



PROPOSITIONS DE LA FQPPU À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 15

Mémoire de la FQPPU présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations sur le projet de loi no 15 :

Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des Sociétés d'État

Montréal

4 novembre 2014

Le générique masculin, lorsqu'il est employé dans le présent document, l'est sans aucune discrimination et uniquement pour faciliter la lecture du texte.

S'appuyant sur les travaux du Comité sur le financement universitaire (CFU) de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU), ce document est le fruit du travail de rédaction, d'analyse et de synthèse des personnes suivantes :

Max Roy, professeur à l'UQAM
président de la FQPPU

Michel Umbriaco, professeur à la TÉLUQ
président du CFU de la FQPPU

Simon Lafrance, coordonnateur de l'équipe
de travail du CFU

Jocelyn Caron, chercheur au CFU
et premier rédacteur de ce texte

Révision et mise en page:

Camille Gauthier, assistante administrative
à la FQPPU

Diane Desmarais, secrétaire TÉLUQ

Depuis 1991, la FQPPU représente les professeures et professeurs des universités québécoises sur la scène nationale et internationale.

Pour nous joindre :

Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU)
4446, boul. St-Laurent, bureau 405
Montréal (Québec)
H2W 1Z5

Téléphone : 514-843-5953
Ligne sans frais : 1-888-843-5953
Télécopieur : 514-843-6928
Courriel : federation@fqppu.org

RÉSUMÉ

Le présent document présente la position de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université à l'égard du projet de loi 15, *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des Sociétés d'État*.

Pour la FQPPU, le projet de loi no 15 vise à contrôler et à réduire de manière draconienne des organismes publics, dont les constituantes de l'Université du Québec.

Bien que des contrôles et des redditions de comptes puissent être nécessaires, la conduite de la gestion des ressources humaines universitaires à partir du bureau du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science apparaît comme une pratique contraire à toutes les évolutions que le réseau universitaire a connues. D'autre part, les nouvelles charges qui seront imposées aux établissements universitaires dans la production de la multitude de rapports de reddition de comptes nécessiteront assurément de nouvelles ressources qui seront consacrées à une bureaucratie vouée à ne répondre qu'à ces demandes.

Pour la FQPPU, il s'agit ni plus ni moins de rater la cible... tout en se tirant dans le pied. Elle ne peut pas donc cautionner l'inclusion de l'Université du Québec dans ce projet, pas plus d'ailleurs qu'une éventuelle inclusion de toutes les universités québécoises.

La FQPPU n'est toutefois pas en reste. Celle-ci propose au gouvernement d'explorer des voies qui permettraient des économies dans le réseau universitaire tout en préservant la qualité et le niveau de service aux étudiants. Une nouvelle forme de facturation des étudiants étrangers, un contrôle serré de la bureaucratisation des universités et le colmatage de la brèche qui permet aux universités de financer les immobilisations à même les fonds de fonctionnement apparaissent comme des solutions plus réalistes et porteuses qu'un gel des effectifs.

Table des matières

1. PRÉSENTATION	5
2. LES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC DOIVENT ÊTRE EXCLUES DE CETTE LOI	6
3. ÉTUDIANTS ÉTRANGERS ET SOUS-FINANCEMENT	10
4. RÉDUIRE LA BUREAUCRATIE UNIVERSITAIRE	11
5. DÉPENSES D'IMMOBILISATION	14
6. CONCLUSION	15

1. PRÉSENTATION

Ce mémoire contient l'avis de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) sur le projet de loi 15 présenté à l'Assemblée nationale du Québec, durant la 41^e législature, par monsieur Martin Coiteux, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor. Ce mémoire concerne l'ensemble du projet de loi, car l'Université du Québec et ses composantes lui sont actuellement assujetties. Potentiellement, c'est l'ensemble des universités québécoises qui pourraient se retrouver sous la coupe de ce projet de loi, ce qui inquiète au plus haut point la FQPPU.

