



Fusion des fonds de recherche: Pourquoi ?

Mémoire présenté par l'Association des étudiantes et étudiants de Laval
inscrits aux études supérieures (ÆLIÉS)

Dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 130
- **Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes.**

19 janvier 2011

Ce document a été rédigé par :

Etienne Chabot

Attaché à l'exécutif, ÆLIÉS

Association des étudiantes et étudiants de Laval inscrits aux études supérieures Inc.
(ÆLIÉS)

Maison Marie-Sirois

Université Laval

Québec (Québec) G1V 0A6

Tél: (418) 656-7190

Télec: (418) 656-2069

www.aelies.ulaval.ca

Table des matières

Présentation de l'organisme	p. 4
Résumé du mémoire	p.4
Position de l'ÆLIÉS	p.4
Coûts de fonctionnement	p.6
Coordination entre les trois fonds	p.7
L'équité entre les disciplines	p.8
La concertation avec les organismes subventionnaires fédéraux	p.9
Recommandations de l'ÆLIÉS	p.10
Composition du conseil d'administration et des conseils sectoriels	p.10
Mandat des conseils sectoriels	p.12
Conclusion	p.13

Mémoire présenté par l'Association des étudiantes et étudiants de Laval inscrits aux études supérieures (ÆLIÉS) dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 130 - Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes.

1. Présentation de l'organisme

L'ÆLIÉS est l'association représentant l'ensemble des étudiants inscrits aux 2e et 3e cycles de l'Université Laval. La mission qu'elle poursuit depuis plus de quarante ans est la défense des droits et intérêts de ses membres, ainsi que la promotion de leurs idées. Forte de ces 11 000 membres, l'ÆLIÉS a produit et diffusé, au fil des ans, des analyses et des avis portant sur la situation économique et démographique de ses membres, sur le sentiment d'appartenance à l'égard de l'Université, sur les pratiques de gestion à l'Université Laval, sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités, sur l'aménagement du campus et sur les questions liées à la recherche.

2. Résumé du mémoire

Ce mémoire est divisé en deux parties. La première partie présentera la position de l'Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures (ÆLIÉS) concernant la création du Fonds Recherche Québec qui intègre les activités du Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ), du Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies (FQRNT) et du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC). À cet effet, nous considérons qu'il n'est pas approprié d'entreprendre une vaste réorganisation de la structure actuelle du financement de la recherche au Québec (incluant trois fonds) qui a largement fait ses preuves depuis 2001. Les différents arguments qui soutiennent cette position seront également exposés dans la première partie. Ensuite, nous présenterons différentes recommandations sur le projet de loi notamment à l'égard des articles qui traitent de la composition du conseil d'administration et des trois conseils sectoriels.

3. Position de l'ÆLIÉS

En mars 2010, dans le cadre du budget 2010-2011, le gouvernement annonce l'abolition ou la fusion d'une trentaine d'organismes. Cette restructuration entraînera le regroupement du FRSQ, du FQRNT et du FQRSC au sein du nouveau Fonds Recherche Québec. Dès cette

annonce, les impacts potentiels de ce regroupement inquiètent le milieu universitaire et de la recherche. L'ÆLIÉS accueille avec réserve cette nouvelle orientation gouvernementale qui remet en question une structure qui fait consensus auprès de plusieurs acteurs. Comme le souligne la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) « l'existence des trois fonds distincts a permis, jusqu'à maintenant, de répondre adéquatement aux besoins spécifiques des trois secteurs de la communauté de la recherche en plus d'offrir aux chercheurs d'ici un avantage comparatif dans leurs interactions avec les organismes subventionnaires fédéraux. »¹ L'Association francophone pour le savoir (ACFAS), quant à elle, soutient que « le système québécois de la recherche permet à nos équipes de se distinguer par leur capacité à obtenir un financement important de leurs travaux, tant auprès des fonds subventionnaires canadiens qu'à l'international. Il ne faut pas fragiliser un système qui a largement fait ses preuves. »²

Deux arguments sont évoqués par le gouvernement afin de justifier cette restructuration: une réduction des coûts et une plus grande efficacité dans la gestion des programmes. En ce sens, le regroupement des trois fonds permettrait de réaliser des économies d'échelles et une mise en commun des ressources afin de réduire les coûts de fonctionnement et améliorer la gestion des programmes. Le Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014, présenté par le conseil du Trésor, précise cet objectif :

Les bénéfices résultant de ces opérations proviennent d'abord d'une réduction du nombre d'organismes et, ensuite, du regroupement d'opérations administratives – ressources humaines, financières –, de l'abolition de conseils d'administration, de la réduction d'opérations de suivi – rapports annuels, vérifications internes. Les économies qui en découleront ne doivent pas être négligées pour autant.³

En août 2010, lors du dépôt de la Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2010-2013, différents éléments quant à la création du Fonds recherche Québec sont présentés. On fait ressortir les avantages de ce regroupement qui, selon le gouvernement,

¹ CREPUQ, *Première réaction des établissements universitaires au lancement de la nouvelle Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation*, Communiqué de presse diffusé le 28 juin 2010.

