

2010RP-07

La formule de financement de la fonction enseignement des universités

Michel Trahan, Germain Carreau

Rapport de projet
Project report

Montréal
Mai 2010

© 2010 Michel Trahan, Germain Carreau. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.
Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère du Développement économique,
de l'Innovation et de l'Exportation

Partenaires corporatifs

Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Banque Scotia
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Power Corporation du Canada
Raymond Chabot Grant Thornton
Rio Tinto
State Street Global Advisors
Transat A.T.
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

ISSN 1499-8610 (Version imprimée) / ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

La formule de financement de la fonction enseignement des universités*

Michel Trahan[†], Germain Carreau[‡]

Résumé

Le Ministère de l'éducation, du sport et du loisir (MELS) attribue plus de 2,5 milliards de dollars annuellement pour le fonctionnement des universités. La plus grande partie de cette somme, à savoir 1,5 milliard, va à la fonction enseignement et est répartie entre les universités selon une formule prédéterminée. C'est à cette formule que les auteurs s'intéressent. Les résultats de leurs analyses cherchent à répondre à la question suivante : le MELS utilise-t-il adéquatement les montants mis à sa disposition par le gouvernement pour financer la fonction enseignement des universités? Le Rapport rappelle d'abord le contexte qui a mené à l'adoption en février 2000 de la *Politique québécoise de financement des universités* – Politique qui modifiait, d'une façon majeure, la formule de financement historique des établissements universitaires à partir de 2000-2001. Après avoir analysé l'implantation de cette nouvelle formule par le MELS, on traite ensuite du développement par un Comité conjoint MELS-CREPUQ d'une grille de poids relatifs devant servir au financement de la fonction *enseignement*, conformément aux prescriptions de la Politique ministérielle. Suit un examen de l'insertion en 2006-2007 par le MELS d'une nouvelle grille de pondération à l'occasion d'un réinvestissement net dans les universités. Finalement, on fait ressortir l'inadéquation de l'utilisation de la grille de pondération pour le financement des résidents en médecine. Les auteurs tirent de leurs analyses neuf recommandations.

* Dans la réalisation de ce rapport, nous avons consulté messieurs Robert Lacroix du CIRANO, Guy Girard de la CREPUQ, Claude Létourneau, ancien de l'ex-Conseil des Universités, de l'UQ et de l'UQAM ainsi qu'Yvon Saint-Amour, retraité du MELS. Nous les remercions de leur précieuse collaboration.

[†] Fellow invité, CIRANO, Université de Montréal.

[‡] Courriel : germain.carreau@cgocable.ca.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----|
| LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES | VI |
| AVERTISSEMENT | X |
| NOTE PRÉLIMINAIRE | XI |
| SOMMAIRE EXÉCUTIF | XII |
| INTRODUCTION | 1 |
| 1. Le financement de la fonction <i>enseignement</i> : une enveloppe de près de 1,5 milliards de dollars | 2 |
| 1. Une tendance nord-américaine : le financement en fonction de l'effectif étudiant | 3 |
| 2. De la nécessité de procéder à une évaluation de cette formule de financement | 4 |
| CHAPITRE PREMIER RAPPEL DU CONTEXTE QUI A MENÉ À UNE MODIFICATION MAJEURE DE LA FORMULE DE FINANCEMENT HISTORIQUE DES ÉTABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES | 6 |
| 1.1 Un contexte de transformation majeure des universités dans les pays développés | 7 |
| 1.2 Un contexte de sous-financement par rapport aux universités du reste du Canada | 7 |
| 1.3 Une volonté de rupture avec l'approche traditionnelle de financement des établissements universitaires : la <i>Politique québécoise de financement des universités</i> de février 2000 | 8 |
| 1.4 Un contexte de précipitation dans la résolution d'un problème complexe nécessitant que l'on se hâte lentement | 11 |
| CHAPITRE 2 L'APPLICATION DE LA NOUVELLE FORMULE DE FINANCEMENT À COMPTER DE 2000-2001 | 13 |
| 2.1 La grille utilisée temporairement à compter de l'année budgétaire 2000-2001 : une solution temporaire pire que le maintien transitoire de l'approche alors en vigueur | 14 |
| 2.2 Le financement à 100 % des variations des effectifs étudiants dans l'année de réalisation : une mauvaise utilisation des fonds disponibles assortie d'incitatifs discutables | 21 |
| 2.3 L'utilisation d'une grille dérivée afin de prendre en compte les droits de scolarité dans le calcul de la subvention : une approche inutile qui prêle flanc à des résultats biaisés | 23 |
| CHAPITRE 3 LE DÉVELOPPEMENT D'UNE GRILLE DE POIDS RELATIFS DEVANT SERVIR AU FINANCEMENT DE LA FONCTION <i>ENSEIGNEMENT</i> | 26 |

| | | |
|--|--|----|
| 3.1 | Le choix d'une approche devant permettre d'estimer les poids relatifs | 27 |
| 3.1.1 | À quoi doivent servir les poids relatifs ?..... | 27 |
| 3.1.2 | Trois approches furent soumises et étudiées | 27 |
| 3.1.3 | Le choix de l'approche des coûts observés moyens..... | 28 |
| 3.2 | Les mérites et limites de l'approche des coûts observés | 29 |
| 3.2.1 | Quels sont les facteurs qui influencent l'ampleur des coûts moyens observés ?..... | 29 |
| 3.2.3 | Quelles sont les limites d'une grille de pondération estimée sur la base de l'observation des dépenses ?..... | 32 |
| 3.3 | Quelques repères externes | 35 |
| 3.4 | Le résultat : une grille de pondération sur la base des coûts observés dont l'application stricte sans délai en 2005-2006 aurait eu pour effet net de transférer 20,6 M \$ entre les divers établissements | 37 |
| CHAPITRE 4 L'INSERTION EN 2006-2007 PAR LE MELS DE LA NOUVELLE GRILLE DE PONDÉRATION DANS LA FORMULE DE FINANCEMENT DE LA FONCTION <i>ENSEIGNEMENT</i> | | 42 |
| 4.1 | Les conditions recherchées pour l'insertion de la nouvelle grille de pondération dans la formule de financement de la fonction <i>enseignement</i> | 45 |
| 4.2 | Réinvestissement et modalités d'intégration à compter de 2006-2007 de la nouvelle grille de pondération dans la formule de financement | 46 |
| 4.3 | Les réactions des établissements aux modalités d'implantation de la nouvelle grille dans la formule de financement par le MELS à compter de 2006-2007..... | 47 |
| 4.4 | Les effets prévisibles des choix ministériels ainsi que des réactions des établissements sur l'évolution des coûts moyens | 49 |
| 4.5 | Analyse critique de certains choix ministériels dans le processus d'implantation de la grille et dans le suivi..... | 53 |
| 4.5.1 | Le recours par le Ministère à des modifications de poids relatifs plutôt qu'à des subventions spécifiques pour exprimer ses choix légitimes de priorités | 54 |
| 4.5.2 | La décision de développer la grille de pondération sur la base des données de la seule année 2002-2003..... | 55 |
| 4.5.3 | La reconduction du recours à une grille dérivée pour estimer les coûts subventionnés..... | 55 |
| CHAPITRE 5 L'UTILISATION INADÉQUATE D'UNE GRILLE DE PONDÉRATION POUR LE FINANCEMENT DES RÉSIDENTS EN MÉDECINE | | 56 |
| 5.1 | L'origine du problème | 57 |
| 5.2 | La grille de pondération : un mauvais véhicule pour le financement de la formation des résidents..... | 57 |
| 5.3 | Une fiction académique | 58 |