La FQPPU réunit actuellement quinze syndicats et associations qui représentent la majorité des professeures et professeurs d'université au Québec. Ceux-ci proviennent de tous les types d'établissements et de toutes les régions : des constituantes du réseau de l'Université du Québec et des universités à charte, dont toutes les universités anglophones.

La Fédération défend les principes d'éthique, d'autonomie, de collégialité et de liberté académique dans l'ensemble des universités québécoises. Elle fait la promotion du caractère public de l'institution universitaire. Dans le secteur de la recherche comme dans celui de l'enseignement, la Fédération défend une université au service de la collectivité.

Lors de son Conseil fédéral du mois d'octobre 2014, qui réunissait tous ses syndicats et associations membres, la FQPPU a adopté une résolution demandant au gouvernement québécois :

- l'abolition des compressions et du gel des effectifs annoncés;
- le réinvestissement nécessaire dans le réseau des universités.

Le présent mémoire vise à expliciter la position de la FQPPU. Il affirme que l'actuel projet de loi 15 non seulement ratifiera sa cible, mais qu'il nuira à coup sûr à l'Université du Québec ainsi qu'à l'ensemble des universités québécoises.

2. LES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC DOIVENT ÊTRE EXCLUES DE CETTE LOI

2.1 Considérations générales.

Le deuxième article du projet de loi, à son quatrième paragraphe, prévoit que l'Université du Québec et l'ensemble de ses constituantes sont assujettis à l'application de la loi. Même si les autres universités ne sont pas *a priori* incluses dans la loi, il ne nous a pas échappé que le gouvernement se réserve la possibilité d'assujettir à la loi, telle que le prévoit le paragraphe 8 de l'article 2, « toute autre entité désignée par le gouvernement ». Ainsi, c'est l'ensemble des universités qui pourraient, à terme, être concernées par le projet de loi.

À propos de ce paragraphe, la FQPPU déplore que la loi ne prévoise aucun mécanisme visant à avertir au préalable l'entité en question que la loi s'appliquera à elle, ni même de critère visant à encadrer les entités qui peuvent être assujetties à la loi. Est-ce que le but en est de soustraire à l'Assemblée nationale le pouvoir de discuter d'un aspect fondamental de ce projet de loi, à savoir les entités qui y seront assujetties?

Nous allons expliquer pourquoi toutes les universités québécoises, et particulièrement l'Université du Québec, doivent être exclues de l'application de ce projet de loi.

2.2 Dispositions particulières de la Loi

La FQPPU est d'avis que les dispositions de la Loi, telles qu'elles sont actuellement rédigées, sont potentiellement grandement préjudiciables aux organismes, et plus particulièrement les universités, qui devront les subir.

Déjà, la section 2 (articles 6 à 8) est problématique. Si la FQPPU ne s'oppose pas à une planification des ressources humaines, elle ne conçoit pas comment l'on peut imposer une planification des ressources humaines qui comprend « l'organisation du travail » et « tout autre renseignement que détermine le Conseil du trésor ». Cette planification s'annonce comme étant un exercice particulièrement lourd et infécond en termes d'économies pour les administrations universitaires.

La troisième section (articles 9 à 17) reste certainement la plus inquiétante pour la FQPPU. Ainsi, on comprend que le Conseil du Trésor souhaite fixer le niveau de l'effectif total dans les organismes publics sous la responsabilité de chaque ministre.

Une fois ce nombre déterminé, la loi prévoit qu'un ministre peut répartir les effectifs entre les organismes publics sous sa responsabilité, sans aucune contrainte. Ainsi, on peut imaginer une situation où le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science déplacerait des effectifs entre des universités, ou encore des universités vers les Cégeps (ou l'inverse), sans avoir besoin de vraiment justifier sa décision. Si cette possibilité génère d'emblée plusieurs problèmes majeurs, elle semble irréalisable ne serait-ce qu'à cause des autres lois, chartes constitutives ainsi que des conventions collectives et des accréditations syndicales qui rendront très complexes les mouvements de personnels.