² ACFAS, *Actualisation de la SQRI : l'ACFAS, entre satisfaction et inquiétude*, Communiqué de presse diffusé le 28 juin 2010

³ Conseil du Trésor, *Dépenses publiques, des choix responsables : Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014*, mars 2010, p.34

favorisera « des synergies qui permettront de dépasser les barrières disciplinaires et d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la livraison des programmes. » ⁴

À la suite du dépôt de cette stratégie gouvernementale contenant des informations plus précises entourant le Fonds Recherche Québec, l'ÆLIÉS prend une position défavorable à cette fusion en tenant compte des éléments suivants : 1) Les économies engendrées par cette fusion sont minimales 2) Une bonne coordination existe déjà entre les trois fonds 3) Le principe d'équité entre les disciplines est remis en question par cette fusion 4) L'arrimage avec les organismes subventionnaires fédéraux pourrait être plus difficile.

3.1 Coûts de fonctionnement

Premièrement, aucune étude démontrant les économies réelles résultant de cette restructuration n'a été rendue publique par le gouvernement. Les fondements de l'analyse du gouvernement sont faibles et ignorent une série de données importantes. Par exemple, les membres des conseils d'administration, à l'exception des trois président-directeurs-généraux, sont bénévoles. De plus, la plus grande partie des budgets des fonds est octroyée en bourses ou pour des projets de recherche. Ainsi, à moins d'effectuer des coupures au sein de ces programmes, la marge de manœuvre en vue de réaliser des économies est limitée. Dans une lettre publiée dans *Le Devoir*, deux anciens vice-présidents du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC), Alain Noël et Monique Régimbald-Zeiber, abondent en ce sens : « on parle ici de bien piètre comptabilité, qui met de côté les contributions bénévoles et enthousiastes des meilleurs chercheurs du Québec et se passe de toute évaluation raisonnée et chiffrée. » ⁵

Sans prétendre réaliser une étude exhaustive des économies qui pourraient être réalisées grâce à cette fusion, les informations dont nous disposons nous permettent tout de même d'émettre certains commentaires. En 2009, les frais de fonctionnement pour les trois fonds représentaient 7 % des dépenses totales, dont 60 % étaient octroyés en salaires. En prenant acte de ces chiffres, nous pouvons douter des économies réelles reliées à cette fusion puisque que le projet de loi prévoit que les membres du personnel des trois fonds deviendront tous des employés du nouveau Fonds Recherche Québec. Les économies potentielles reliées à cette

⁴ Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, *Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation (SQRI) 2010-2013*, juin 2010, p.18

⁵ Alain Noël et Monique Régimbald-Zeiber, *Fusion des fonds de recherche – Logique comptable ou commerciale*, *Le Devoir*, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/297789/fusion-des-fonds-de-recherche-logique-comptable-ou-commerciale>

restructuration nous semblent donc minimales. Bref, remettre en question une structure qui fonctionne bien et qui fait consensus auprès de plusieurs acteurs en vue de réaliser de si faibles économies nous apparaît injustifié.

Dépenses des trois fonds de recherche en 2009 ⁶

	Dépenses totales	Frais de fonctionnement ⁷	Salaires et traitements
FRSQ	95 328 476	2 440 419	3 211 527
FQRNT	50 320 520	1 567 342	2 589 190
FRSC	51 413 583	1 611 622	2 525 622
Total	197 062 579	5 619 383	8 326 339

3.2 Coordination entre les trois fonds

Deuxièmement, tel que spécifié par le gouvernement, ce regroupement vise à assurer une plus grande coordination entre les trois fonds en harmonisant leurs actions et leurs programmes. En ce sens, pour les tenants de la fusion, la mise en place d'un seul fonds permettrait d'assurer une meilleure gestion administrative des programmes. Lors des discussions entourant la création des trois fonds en 2001, certains membres de la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale ⁸ en avaient d'ailleurs fait état. Le choix retenu par le gouvernement à l'époque, soit de créer trois fonds au lieu d'une structure unique, avait soulevé certaines craintes, notamment dans le cas où des projets de recherche nécessiteraient la participation de chercheurs issus de plusieurs disciplines. Or, il semble que les difficultés appréhendées ne se soient pas réellement concrétisées. À cet effet, afin d'assurer une concertation et une complémentarité entre les différents fonds, le gouvernement avait prévu la mise en place de différentes mesures, notamment la création du comité permanent des présidents-directeurs-généraux des fonds de recherche du Québec. Ce comité visait justement