| | |
|--|-----|
| EN GUISE DE CONCLUSION : QUELQUES PISTES DE SUIVI | 61 |
| ANNEXES..... | 65 |
| ANNEXE A Un sommaire des étapes relatives à la mise en place en 2006-2007 d'une nouvelle grille de pondération des clientèles étudiantes dans la formule de financement de la fonction <i>enseignement</i> | 66 |
| ANNEXE B Analyse critique du modèle du MELS pour établir les coûts moyens d'enseignement..... | 69 |
| ANNEXE C Analyse critique du volet <i>Pondération des cycles d'études</i> de l'Étude comparative des bases de financement des universités du Québec de 1984 du MELS..... | 78 |
| ANNEXE D Analyse longitudinale du financement | 82 |
| ANNEXE E Évolution de la grille de pondération du MELS de 1983-1984 à 2007-2008 | 87 |
| ANNEXE F Problèmes méthodologiques rencontrés par le MELS dans la prise en compte des droits de scolarité pour établir sa subvention de la fonction <i>enseignement</i> et biais engendrés dans le financement des universités | 97 |
| ANNEXE G Choix d'une grille de pondération et évaluation des coûts moyens : exposé méthodologique | 107 |
| ANNEXE H Les limites de l'approche des coûts observés..... | 112 |
| ANNEXE I Les effets sur les enveloppes institutionnelles des choix ministériels dans l'application de la grille de pondération en 2006-2007 | 116 |

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

| | |
|--|----|
| TABLEAU 1 : POIDS SECTORIELS RETENUS PAR LE MELS DE 2000-2001 À 2005-2006 POUR RÉPARTIR SA SUBVENTION DE LA FONCTION <i>ENSEIGNEMENT</i> | 16 |
| TABLEAU 2 : ANNEXE 1 DES RÈGLES BUDGÉTAIRES DU MELS DE L'ANNÉE 2000-2001 | 17 |
| TABLEAU 4 : DIFFÉRENCE DE FINANCEMENT --> GRILLE DU COMITÉ CONJOINT VS GRILLE DU MELS EN MILLIERS DE DOLLARS (PAR ORDRE DÉCROISSANT DU CUMUL)..... | 20 |
| TABLEAU 5 : ESTIMÉ DES BIAIS (EN \$) ENGENDRÉS DANS LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS PAR LA FAÇON DONT LE MELS PREND EN COMPTE LES DROITS DE SCOLARITÉ | 25 |
| (PAR ORDRE DÉCROISSANT DU CUMUL) | 25 |
| TABLEAU 6 : GRILLE DE COEFFICIENTS DE PONDÉRATION RETENUE PAR LE COMITÉ CONJOINT SUR PROPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL TECHNIQUE (AVANT LA PRISE EN COMPTE DES FRAIS DE SCOLARITÉ)..... | 39 |
| TABLEAU 7 : ANNEXE 1 DES RÈGLES BUDGÉTAIRES DU MELS DE L'ANNÉE 2006-2007 | 44 |
| TABLEAU B-1 : GRILLE DE PONDÉRATION INTER-CYCLES DU MELS (1983-1984 À 2005-2006)..... | 69 |
| TABLEAU B-2 : ENSEMBLE DES UNIVERSITÉS --> COÛTS D'ENSEIGNEMENT POUR L'ANNÉE UNIVERSITAIRE 1997-1998..... | 71 |
| TABLEAU B-3 : GRILLE PRIMAIRE DU MELS POUR 1997-1998 | 73 |
| TABLEAU B-4 : GRILLE PRIMAIRE DU MELS POUR 1998-1999 | 74 |
| TABLEAU B-5 : GRILLE INTER-CYCLES DU COMITÉ CONJOINT..... | 75 |
| TABLEAU B-6 : RÉPARTITION SECTORIELLE DES DÉPENSES OBSERVÉES | 76 |
| (PAR ORDRE DE CODE DES FAMILLES) | 76 |
| TABLEAU B-7 : RÉPARTITION SECTORIELLE DES DÉPENSES OBSERVÉES (PAR ORDRE DÉCROISSANT DU TRANSFERT)..... | 77 |

| | |
|---|-----|
| TABLEAU D-8 : GRILLES DU MELS (2000-2001 ET 2006-2007) ET GRILLE DU COMITÉ CONJOINT..... | 83 |
| TABLEAU D-9 : ENVELOPPES DE FINANCEMENT..... | 84 |
| TABLEAU D-10 : DIFFÉRENCE DE FINANCEMENT GRILLE_CC VS GRILLE_MELS (EN 000 \$)..... | 85 |
| TABLEAU D-11 : DIFFÉRENCE DE FINANCEMENT GRILLE_CC VS GRILLE_MELS (EN 000 \$) PAR ORDRE DÉCROISSANT DU CUMUL | 86 |
| GRAPHIQUE E-2 : POIDS DU PARAMÉDICAL | 88 |
| GRAPHIQUE E-3 : POIDS DES SCIENCES PURES | 88 |
| GRAPHIQUE E-4 : POIDS DES SC. APPLIQUÉES..... | 89 |
| GRAPHIQUE E-5 : POIDS DES SCIENCES HUMAINES | 89 |
| GRAPHIQUE E-6 : POIDS DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION | 90 |
| GRAPHIQUE E-7 : POIDS D'ADMINISTRATION | 90 |
| GRAPHIQUE E-8 : POIDS DES ARTS | 91 |
| GRAPHIQUE E-9 : POIDS DES LETTRES..... | 91 |
| GRAPHIQUE E-10 : POIDS DE DROIT | 92 |
| GRAPHIQUE E-11 : POIDS DU MÉDICAL | 92 |
| GRAPHIQUE E-12: POIDS DU 2 ^E CYCLE PAR RAPPORT AU 1 ^{ER} – ANCIENNE GRILLE VS LA NOUVELLE..... | 94 |
| GRAPHIQUE E-13 : POIDS DU 3 ^E CYCLE PAR RAPPORT AU 1 ^{ER} – ANCIENNE GRILLE VS LA NOUVELLE..... | 95 |
| TABLEAU F-12 : DEUX GRILLES DE PONDÉRATION..... | 98 |
| TABLEAU F-13 : CONSTRUCTION DE LA GRILLE DÉRIVÉE PAR LE MELS POUR 2006-2007 | 99 |
| TABLEAU F-14 : GRILLE PRIMAIRE DU MELS | 100 |