Le projet de loi (art. 12) prévoit que l'organisme ne peut gérer ses effectifs de façon à diminuer les services offerts à la population. Cependant, il semble qu'un ministre puisse, quant à lui, agir de manière à diminuer les services à la population (aucune interdiction n'est prévue dans la loi à cet effet). Le même article prévoit que le ministre peut donner n'importe quelle directive concernant la gestion de l'effectif d'une université. Si l'un des objectifs du Gouvernement est de restreindre l'accès à l'université, il nous semblerait plus simple de l'affirmer et d'en débattre éventuellement.

Les contrôles et sanctions prévus par les sections 4, 5 et 6 du projet de loi permettent à un ministre d'imposer les changements qu'il souhaite s'il juge qu'un organisme public ne rencontre pas les objectifs fixés. De ces sanctions, celle où une partie ou la totalité de la subvention accordée à l'organisme peut être retenue ou annulée est un grand gage d'instabilité future qui crispiera les administrations des universités sous la coupe du ministre. Les étudiants seront certainement les premiers touchés.

Il faut donc comprendre que ce projet de loi, inusité dans les annales de l'administration publique au Québec, transformera chaque ministre en gestionnaire direct des ressources humaines de l'ensemble des organismes publics sous sa responsabilité. La gestion de

ressources humaines de la totalité des quelque 450 000 employés des secteurs publics et parapublics québécois se retrouvera donc sous l'autorité directe de la vingtaine de personnes qui composent le conseil des ministres!

La FQPPU ne peut pas souscrire à ce modèle de gestion des organismes publics —et a fortiori des établissements universitaires— qui va tout à l'encontre de l'autonomie dont doivent disposer les universités du Québec.

2.3 Un objectif irréconciliable avec la réalité du terrain

La FQPPU comprend que l'objectif de la loi est de limiter la croissance des effectifs des organismes publics et même de réduire ceux-ci à terme afin de sauver des coûts. Les articles 35 et 36 ne font pas de mystère à ce sujet : les organismes publics devront geler leurs effectifs jusqu'au 31 mars 2016.

Si l'on ajoute cette disposition au fait que les universités doivent subir des coupes additionnelles année après année, il est indéniable pour la FQPPU —comme pour les gens informés— que les coupures liées à des gels d'effectifs ou d'embauches entraîneront des réductions importantes de l'accessibilité ou des services académiques directs aux étudiants de tous les établissements universitaires du Québec, car l'effectif étudiant grandit sans cesse et rapidement.

Ainsi, entre 2011 et 2013, les données préliminaires sur les inscriptions au trimestre d'automne, publiées par le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI), laissent voir que la hausse de l'effectif étudiant avoisine les 5,4 %¹. À cette hausse s'ajoute la croissance de cette année, alors que les données préliminaires révèlent une hausse de 2,4 %².

Au cours de l'année 2011-2012, la fréquentation atteignait 220 647 étudiants en équivalence au temps plein (EETP), selon les données du GDEU (Gestion des données sur l'effectif

¹ CREPUQ. 2013. *Inscriptions au trimestre d'automne 2013 : quelques observations*. [En ligne] http://www.crepuq.qc.ca/IMG/pdf/Insc_a2013_Compilation.pdf (page consultée le 1er novembre 2014)

² Bureau de coopération interuniversitaire (BCI). 2014. *Inscriptions au trimestre d'automne 2014 : quelques observations*. [En ligne] http://www.crepuq.qc.ca/IMG/pdf/Insc_a2014_Compilation.pdf (page consultée le 1er novembre 2014)

universitaire). Les données préliminaires relevées plus haut suggèrent que cette fréquentation se situera cette année à un niveau inégalé de 238 124 EETP.

Ce sommet historique défie, encore une fois, toutes les prévisions du MESRS. En 2002, le MELS³ prévoyait que l'effectif étudiant atteindrait en 2014-2015 une fréquentation de 160 799 EETP (étudiant équivalent temps plein). Moins de 12 ans après cette prévision, nous en sommes à 48 % de plus que ce qui était prévu. À titre comparatif, en 2001, l'Université de Montréal comptait 26 537 EETP. C'est donc dire qu'il y a désormais l'équivalent de trois «Université de Montréal» de plus au Québec que ce que le gouvernement prévoyait il y a 12 ans.