⁶ Recension effectuée par l'ÆLIÉS dans les rapports financiers des trois fonds de recherche : Fonds québécois de la recherche sur les sciences et la technologie, *Rapports annuels de gestion 2008-2009*; Fonds québécois sur la société et la culture, *Rapports annuels de gestion 2008-2009*; Fonds de la recherche en santé du Québec, *Rapport annuel 2008-2009*

⁷ Ces montants excluent les salaires.

⁸ Journal des débats de la commission de l'économie et du travail, mercredi 13 juin 2001 - Vol. 37 N° 29, Étude détaillée du projet de loi n° 33 - Loi modifiant la Loi sur le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet-36-2/journal-debats/CET-010613.html#_Toc529155157

« l'harmonisation et la simplification des programmations offertes, tout en assurant la cohérence et la complémentarité des actions respectives des trois fonds. »⁹

Les rapports annuels des fonds¹⁰ nous apprennent que plusieurs actions communes sont actuellement réalisées afin de faciliter la concertation entre les programmes dont les champs de recherche chevauchent différentes disciplines. Des rencontres ponctuelles sont organisées entre les vice-présidents afin de discuter de la gestion des programmes et des thèmes de recherche où il existe une interdisciplinarité. Des collaborations financières ponctuelles sont également prévues dans le cas où les projets couvrent plusieurs volets de recherche et englobent plus d'une discipline. Ce fut notamment le cas en 2008-2009 où un soutien a été accordé à un réseau stratégique de recherche et d'innovation en sécurité routière qui requérait la participation de chercheurs en sciences naturelles et génie, en sciences sociales et humaines, en arts et en lettres, et en santé. Les trois Fonds se sont également concertés afin de mener des actions conjointes sur la question des changements climatiques où les enjeux recoupent des aspects sociaux, économiques, environnementaux ou de santé publique.

Nous sommes d'avis qu'une concertation entre les différents secteurs d'activité est nécessaire afin d'assurer une plus grande efficacité dans la conception des programmes. Or, nous croyons que le regroupement des trois fonds de recherche ne constitue pas une solution à envisager, des mesures pouvant être mises en place ou améliorées dans la structure actuelle afin d'assurer de l'atteinte de cet objectif.

3.3 L'équité entre les disciplines

Troisièmement, la fusion des trois fonds menace l'équité entre les disciplines. En regroupant l'ensemble des disciplines au sein d'une grande structure dont les délimitations entre les champs de recherche semblent être plus floues, il est possible que certaines d'entre elles soient pénalisées. D'ailleurs, la création des trois fonds en 2001 visait à éviter ces iniquités en permettant d'affecter chacun des fonds à des champs de recherche spécifiques et ainsi assurer un financement plus équitable.

⁹ Fonds de la recherche en santé du Québec, http://www.frsq.gouv.qc.ca/fr/a_propos/comites_pdg_3fonds.shtml, page consultée le 5 janvier 2011

¹⁰ Fonds québécois de la recherche sur les sciences et la technologie, *Rapports annuels de gestion 2008-2009*; Fonds québécois sur la société et la culture, *Rapports annuels de gestion 2008-2009*; Fonds de la recherche en santé du Québec, *Rapport annuel 2008-2009*

Nous considérons donc qu'il est peu souhaitable de remettre en question cette structure dont les secteurs sont actuellement différenciés en fonction de leurs besoins spécifiques. À l'instar d'autres acteurs, nous croyons qu'il est important de préserver la spécificité propre aux trois secteurs d'activités en conservant des conseils d'administration distincts. Nous sommes conscients que la mise en place des trois conseils sectoriels pourrait atténuer les risques de disparités entre les disciplines. Toutefois, un danger subsiste quant à la répartition équitable des sommes. En transformant les conseils d'administration des trois fonds qui disposaient de véritables pouvoirs par des conseils sectoriels dont les contours sont à l'heure actuelle plutôt imprécis, nous craignons qu'émergent au fil des années des iniquités qui pourraient défavoriser certaines disciplines, notamment les sciences sociales et les lettres.

