. L'État devrait soutenir de façon continue le financement des logements étudiants aux alentours de l'UQAM pour renforcer sa contribution permanente à la vitalité du centre-ville.
 - Compte tenu de sa situation et de sa mission, l'UQAM a vocation à se développer dans des directions dictées par les besoins des communautés que l'État l'a mandatée de servir. Dans ce sens, un financement particulier doit être attribué à des projets porteurs qui ont non seulement des effets structurants sur les communautés environnantes, mais des ramifications à long terme pour la population de l'île de Montréal et de l'ensemble du Québec. L'UQAM doit se doter, compte tenu de ses expertises existantes, de sa présence urbaine, et des besoins criants postpandémiques, d'une nouvelle faculté orientée sur la santé communautaire, sociale et préventive, en vue de soutenir et d'alimenter le réseau public de la santé.

Il importe aujourd'hui, au regard des défis complexes de l'ère postpandémique, de soutenir l'UQAM pour sa vocation interdisciplinaire et sa capacité particulière de mobiliser des savoirs et des expertises au croisement des disciplines des sciences sociales et des sciences humaines, mais aussi des sciences naturelles, pour répondre de façon innovante sur les terrains où l'UQAM a déjà poursuivi sa mission sociale historique.