| | |
|--|-----|
| TABLEAU F-15 : CONSTRUCTION DE LA GRILLE DÉRIVÉE SUR LA BASE DE LA MOYENNE DES COÛTS MOYENS SUR DEUX ANS | 102 |
| TABLEAU F-17 : CONSTRUCTION DE LA GRILLE DÉRIVÉE SUR LA BASE DU FINANCEMENT UNITAIRE NORMÉE..... | 105 |
| TABLEAU F-18 : BIAIS DANS LA RÉPARTITION DE L'ENVELOPPE DE SUBVENTION DE LA FONCTION <i>ENSEIGNEMENT</i> , DUS À L'EMPLOI D'UNE GRILLE MAL DÉRIVÉE | 106 |
| TABLEAU G-19 : LES DONNÉES BRUTES | 108 |
| TABLEAU G-20 : DISTRIBUTION DÉPARTEMENTALE DES EEETP PONDÉRÉS | 108 |
| TABLEAU G-21 : RÉPARTITION DE LA DÉPENSE DÉPARTEMENTALE | 109 |
| TABLEAU G-22 : RÉPARTITION DES EEETP PONDÉRÉS DANS LE SYSTÈME | 109 |
| TABLEAU G-23 : COMPARAISON FINANCEMENT VS DÉPENSES..... | 110 |
| TABLEAU G-24 : DIFFÉRENCE : FINANCEMENT VS DÉPENSES | 110 |
| GRAPHIQUE G-14 : TRANSFERT D'ARGENT (EN M \$) ENTRE LES DEUX DOMAINES SUIVANT LE POIDS RELATIF DU 2 ^E DOMAINE PAR RAPPORT AU PREMIER | 111 |
| TABLEAU I-25 : TABLES DE PONDÉRATION APPLICABLES AU CALCUL DES ÉCARTS EN SCIENCES INFIRMIÈRES | 117 |
| TABLEAU I-26 : ÉCARTS DE SUBVENTION PRODUITS PAR L'AUGMENTATION ARBITRAIRE DU POIDS DES SCIENCES INFIRMIÈRES, À ENVELOPPE DE SUBVENTION MINISTÉRIELLE CONSTANTE ... | 118 |
| TABLEAU I-27 : ÉCARTS DE SUBVENTION PRODUITS PAR L'AUGMENTATION ARBITRAIRE DU POIDS DES SCIENCES INFIRMIÈRES, À ÉTALON CONSTANT..... | 119 |
| TABLEAU I-28 : TABLES DE PONDÉRATION APPLICABLES AU CALCUL DES ÉCARTS PRODUITS PAR L'EFFET REMORQUE DES RÉSIDENTS | 120 |
| TABLEAU I-29 ; ÉCARTS DE SUBVENTION PRODUITS PAR L'EFFET REMORQUE DES RÉSIDENTS, À ENVELOPPE DE SUBVENTION MINISTÉRIELLE CONSTANTE..... | 121 |
| TABLEAU I-30 : ÉCARTS DE SUBVENTION PRODUITS PAR L'EFFET REMORQUE DES RÉSIDENTS, À ÉTALON CONSTANT (EN \$)..... | 122 |

| | |
|---|-----|
| TABLEAU I-31 : TABLES DE PONDÉRATION APPLICABLES AU CALCUL DES ÉCARTS PRODUITS PAR L'EFFET SPÉCIFIQUE DE L'AUGMENTATION DU POIDS DU MD (SANS EFFET DE REMORQUE DES RÉSIDENTS) | 123 |
| TABLEAU I-32 : ÉCARTS DE SUBVENTION PRODUITS PAR L'EFFET SPÉCIFIQUE DE L'AUGMENTATION DU POIDS DU MD, À ENVELOPPE DE SUBVENTION MINISTÉRIELLE CONSTANTE | 124 |
| TABLEAU I-33 : ÉCARTS DE SUBVENTION PRODUITS PAR L'EFFET SPÉCIFIQUE DE L'AUGMENTATION DU POIDS DU MD, À ÉTALON CONSTANT..... | 125 |
| TABLEAU I-34 : TABLES DE PONDÉRATION APPLICABLES AU CALCUL DES ÉCARTS PRODUITS PAR L'AUGMENTATION DU POIDS DES RÉSIDENTS EN 2008-2009 | 126 |
| TABLEAU I-35 : ÉCARTS DE SUBVENTION PRODUITS PAR L'AUGMENTATION DU POIDS DES RÉSIDENTS EN 2008-2009, À ENVELOPPE DE SUBVENTION MINISTÉRIELLE CONSTANTE..... | 127 |
| TABLEAU I-36 : ÉCARTS DE SUBVENTION PRODUITS PAR L'AUGMENTATION DU POIDS DES RÉSIDENTS EN 2008-2009, À ÉTALON CONSTANT | 128 |

AVERTISSEMENT

Les auteurs ont été étroitement associés aux travaux qui ont mené à l'élaboration de cette nouvelle grille de pondération devant servir au financement de la fonction enseignement. Il leur a semblé important de produire un document qui décrive l'ensemble du processus et qui jette un regard critique sur les choix faits ainsi que sur les résultats qui en découlent. Comme il s'agit de décrire, d'analyser et d'évaluer une grille de pondération ainsi que son insertion dans une formule de financement, le document comporte forcément des parties très techniques qui intéresseront davantage les initiés. Pour les lecteurs moins intéressés par les aspects méthodologiques, il est suggéré de se concentrer sur l'introduction, les chapitres 1, 3 et 5 ainsi que la conclusion. De plus un résumé est disponible.

Dans la partie descriptive du processus, le lecteur notera de nombreuses références au Rapport du 10 mars 2003 produit par le Comité MELs-CREPUQ sur le financement de la fonction *enseignement*; il s'agit effectivement d'un rapport substantiel produit dans le cours du processus d'élaboration de la nouvelle grille de pondération.