Pour l'accessibilité et pour le développement socio-économique, nous devons nous réjouir que la fréquentation universitaire ait défié les prévisions statistiques. Mais cette hausse montre que la diminution tous azimuts des effectifs qui œuvrent dans les universités québécoises ne peut être une voie envisageable par qui que soit, en particulier en ce qui concerne l'Université du Québec qui a à la fois une mission régionale et nationale. Une telle réduction se traduirait avec certitude par des conséquences désastreuses sur la qualité de l'enseignement que reçoivent les étudiants. Malgré les vœux pieux du projet de loi, une diminution des services en découlerait.

La FQPPU demande donc que l'Université du Québec ainsi que la totalité des autres établissements universitaires soient exclues de l'application du projet de loi 15.

La FQPPU sait toutefois que des économies peuvent être réalisées à la grandeur du réseau universitaire québécois. Les prochaines sections exposent des pistes de solutions qui devraient être explorées afin de concourir à cet objectif.

³ Lavigne, J. (2002). Prévision de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein dans les universités du Québec, de 2001-2002 à 2015-2016 - Bulletin numéro 24. [en ligne] http://www.mels.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/bulletin_24.pdf (page consultée le 1er novembre 2014).

3. ÉTUDIANTS ÉTRANGERS ET SOUS-FINANCEMENT

Dans le contexte des compressions budgétaires annoncées par le Gouvernement, la FQPPU était heureuse de la reconnaissance du «sous-financement» des universités au Budget du 4 juin 2014 où des augmentations de 3% ont été consenties à l'enseignement supérieur. Plusieurs ont également souligné, à ce moment, le manque de ressources humaines académiques alors que les inscriptions, comme nous venons de le voir, sont toujours en hausse.

Soulignons qu'au budget aussi, la cible de compression de 60M\$ des budgets universitaires devait être prise dans une nouvelle tarification des étudiants étrangers (4 juin 2014). Cette nouvelle tarification des étudiants étrangers se fait toujours attendre⁴... mais les compressions, elles, sont annoncées par le MESRS depuis septembre. Nous sommes donc dans une situation où on semble comprendre la situation difficile des universités, où on augmente les ressources en principe, mais où, en réalité, nous devons vivre avec des séries de «compressions» et «d'efforts» contredisant les intentions louables du budget de monsieur Leita.

La FQPPU demande que le gouvernement clarifie au plus vite sa politique concernant les étudiants étrangers.

⁴ Le MESRS nous a dit à quelques reprises que ce point serait «clarifié» dans le cadre de sa réponse au Rapport Tremblay-Roy qui devait être publié en juin dernier, mais qui ne l'est pas encore.

4. RÉDUIRE LA BUREAUCRATIE UNIVERSITAIRE

4.1 Une sur-reddition des comptes

Il est connu que les contrôles et la reddition de compte créent toujours une couche supplémentaire de bureaucratie qui ne vise, au final, qu'à remplir les obligations relatives auxdits contrôles.

Le projet de loi prévoit de nouvelles tâches pour les administrations des établissements de l'Université du Québec. Parmi celles-ci, notons :

- 1) Un rapport concernant l'effectif, la répartition de celui-ci par catégories d'emploi et tout autre renseignement que désire le Conseil du trésor (art. 4);
- 2) Une planification triennale de la main-d'œuvre visant à optimiser l'organisation du travail qui comprend les prévisions de départ à la retraite, les caractéristiques de la main-d'œuvre, l'organisation du travail et tout autre renseignement déterminé par le Conseil du trésor (art. 6);
- 3) Une planification triennale révisée, le cas échéant (art. 7);
- 4) Les renseignements, déterminés par le Conseil du trésor, relatifs aux contrats de service de plus de 25 000 \$ octroyés par l'organisme (art. 17);
- 5) Un rapport qui fait état de l'application des mesures précédentes dans chaque rapport annuel (art. 18.);
- 6) Un sommaire relatif annuel des contrats de service conclus par l'organisme (art. 19);
- 7) Tous renseignements et documents nécessaires à une vérification demandée par le ministre (art. 21).