3.4 La concertation avec les organismes subventionnaires fédéraux

Outre les problèmes d'iniquité qui pourraient survenir dans le cadre de la mise en place d'un seul grand fonds, nous craignons que l'arrimage devienne plus difficile avec les trois fonds fédéraux : le conseil de recherches en sciences humaines (CRSH), le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG) et l'Institut de recherche en santé du Canada (IRSC). Lorsque les trois fonds du Québec ont été mis en place en 2001, on évoquait l'importance d'harmoniser les secteurs d'activités avec ceux des organismes subventionnaires fédéraux afin de favoriser la concertation dans le financement de la recherche. À l'heure actuelle, une incertitude subsiste quant au rôle qui pourrait être joué par les conseils sectoriels dans l'élaboration des partenariats avec les organismes subventionnaires fédéraux, notamment quant aux programmes de financement conjoints. À notre avis, la fusion des trois fonds serait susceptible de fragiliser les liens soutenus entre la structure de la recherche au Québec et celle du gouvernement fédéral.

Cette première partie du mémoire nous a permis de soulever des interrogations quant aux motivations sous-jacentes à cette décision gouvernementale. Bien qu'il soit difficile pour nous de mesurer tous les impacts de cette fusion, nous avons néanmoins relevé plusieurs questionnements notamment à l'égard des économies qui seront réalisées par ce regroupement, de la répartition des montants entre les trois secteurs d'activités et de l'harmonisation du nouveau fonds avec les organismes subventionnaires fédéraux. Alors que la structure actuelle de financement fait consensus auprès des différents acteurs du milieu de la recherche, nous considérons que sa remise en question n'est pas justifiée. Nous procéderons

maintenant à différentes recommandations sur le projet de loi notamment à l'égard des articles qui traitent de la composition du conseil d'administration et des trois conseils sectoriels.

4. *Recommandations de l'ÆLIÉS à l'égard des articles qui traitent de la composition du conseil d'administration et des trois conseils sectoriels*

La représentativité des étudiants au sein des différentes instances traitant des enjeux de recherche est une question importante pour l'ÆLIÉS. En ce sens, des positions ont déjà été prises par l'ÆLIÉS, notamment quant à la composition des conseils d'administration des trois organismes subventionnaires fédéraux, soit le CRSH, le CRSNG et les IRSC. Plus précisément, l'ÆLIÉS demandait à ce qu'un siège soit réservé à un étudiant du cycle supérieur sur chacun des conseils d'administration. Puisque le projet de loi 130 entraîne la création d'une nouvelle structure pour les fonds de recherche au Québec incluant la mise en place d'un conseil d'administration et de trois conseils sectoriels, il convient de présenter à ce moment différentes recommandations concernant leurs compositions et leurs mandats respectifs.

4.1 *Composition du conseil d'administration et des conseils sectoriels*

Les deux articles du projet de loi 130 qui nous interpellent davantage sont les articles 59 et 77.

Article 59	Le Fonds est administré par un conseil d'administration formé de 15 membres nommés par le gouvernement, dont le scientifique en chef et le président du conseil d'administration. Au moins neuf membres autres que le scientifique en chef sont choisis parmi les membres des conseils sectoriels de recherche constitués en vertu de l'article 70.2.
Article 77	Le Fonds constitue trois conseils sectoriels de recherche, correspondant à chacun des trois secteurs de recherche identifiés à l'article 61. Les conseils sectoriels élaborent les programmes pertinents à leur secteur, effectuent la planification stratégique et mettent en oeuvre les programmes, notamment l'évaluation des demandes. Les conseils sont présidés par le scientifique en chef. Le Fonds nomme au moins dix membres à chacun des conseils sectoriels pour un mandat de trois ans, renouvelable deux fois. Les membres de chacun des conseils sont choisis en fonction de leur expérience de la recherche et de leur représentativité du secteur de recherche. Lors de la nomination des membres des conseils sectoriels, le Fonds tient compte des recommandations du milieu de la recherche, soit les universités, les centres de recherche publics et privés de même que des organismes représentant la recherche publique et industrielle.

À l'égard des deux articles concernant la composition du conseil d'administration et des conseils sectoriels, l'ÆLIÉS considère que le gouvernement du Québec devrait inclure dans les changements structurels proposés une amélioration de la représentativité au sein du nouveau conseil d'administration. Ainsi, nous considérons que la présence étudiante aurait des impacts positifs sur les orientations privilégiées puisque celles-ci refléteraient davantage la réalité et les besoins des étudiants-chercheurs.