Le présent rapport comporte plusieurs annexes auxquelles fait référence le texte principal. Pour en faciliter la lecture en mode électronique des renvois et des retours hypertextes entre le texte principal et les annexes sont disponibles.

NOTE PRÉLIMINAIRE

Le Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) du Québec contribue au financement des universités québécoises selon les deux volets distincts suivants :

- Le budget de fonctionnement
- Le plan quinquennal d'investissements

Dans le présent document, les auteurs s'arrêtent exclusivement au premier volet. Selon les termes mêmes des *RÈGLES BUDGÉTAIRES* du MELS, les subventions de fonctionnement allouées aux universités comportent deux composantes, une subvention générale et des subventions spécifiques.

La subvention générale a pour objectif d'aider les établissements d'enseignement universitaire à assumer les coûts récurrents associés à l'enseignement, au soutien à l'enseignement et à la recherche, à l'entretien des terrains et des bâtiments ainsi qu'à des missions particulières reconnues aux fins de l'attribution de subventions.

Les subventions spécifiques, quant à elles, répondent à des objectifs et à des besoins particuliers reconnus par le MELS et sont accordées selon les règles établies dans le présent document. Dans certains cas, les établissements doivent utiliser les montants accordés aux fins prévues. Dans d'autres cas, aucune restriction n'est imposée quant à l'utilisation des fonds consentis.¹

Plus particulièrement, l'étude s'attarde à la fonction *enseignement* qui constitue de loin la plus importante composante de la subvention générale. Les fonctions secondaires *soutien et terrains et bâtiments*, de même que les missions particulières ne sont pas traitées ici.

¹ Règles budgétaires 2008-2009, <http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ftp/Reg10809.pdf>

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le MELS attribue plus de 2,5 milliards annuellement pour le fonctionnement des universités. La plus grande partie de cette somme, à savoir 1,5 milliard, va à la fonction *enseignement* et est répartie entre les universités selon une formule prédéterminée. C'est à cette formule que les auteurs s'intéressent. Les résultats de leurs analyses cherchent à répondre à la question suivante :

Le MELS utilise-t-il adéquatement les montants mis à sa disposition par le gouvernement pour financer la fonction *enseignement* des universités?

- ❖ Le premier chapitre, décrit et commente le contexte qui a mené en 2000-2001 à une modification majeure de la formule de financement historique des universités. La *Politique québécoise de financement des universités* décrétée en février 2000 annonce une rupture avec l'approche de financement des universités qui prévalait depuis quelques décennies et qui s'appuyait principalement sur une base historique. En officialisant cette nouvelle politique, le ministère décrète que le financement de la fonction *enseignement* se fera dorénavant sur la base d'une grille de poids relatifs de l'effectif étudiant et privilégie un mandat à réaliser en collaboration avec les universités pour élaborer une telle grille qui servira dorénavant à financer, année après année, l'ensemble de l'effectif étudiant dans l'année courante. La nouvelle politique établit ainsi que le taux de financement des variations annuelles de l'effectif étudiant d'un secteur ou d'un cycle donné sera fixé dorénavant à 100 % du coût moyen estimé du secteur ou du cycle concerné pour l'ensemble des universités. Depuis un certain nombre d'années, les taux généraux de financement de ces variations se situaient à 58 % du coût moyen-réseau pour les variations positives et à 50 % du coût institutionnel pour les variations négatives. La politique de financement doit s'appliquer dès 2000-2001 et, en attendant de disposer d'une nouvelle grille, il faut trouver une solution, une grille de transition. Le MELS décide donc d'appliquer pour le financement intégral des effectifs étudiants des établissements universitaires la grille approximative utilisée jusqu'alors pour le financement marginal des variations annuelles d'effectifs étudiants (habituellement moins de 5 % des effectifs

étudiants). Cette grille plutôt mal fondée méthodologiquement, est donc utilisée par défaut dès 2000-2001 dans la nouvelle formule de financement de la fonction *enseignement* jusqu'en 2006-2007, donc pendant six longues années. À cause des difficultés éprouvées par les instances ministérielles et universitaires pour établir un consensus, la mise au point de la nouvelle grille connaît un retard considérable et, ce n'est qu'au printemps 2005 que le Comité conjoint MELS-CREPUQ put la produire. Puis, ce n'est qu'au cours de l'année universitaire 2006-2007 que la nouvelle grille de pondération est finalement insérée, avec modifications, dans la formule de financement des universités.

- ❖ Le deuxième chapitre présente une analyse de l'implantation précipitée en 2000-2001 de la nouvelle formule de financement par le MELS; trois éléments majeurs retiennent plus particulièrement l'attention :
 - la grille utilisée temporairement à compter de l'année budgétaire 2000-2001 qui constitue une solution temporaire pire que le maintien transitoire de l'approche alors en vigueur;
 - le financement à 100 % des variations des effectifs étudiants dans l'année de réalisation qui se révèle une mauvaise utilisation des fonds disponibles assortie d'incitatifs discutables;
 - le recours inutile à une grille dérivée afin de prendre en compte les droits de scolarité dans le calcul de la subvention qui prête flanc à des résultats biaisés.

- ❖ Le troisième chapitre, traite du développement d'une grille de poids relatifs devant servir au financement de la fonction *enseignement*, conformément aux prescriptions de la Politique ministérielle. Les aspects suivants y sont abordés :
 - la constitution des familles de financement à partir de la proximité des coûts moyens;
 - l'approche différenciée pour le traitement des cycles supérieurs;
 - le choix d'un critère pour le choix de la meilleure grille;

- l'exposé des résultats de l'application de cette nouvelle grille qui améliore substantiellement le financement du troisième cycle et des secteurs les plus coûteux.

- ❖ Le quatrième chapitre, examine l'insertion en 2006-2007 par le MELS d'une nouvelle grille de pondération dans la formule de financement de la fonction *enseignement* et on y constate que :
 - le MELS a profité d'un réinvestissement net dans les universités en 2006-2007 pour insérer une nouvelle grille de pondération dans la formule de financement appliquée depuis 2000-2001. Cette nouvelle grille se trouve dans une forme dérivée pour tenir compte des droits de scolarité, et apparaît dans les Règles budgétaires du MELS de l'année concernée. On en fait la comparaison avec la grille correctement dérivée et fondée exactement sur la grille primaire recommandée par le Comité conjoint MELS-CREPUQ.
 - le MELS a augmenté le poids des résidents de médecine en gardant identique le poids des autres familles à compter de l'année 2008-2009 ;
 - l'analyse critique faite de ces décisions ministérielles touche les points suivants :
 - le recours par le Ministère à des modifications de poids relatifs plutôt qu'à des subventions spécifiques pour exprimer ses choix légitimes de priorités;
 - l'augmentation du poids de sciences infirmières au 1^{er} cycle;
 - l'augmentation du poids du 1^{er} cycle de médecine;
 - le phénomène de la supposée décote des résidents en médecine et la sollicitude ministérielle à l'égard des revendications décanales ;
 - le MELS a décidé de développer la grille de pondération sur la base des données de la seule année 2002-2003;
 - et a reconduit le recours à une grille dérivée pour estimer les coûts subventionnés.