Le rapport Bissonnette-Porter, produit dans la foulée du Sommet sur l'enseignement supérieur, abordait la question de la reddition de comptes et soulignait que les universités étaient déjà soumises à une kyrielle de mécanismes de surveillance⁵. L'annexe 7 de ce rapport présente un tableau immense où sont recensées toutes les redditions de comptes devant être produites: le format papier du rapport était trop petit pour les contenir.

⁵ Bissonnette, Lise et John R. Porter. 2013. *L'Université québécoise : Préserver les fondements, engager des refondations*. Québec : Gouvernement du Québec, p. 33-36.

Le rapport soulignait d'ailleurs que ces mécanismes de reddition de comptes obligeaient les universités à embaucher du personnel professionnel pour « nourrir les diverses et insatiables machines »⁶. Par ailleurs, il a été souligné dans le rapport et dans plusieurs mémoires qu'une grande partie de cette reddition de comptes était inutile, car le ministère n'avait pas les effectifs pour lire les rapports qui en découlaient ni encore plus pour offrir une rétroaction aux universités.

Il semble absolument indéniable que les établissements universitaires devront consacrer davantage de ressources pour répondre à cette somme supplémentaire de rapports et de redditions de comptes qu'exige le projet de loi 15. Compte tenu du fait que les effectifs seraient gelés jusqu'en 2016, il est difficile d'imaginer que ces ressources ne proviendront pas de celles dédiées à l'enseignement. Les services à la population en seront donc affectés, malgré le souhait invoqué à l'article 12 du projet de loi.

La FQPPU est donc d'avis que le gouvernement devrait viser la réduction de la bureaucratie dans le réseau universitaire plutôt que son augmentation.

4.2 Une sur-machine administrative

Les établissements universitaires du Québec ont connu leur lot de suppressions de postes dans la dernière décennie. Les coupures récemment annoncées par le gouvernement aggraveront certainement cette tendance.

Malgré cela, il y a un endroit où les dépenses en ressources humaines des universités croissent plus rapidement qu'ailleurs : chez les membres des directions des différents établissements universitaires. On assiste en effet, ces dernières années, à une explosion de la masse salariale des personnels de direction et gérance, une multiplication des cadres et à l'octroi, parfois, de conditions avantageuses exagérées aux gestionnaires dans un contexte de raréfaction des sources de revenus.

⁶ *Ibid.*

En effet, le document *Annexe - Les masses salariales isolées du personnel de direction et du personnel de gérance* produit par la FQPPU en 2013 démontre que la masse salariale consacrée au personnel de direction et de gérance (excluant les avantages sociaux) a augmenté de 154 % entre 1997-98 et 2008-09⁷. Pour la même période, cette augmentation n'a été que de 58,5 % chez les professeurs.

Cette situation a eu pour effet de hausser la part relative du budget des universités consacrée au personnel de direction et de gérance de 1,4 % de 1997-98 à 2008-09, alors qu'elle a diminué de 5,7 % pour les professeurs. Plus précisément, de 1997-98 à 2008-09, la masse salariale consacrée au personnel de direction est passée de 103,8 millions à 226,6 millions. Quant à la masse salariale du personnel de gérance provenant des fonds, elle est passée de 25,7 millions à 102,3 millions au cours de la même période.

Ainsi, pour la FQPPU, il apparaît primordial de contrôler particulièrement la croissance de cette enveloppe budgétaire des établissements universitaires qui se fait au détriment de la mission première qui est celle de l'enseignement. Pour ce faire, nul besoin des outils du projet de loi 15, de simples règles de financement suffisent amplement.

⁷ FQPPU. 2013. *Le financement des fonds de fonctionnement universitaire au Québec. Ensemble des universités québécoises. Annexe - Les masses salariales isolées du personnel de direction et du personnel de gérance.* Montréal : FQPPU.