Plusieurs éléments justifient l'attribution de sièges à des étudiants de deuxième ou de troisième cycle. D'abord, les fonds alloués proviennent d'investissements publics. Actuellement, un montant total de près de 200 M\$ est alloué pour les trois fonds. Les organismes subventionnaires doivent donc être imputables à l'égard de la population et des étudiants, qui bénéficient directement ou indirectement de ces fonds. De plus, personne ne peut contester que la composition du conseil d'administration et des conseils sectoriels devra refléter différents critères tels que les domaines de recherche, les universités et les centres de recherche. Il est donc souhaitable que les étudiants y soient représentés afin que leur réalité soit prise en compte. Finalement, il semble normal que les étudiants prennent part aux décisions et orientations susceptibles d'affecter leur formation, d'où l'importance d'accorder des sièges d'administrateurs, avec droit de vote.

En fonction de ces arguments, l'ÆLIÉS souhaite soumettre des recommandations :

- A) Que le gouvernement réserve un siège étudiant sur chacun des conseils sectoriels.
- B) Que le gouvernement du Québec nomme trois étudiants sur le conseil d'administration du Fonds recherche Québec. Ces étudiants devront provenir des conseils sectoriels.
- C) Pour être nommé, le candidat devra être inscrit à la maîtrise ou au doctorat pour toute la durée du mandat (trois ans).
- D) Ce sont les associations étudiantes de campus ou de cycles supérieurs accréditées qui auraient la possibilité de recommander la candidature d'un de leurs membres.
- E) Dans le cas où une université n'aurait pas d'association de campus, les associations facultaires devront se concerter pour y effectuer une seule recommandation.
- F) Dans le cas où il y aurait plus d'une association accréditée par campus, les associations devront se concerter pour y effectuer une seule recommandation.
- G) Lorsque l'ensemble des recommandations aura été reçu par le gouvernement, celui-ci procédera à la nomination des étudiants.

Cette proposition est d'autant plus importante dans la mesure où le projet de loi élimine la possibilité pour le gouvernement de nommer des observateurs sans droit de vote qui souvent provenaient du milieu étudiant. Nous croyons qu'une occasion privilégiée s'offre au gouvernement d'assurer une présence étudiante sur le Fonds Recherche Québec et ainsi favoriser la représentation des intérêts des étudiants-chercheurs.

4.2 Mandat des conseils sectoriels

Comme nous l'avons relevé dans la première partie de notre mémoire, nous considérons que la présence des conseils sectoriels pourrait atténuer certains impacts négatifs de la fusion des trois fonds. Or, nous remarquons que le mandat, les pouvoirs dévolus et le processus de nomination des membres de ces conseils semblent imprécis. C'est pourquoi nous sommes d'avis que le gouvernement devra faire preuve de prudence et s'assurer de mettre en place des balises qui permettront de clarifier le rôle et les mandats des conseils sectoriels afin que ceux-ci puissent réaliser pleinement leur mission. De plus, le gouvernement devra s'assurer que le travail réalisé depuis plusieurs années afin de favoriser la concertation avec les organismes subventionnaires fédéraux soit le moins possible affecté par le regroupement. En ce sens, nous croyons que le mandat des conseils sectoriels devra être précisé afin d'assurer et de faciliter cette coordination.

Nous considérons également que le processus de nomination des membres des conseils sectoriels qui siégeront sur le conseil d'administration mériterait d'être précisé. En effet, le projet de loi stipule que le conseil d'administration est formé de 15 membres nommés par le gouvernement, dont au moins neuf membres choisis parmi les membres des conseils sectoriels de recherche. Toutefois, la représentation des trois secteurs n'est pas garantie par cet article qui n'assure pas une répartition équitable des postes réservés au conseil d'administration. Par exemple, il serait possible que les neuf membres choisis proviennent du même conseil sectoriel entraînant ainsi un déséquilibre qui pourrait favoriser un secteur de recherche plus qu'un autre. À cet effet, il nous apparaît important que le gouvernement mette en place des mécanismes visant à éviter des situations susceptibles de défavoriser certaines disciplines.

5. Conclusion

Dans ce mémoire, nous avons exposé la position de l'Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures (ÆLIÉS) concernant la fusion des trois fonds de recherche du Québec. En fonction des faits invoqués précédemment et de l'absence d'arguments clairs du gouvernement quant à la pertinence d'enclencher cette restructuration, nous croyons fermement que ce regroupement est inutile et injustifié. Le projet de loi tel qu'il est présenté comporte plusieurs éléments qui mériteraient d'être précisés, notamment le rôle des conseils sectoriels. Les enjeux entourant le financement de la recherche au Québec sont trop importants pour laisser planer autant d'incertitudes.