- ❖ Le cinquième chapitre fait ressortir l'inadéquation de l'utilisation de la grille de pondération pour le financement des résidents en médecine.

❖ **En guise de conclusion : les auteurs recommandent au MELS de:**

- **procéder à une révision périodique de la grille, idéalement sur une base triennale;**
- **baliser l'octroi de subventions spécifiques entre deux révisions de la grille sous la forme d'un pourcentage (p. ex. 10%) de la subvention générale consacrée au financement de la fonction *enseignement*;**
- **ne modifier aucun poids relatif entre deux révisions de la grille de pondération et d'appuyer financièrement ses choix prioritaires par l'octroi de subventions spécifiques;**
- **bonifier substantiellement les mécanismes de contrôle et de vérification des déclarations annuelles des effectifs étudiants dans GDEU par les universités;**
- **modifier la séquence utilisée pour escompter l'impact des frais de scolarité sur la subvention à chaque établissement et éliminer ainsi l'emploi d'une grille dérivée;**
- **modifier en profondeur le financement des résidents en médecine en le sortant de la grille de pondération;**
- **remettre en cause le financement à 100% des variations d'effectifs étudiants;**

INTRODUCTION

1. Le financement de la fonction *enseignement*: une enveloppe de près de 1,5 milliards de dollars

Le MELS attribue annuellement plus de 2,5 milliards de dollars pour le financement du budget de fonctionnement des universités. Par contre, les investissements annuels dans les immobilisations oscillent autour d'une moyenne de quelque 200 M \$ avec une variation importante d'une année à l'autre.

On peut distinguer trois étapes de ces opérations de financement :

1. la détermination du niveau de l'enveloppe totale des subventions aux universités, laquelle se déroule à l'intérieur de la structure gouvernementale, principalement entre le Conseil du Trésor et le MELS;
2. le découpage de l'enveloppe totale entre le budget de fonctionnement des universités et le budget des immobilisations qui ont entre eux une certaine indépendance; et
3. la répartition de ces budgets entre les établissements universitaires individuels.

C'est sur cette dernière étape que porte le présent rapport par l'examen de la mécanique de répartition de l'enveloppe la plus importante du budget de fonctionnement, l'enveloppe de la fonction *enseignement*, ainsi que l'histoire de son évolution récente. Et cette analyse de la mécanique de répartition demeure largement indépendante du niveau de l'enveloppe à répartir même si les situations budgétaires difficiles de certains établissements peuvent contribuer contextuellement à une plus grande agressivité de ces établissements dans la recherche de nouvelles clientèles.

Pour ce qui est du fonctionnement, en 2008-2009, le MELS a distribué plus de 1,5 milliard de dollars pour la fonction *enseignement*, environ 360 millions pour la fonction *soutien à l'enseignement et à la recherche* et près de 206 millions pour la fonction *terrains et bâtiments*. À ces montants s'ajoute le financement de missions et de subventions spécifiques pour un total d'environ 438 millions de dollars.

Depuis l'année 2006-2007, le MELS applique une nouvelle grille de pondération dans la formule de financement utilisée depuis 2000-2001 pour calculer selon les diverses universités la somme consacrée à la fonction *enseignement*. En effet, la *Politique québécoise de financement des*

*universités*² rendue publique en février 2000 par le ministre Legault annonce une rupture avec la formule historique utilisée jusqu'alors et le développement d'une nouvelle grille de pondération. Comme il s'agit de l'élément central de la formule de répartition de l'enveloppe de la fonction *enseignement*, c'est principalement sur cette nouvelle grille ainsi que sur les modalités de son application que porte le rapport.

La politique prescrit que l'enveloppe de la fonction *enseignement* doit être distribuée en fonction du volume et de la nature de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein (EEETP) de chaque établissement; en d'autres termes, l'**EEETP pondéré** constitue la principale source de financement des établissements universitaires. À titre de repère, signalons qu'un (1) EEETP vaut 30 crédits-étudiants, ce qui correspond généralement à un volume de formation d'un étudiant de premier cycle inscrit à plein temps pendant deux trimestres réguliers de l'année universitaire. Les coûts institutionnels pour un (1) EEETP varient considérablement d'un secteur à l'autre et d'un cycle à l'autre; une simple comparaison entre médecine dentaire, qui comporte une importante composante clinique, et sociologie, qui peut offrir son enseignement à des grands groupes, permet d'illustrer cette variation. C'est pourquoi il s'avérait important d'établir une grille de poids relatifs reflétant adéquatement les variations des coûts entre les secteurs et les cycles. En effet, depuis l'adoption de la nouvelle politique de financement, cette grille constitue un outil majeur pour déterminer le partage de la subvention gouvernementale entre les établissements universitaires, et donc, une partie intégrante de la formule de financement depuis 2000-2001.

1. Une tendance nord-américaine : le financement en fonction de l'effectif étudiant

Un bref survol des méthodes et formules de financement des établissements d'enseignement supérieur au Canada et dans les autres pays développés nous permet de constater que celles-ci se situent sur un continuum allant d'un pôle *approche historique* à un pôle *financement en fonction des inscriptions* avec toutes sortes de formules mixtes entre les deux pôles. On observe toutefois une forte tendance à délaisser les approches historiques en faveur d'approches plus empiriques basées sur les inscriptions et comportant des primes plus ou moins importantes pour la diplomation.

Dans son Rapport du 10 mars 2003³, le Comité MELS-CREPUQ sur le financement de la fonction *enseignement*⁴, présente une synthèse de ce qui se fait ailleurs dans les termes suivants :

² <http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/financement/1410-43.pdf>

³ *Rapport sur les travaux menés par le Comité MELS-CREPUQ sur le financement de la fonction enseignement*, 10 mars 2003. Document inédit déposé au Conseil d'administration de la CREPUQ.