5. DÉPENSES D'IMMOBILISATION

Parmi les grandes tendances qui se sont avérées depuis une quinzaine d'années dans l'utilisation des fonds par les universités québécoises, on note l'explosion du financement des immobilisations. Notamment, les recherches de la FQPPU ont démontré qu'une brèche s'est ouverte, car les universités utilisent de plus en plus des sommes issues du fonds de fonctionnement pour répondre à leurs besoins en immobilisations. Les administrateurs universitaires ont peu de choix parce que les fonds d'immobilisation en provenance du Gouvernement ne sont pas suffisants pour «loger» toutes les nouvelles cohortes d'étudiants.

En effet, la valeur annuelle des acquisitions immobilières passe de 332,9 M\$ en 1997-1998 à 631,1 M\$ en 2008-2009⁸. Durant la même période, en dollars constants, le financement du MELS pour les immobilisations est passé de 314,7 M\$ à 257,9 M\$, alors que les opérations immobilières financées par les autres fonds sont passées de 129,2 M\$ à 270,5 M\$. Ces statistiques indiquent que les universités ont dû puiser massivement des fonds prévus normalement pour d'autres missions afin de répondre aux besoins en immobilisation, au détriment de ces missions.

Malgré cela, le parc immobilier affichait en 2008 un indice de l'état des installations (IEI) de 20,4 %, alors que l'on considère la situation des immobilisations critique lorsque l'on est à un taux de 10 %⁹. Les investissements immobiliers n'ont donc même pas permis de maintenir et d'entretenir adéquatement le parc actuel : à peine a-t-on pu répondre aux besoins de nouveaux espaces découlant de l'importante croissance de la fréquentation et des activités de recherche.

La FQPPU est donc d'avis que le gouvernement devrait s'attaquer à la problématique du financement des immobilisations de façon à préserver le financement des missions relatives à l'enseignement et la recherche.

⁸ FQPPU. 2012. *Le fonds des immobilisations des universités québécoises*. Montréal : FQPPU.

⁹ *Ibid.*

6. CONCLUSION

Pour la FQPPU, l'actuel projet de loi no 15 vise à concrétiser, de manière radicale, des énoncés et des orientations politiques du gouvernement, c'est-à-dire des compressions massives dans le réseau universitaire par le contrôle et la réduction draconienne des organismes publics, dont l'Université du Québec et ses composantes.

D'une part, le projet de loi no 15 instaure un contrôle démesuré du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science sur la planification et la gestion des ressources humaines de l'Université du Québec. Bien que des contrôles et des redditions de comptes puissent être nécessaires, la conduite de la gestion des ressources humaines universitaires à partir du bureau du ministre apparaît comme une pratique d'un autre siècle, contraire à toutes les évolutions que le réseau universitaire a connues depuis plus de 50 ans.

D'autre part, les nouvelles charges qui seront imposées aux établissements universitaires dans la production de la multitude de rapports de reddition de comptes nécessiteront assurément de nouvelles ressources qui seront consacrées à une bureaucratie vouée à ne répondre qu'à ces demandes. En cela, on risque d'aggraver la situation actuelle.

Pour la FQPPU, il s'agit ni plus ni moins de rater la cible... tout en se tirant dans le pied. Elle ne peut pas donc cautionner l'inclusion de l'Université du Québec dans ce projet, pas plus d'ailleurs qu'une éventuelle inclusion de toutes les universités québécoises.

La FQPPU n'est toutefois pas en reste. Celle-ci propose au gouvernement d'explorer des voies qui permettraient des économies dans le réseau universitaire tout en préservant la qualité et le niveau de service aux étudiants. Une nouvelle forme de facturation des étudiants étrangers, un contrôle serré de la bureaucratisation des universités et le colmatage de la brèche qui permet aux universités de financer les immobilisations à même les fonds de fonctionnement apparaissent comme des solutions plus réalistes qu'un gel des

effectifs et plus porteuses si l'on souhaite effectuer des économies dans le réseau universitaire. En cela, le gouvernement peut toujours considérer la FQPPU comme un partenaire s'il souhaite explorer ces pistes d'actions.