Un survol rapide des mécanismes, méthodes et formules de financement utilisés par les gouvernements pour les établissements d'enseignement supérieur, au Canada et ailleurs, permet de constater, dans la très vaste majorité des cas, l'utilisation d'une méthode de base établie à partir des coûts observés et qui permet de déterminer le financement en fonction, entre autres, du nombre d'étudiants, des disciplines et des niveaux d'études. Habituellement, cette méthode, ou grille de base, permet de distribuer une proportion substantielle de l'enveloppe gouvernementale. Au-delà de cette enveloppe de base, diverses approches de financement complémentaire sont utilisées pour les variations d'effectifs étudiants, pour l'atteinte d'objectifs pré-établis, pour le développement de la recherche, pour répondre à des besoins identifiés dans certains secteurs, etc.

Il est opportun de rappeler que la récente politique de financement s'inscrit nettement dans la tendance observée en :

- a) respectant l'autonomie d'action des universités;
- b) rendant transparente la majeure partie de la subvention qui s'appuie sur une formule qui prend en compte 100 p. 100 des effectifs étudiants dans le volet enseignement, par opposition à la base historique;
- c) préconisant une méthode de classement qui traduit le coût relatif de telle activité d'enseignement par rapport à telle autre;
- d) réservant une portion de financement pour récompenser l'atteinte de résultats, par exemple de diplomation;
- e) réservant une enveloppe complémentaire pour supporter divers objectifs, des actions ponctuelles, des mesures particulières, etc.

2. De la nécessité de procéder à une évaluation de cette formule de financement

À diverses reprises au cours des dernières années, des représentants de l'un ou l'autre établissement universitaire du Québec ont formulé des commentaires relatifs aux effets de la nouvelle formule de financement des universités sur leur situation financière. Plusieurs établissements et regroupements sectoriels (notamment médecine, sciences infirmières, administration et génie) ont réclamé des ajustements particuliers. Le MELS a d'ailleurs accédé à quelques-unes de ces demandes sur la base de priorités politiques et a modifié la grille des poids relatifs en conséquence. Certains établissements ont aussi procédé à des changements de leurs propres formules de budgétisation interne en invoquant la nouvelle formule ministérielle de

<http://www.crepuq.qc.ca/IMG/pdf/RapMFGMTdixAnx.pdf>

⁴ Ce comité a été mis en place à l'hiver 2002 et présenta un premier rapport en mars 2003 et un rapport final en mai 2005. Pour simplifier l'écriture du présent rapport on l'appellera **Comité conjoint** dans le reste du texte.

financement et notamment la grille de poids relatifs qui en constitue l'élément central. Et presque tous les établissements se sont lancés dans un processus de révision de leurs déclarations annuelles des activités académiques (la classification CLARDER⁵ des cours dans le système GDEU⁶⁷) afin de maximiser les retombées financières de la nouvelle grille.

Considérant qu'il s'agit du mécanisme de distribution d'un montant considérable (près de 1,5 milliard en 2008-2009) et considérant aussi que les représentants de quelques établissements et de différents secteurs disciplinaires entretiennent un certain nombre de légendes urbaines à l'égard de cette nouvelle formule de financement, un effort de clarification et d'évaluation s'impose afin de favoriser une utilisation optimale des fonds publics dans un contexte où plusieurs de nos établissements universitaires se retrouvent dans des situations de déficit structurel.

Il nous est donc apparu souhaitable de rappeler en un premier temps le contexte qui a présidé à la modification de l'approche historique de financement des établissements universitaires, de décrire ensuite les travaux qui ont conduit au développement d'une grille de poids relatifs et de bien cerner les effets spécifiques de cette grille sur les enveloppes des établissements avant de présenter les modalités retenues par le MELS pour insérer cette grille dans la formule de financement des universités. À la lumière de ces clarifications détaillées, nous procéderons à une analyse des choix ministériels faits depuis 2000 ainsi que des revendications de certains établissements ou secteurs disciplinaires avant d'en évaluer la nature, la pertinence ainsi que la portée non seulement sur les finances des universités mais aussi sur les missions effectives de ces dernières. Notre analyse portera sur certains éléments de la politique ministérielle, sur la formule ministérielle ainsi que sur la grille de pondération. L'ensemble de ces travaux devrait nous permettre de répondre à la question suivante :

Le MELS distribue-t-il adéquatement les montants mis à sa disposition par le gouvernement pour financer la fonction *enseignement* des divers établissements universitaires ?

⁵ CLARDER : *Classification de la recherche et des domaines d'enseignement et de recherche.*

⁶ GDEU : *Gestion des données sur l'effectif universitaire.*

http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/financement/methode_de_denombrement_juin-2009.pdf

CHAPITRE PREMIER

**Rappel du contexte qui a mené à une modification majeure
de la formule de financement historique
des établissements universitaires**

La *Politique québécoise de financement des universités*⁸ annonce une rupture avec l'approche de financement des établissements universitaires qui prévalait depuis quelques décennies et qui s'appuyait principalement sur une base historique. Rappelons donc diverses facettes du contexte dans lequel cette rupture est décrétée.

1.1 Un contexte de transformation majeure des universités dans les pays développés

En effet, l'institution universitaire vit une profonde mutation engendrée entre autres par :

- l'évolution accélérée des savoirs,
- l'impact des technologies de communication,
- le caractère interdisciplinaire du développement de la recherche ainsi que de la formation des chercheurs,
- les pressions croissantes de la société pour une reddition de comptes et une plus grande accessibilité,
- l'internationalisation.

1.2 Un contexte de sous-financement par rapport aux universités du reste du Canada

Dans la foulée de la politique de financement des universités en 2000, d'importants travaux furent menés conjointement par des représentants du MELS et de la CREPUQ afin de bien baliser le niveau du financement relatif des universités québécoises. Ces travaux ont permis d'estimer que le sous-financement des universités québécoises par rapport aux autres universités canadiennes se situait au-delà de 375 M \$ en 2002-2003⁹ malgré le réinvestissement de 300 M \$ dans les budgets de fonctionnement des universités entre 2000-2001 et 2002-2003. Il est essentiel de bien saisir l'impact de cet état de sous-financement des universités si l'on veut bien comprendre les enjeux spécifiques au strict financement de la fonction *enseignement*. En effet, certains secteurs disciplinaires sont plus directement affectés par la concurrence entre les universités nord-américaines, d'une part, alors que les possibilités de réduire les coûts des prestations de formation, d'autre part, varient considérablement en fonction de la discipline. Ce qui signifie que des établissements à vaste couverture disciplinaire sont forcés de pratiquer une péréquation interne en faveur de certaines disciplines alors que d'autres établissements ne

⁸ Ibid.

⁹ Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoises : comparaison aux autres universités canadiennes 1995-1996 à 2002-2003. <http://www.crepuq.qc.ca/documents/aaf/RapNivRessfinal.pdf>.

disposent pas d'une véritable marge de péréquation interne en raison d'une couverture disciplinaire limitée.

Ainsi, il s'avère difficile de réduire les coûts dans les secteurs de formation professionnelle en santé dont les programmes sont régulièrement évalués par des organismes externes puisque le risque demeure toujours présent de perdre l'agrément (avec tous les désagréments que cela comporte pour l'unité académique, l'université et la société). C'est particulièrement le cas en médecine, médecine dentaire et médecine vétérinaire. Aussi, il est généralement beaucoup plus difficile d'augmenter l'efficacité dans les secteurs disciplinaires qui comportent des activités de formation avec de petits groupes ou carrément individuelles; c'est le cas de la formation en interprétation musicale ainsi que dans tous les secteurs qui recourent à de l'enseignement clinique ou en ateliers.

1.3 Une volonté de rupture avec l'approche traditionnelle de financement des établissements universitaires : la *Politique québécoise de financement des universités*¹⁰ de février 2000

Pour bien apprécier l'impact de l'annonce en 2000 d'une nouvelle politique à l'égard des universités et celui de la mise en œuvre d'une nouvelle formule de financement, il peut être utile de voir comment ces transformations s'inscrivent dans la suite de travaux et de réflexions qui ont eu cours pendant les vingt-cinq années précédentes.

Pour faire un parcours rapide de ces travaux et réflexions, il suffit de passer de la problématique esquissée en 1978 par la Commission d'étude sur les universités (Commission Anger, du nom de son président)¹¹ — en notant au passage les recommandations faites alors — à celle qu'on retrouvait dans les études subséquentes sur le financement universitaire (Conseil des universités en 1988¹², Conseil supérieur de l'éducation en avril 1996¹³, le Rapport Gilbert en 1998¹⁴). Cela permet de constater que certains éléments fondamentaux de la problématique du financement n'ont pas changé beaucoup. Bien plus, lorsqu'on amorcera plus loin une critique de la nouvelle formule mise de l'avant en 2000, on pourra évoquer les principes, toujours valables, qui avaient été proposés dans ces travaux du passé. La nouvelle formule de financement mise en œuvre pour l'année universitaire 2000-2001 se voulait une opération instantanée de redressement des bases

¹⁰ Ibid.

¹¹ La Commission d'étude sur les universités, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Éducation, janvier 1978

¹² Avis no 88.5; ISSN :0709-3985; ISBN : 2-550-19197-8.

¹³ <http://www.cse.gouv.qc.ca/FR/Download/index.html?id=50-0411&cat=50-0411>

¹⁴ http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/rap_fin/DOCUM.asp

que le réinvestissement concomitant de 300 M \$ sur trois ans devait rendre possible. Mais les conditions préalables à un tel ajustement n'étaient pas tout à fait en place.

C'est dans ce cadre que le Ministère formait un comité pour établir le critère d'équité de la distribution, en réservant un montant pour en assurer éventuellement la mise en œuvre dans l'année courante. Mais les délais proposés n'étaient pas proportionnés à l'ampleur des travaux requis.

La démarche proposée s'articulait autour de trois volets : une politique des universités faisant état des attentes et des engagements du gouvernement à l'égard des universités; un plan de réinvestissement traduisant le niveau de financement que le gouvernement entendait consacrer aux établissements universitaires; enfin, une politique de financement servant à répartir de manière transparente et équitable l'ensemble des ressources financières mises à la disposition des universités par l'État.

Jusqu'en 2000-2001, le partage de l'enveloppe budgétaire de fonctionnement était effectué en apportant des ajustements particuliers à la base historique de financement de chaque établissement. Comme le mentionne la *Politique québécoise de financement des universités*¹⁵

L'approche conceptuelle était simple, la répartition des ressources disponibles entre les établissements était stable et reposait sur le postulat que ces derniers avaient atteint une vitesse de croisière sur le plan de l'effectif étudiant. La majeure partie des subventions était établie au début de l'année universitaire sur la base des données réelles des années précédentes. (p. 12)

On y dresse le bilan suivant :

Au-delà du niveau des ressources, plusieurs aspects des façons de faire adoptées depuis plusieurs années en matière de financement devaient être améliorés : le manque de transparence de la majeure partie de la subvention – la base historique – le financement à la marge des variations de l'effectif étudiant, le financement comportant un délai d'un an et demi sur le plan de la mesure de l'effectif étudiant subventionné, le classement des activités aux fins de financement sans mécanisme de régulation, etc. La politique de financement prévoit donc les améliorations requises en ces matières. (p. 12)

La *Politique* vise donc, entre autres, l'objectif suivant :

Fonder l'essentiel du partage de l'enveloppe budgétaire disponible sur une approche dynamique, capable de s'ajuster aux situations nouvelles, aux

¹⁵ Ibid.

mutations des établissements et aux attentes générales du gouvernement et de la société, ce partage reflétant de manière visible à la fois le volume et la nature des activités d'enseignement et de recherche considérées aux fins d'allocation. (p. 12)

La *Politique* annonce aussi que

Des travaux seront menés avec les universités au cours des prochains mois pour déterminer, de manière concertée, une méthode de classement non tributaire des choix passés ou des ressources disponibles dans tel ou tel établissement et qui traduise le coût relatif de telle activité d'enseignement par rapport à telle autre, étant entendu que le classement effectué vise uniquement à partager équitablement entre les universités l'enveloppe budgétaire disponible pour la fonction « enseignement ». Il s'agit alors d'un coût relatif permettant d'établir un coût subventionné. (p. 13)

En officialisant cette politique, le Ministère décrète que le financement de la fonction *enseignement* se fera dorénavant sur la base d'une grille de poids relatifs. Il privilégie un mandat à réaliser en collaboration avec les universités pour élaborer une telle grille qui servira dorénavant à financer l'ensemble des effectifs étudiants dans l'année même.

Il décrète aussi que le taux de financement des variations annuelles des effectifs étudiants sera fixé dorénavant à 100 % des derniers coûts estimés de l'ensemble des universités et que les montants impliqués pourront être intégrés comme « avance sujette à rapport » dans les états financiers de l'année de réalisation. Depuis un certain nombre d'années, les taux généraux de financement de ces variations se situaient à 58 % du coût moyen provincial pour les variations positives et à 50 % du coût moyen institutionnel pour les variations négatives. Il s'avère important de bien réaliser que les effectifs étudiants peuvent aussi diminuer, donc faire l'objet dans la nouvelle approche d'un définancement à 100 % du coût moyen provincial estimé

Par ailleurs, s'agissait-il d'une rupture avec l'approche historique ou d'une mise à niveau des bases d'une nouvelle approche historique ? La réponse à cette question dépend de la périodicité des éventuelles remises à niveau des bases; si l'on procède à des remises à niveau des bases aux trois ans, on pourra prétendre à un changement substantiel de l'approche en raison de son caractère dynamique alors qu'il en sera autrement si l'on se contente de « rouler le plus longtemps possible » avec ces bases fondées sur les données de 2002-2003 .

1.4 Un contexte de précipitation dans la résolution d'un problème complexe nécessitant que l'on se hâte lentement

Alors que tout militait en faveur d'une implantation progressive d'un changement d'une telle ampleur et qu'il était assez prévisible que le développement d'une grille valide pour le financement intégral des effectifs étudiants prendrait un certain temps et nécessiterait un contexte de collaboration harmonieuse entre les divers représentants du ministère et des universités, les décideurs du MELS insistent pour que la nouvelle politique de financement s'applique dès 2000-2001. Les ministériels s'activent donc dans un contexte de précipitation alors que les représentants des universités essaient d'aplanir leurs divergences quant au choix d'une approche appropriée pour estimer les poids relatifs de la grille à développer. En attendant de disposer d'une telle grille, il faut trouver une solution pour une application dès 2000-2001, une grille de transition. Le MELS décide donc d'appliquer pour le financement intégral des effectifs étudiants des établissements universitaires la grille utilisée jusqu'alors pour le financement des variations annuelles d'effectifs étudiants (habituellement moins de 5 % des effectifs étudiants). Cette grille est donc utilisée par défaut dès 2000-2001 dans cette nouvelle formule de financement de la fonction *enseignement* jusqu'en 2006-2007, donc pendant six longues années. Comme cette grille ne s'appliquait alors qu'au financement des variations annuelles d'EEETP avec un taux bien inférieur à 100 %, on s'accommodait de son caractère approximatif et de ses carences méthodologiques (voir ANNEXE B et ANNEXE C) pour une démonstration de ces carences méthodologiques), mais l'application de celle-ci au financement de l'ensemble des EEETP à partir de 2006-2007, le financement intégral, soulevait de nombreux problèmes et comportait des biais majeurs comme nous nous appliquerons à le démontrer à la section 2.1 du prochain chapitre.

Par ailleurs, les représentants du ministère doivent entreprendre des travaux conjoints avec les représentants des universités afin de développer, tel qu'annoncé dans la Politique, la nouvelle grille de pondération pour le financement intégral des effectifs étudiants dans les établissements universitaires du Québec. Un *Comité ministériel* formé en septembre 2000 propose un ensemble de principes devant permettre le développement d'une grille; ce comité est formé majoritairement de cadres universitaires nommés par le Ministre. Mais, avant même le dépôt du rapport de ce comité, le Ministère engage des travaux techniques menant à une proposition de grille de pondération qui fait largement abstraction des principes mis de l'avant par le comité ministériel. Cette proposition soumise en novembre 2001 aux responsables universitaires reçoit un très mauvais accueil.

Ce n'est qu'en mai 2002, suite à des représentations de la CREPUQ, que le Comité conjoint sur le financement de la fonction *enseignement* est constitué. Ce comité conjoint présente son premier rapport en mars 2003; ce rapport, produit en moins d'un an et adopté à l'unanimité par les membres, propose une grille de pondération tout à fait valable qui se fondait sur les données de 2000-2001. Le changement de gouvernement lors des élections d'avril 2003 se traduit par une suspension du processus d'implantation de la grille. Ce n'est qu'en janvier 2004, suite à une concertation des deux co-présidents, que les travaux du comité conjoint reprennent. Un deuxième rapport, produit en 16 mois et approuvé aussi à l'unanimité par les membres du comité est présenté en mai 2005 au conseil d'administration de la CREPUQ qui l'appuie à l'unanimité comme il l'avait d'ailleurs fait aussi pour le rapport de 2003; ce deuxième rapport propose une grille de pondération qui s'appuie alors sur les données combinées des années 2001-2002 et 2002-2003 en plus de comporter quelques améliorations de la méthodologie utilisée dans la première phase. Ce n'est qu'au cours de l'année universitaire 2006-2007 que la nouvelle grille de pondération est finalement insérée dans la formule de financement des universités. Comme on le verra ultérieurement, il eut été préférable de substituer dès 2003-2004 la grille de mars 2003 à la grille appliquée par défaut depuis 2000-2001.

On trouve à l'ANNEXE A un sommaire des étapes relatives à la mise en place en 2006-2007 d'une nouvelle grille de pondération des effectifs étudiants dans la formule de financement.

CHAPITRE 2

L'application de la nouvelle formule de financement à compter de 2000-2001

En soi, le passage de l'approche historique de financement des établissements universitaires à un financement intégral à l'aide d'une grille de pondération des effectifs étudiants peut induire d'importants transferts entre les établissements; ce phénomène est effectivement amplifié par l'application précipitée dès 2000-2001 d'une grille largement inadéquate. Les représentants du MELS procèdent donc à d'intenses négociations avec chacun des établissements afin de faciliter cette transition majeure; de nombreuses subventions spécifiques, ponctuelles ou récurrentes, sont alors octroyées aux divers établissements et la présomption générale est à l'effet que ces subventions spécifiques seront répercutées sur les coûts moyens observés subséquemment et disparaîtront majoritairement lors de l'application éventuelle de la grille de pondération à développer.

Trois éléments majeurs de cette application ministérielle précipitée retiennent plus particulièrement notre attention : la grille de transition, le financement à 100 % des variations d'effectifs étudiants ainsi que l'utilisation par le Ministère d'une grille dérivée.

2.1 La grille utilisée temporairement à compter de l'année budgétaire 2000-2001 : une solution temporaire pire que le maintien transitoire de l'approche alors en vigueur

Le premier Rapport du Comité conjoint fournit une description de l'origine de cette grille ainsi qu'une appréciation globale de ses limites dans un contexte de financement intégral.

Dans une perspective de gestion éclairée, d'une part, et d'imputabilité, d'autre part, toute administration publique a l'obligation de s'intéresser à l'évolution des coûts moyens de l'enseignement universitaire. Il s'agit alors de calculer les coûts moyens pour l'ensemble ainsi que pour chacun des établissements universitaires. Et si l'on souhaite obtenir l'information la plus utile pour la prise de décision ainsi que pour la reddition de compte dans un cadre où les universités disposent d'une grande autonomie quant à l'utilisation qu'elles font du financement public, il est essentiel de « maximiser » le degré de différenciation dans le calcul des coûts moyens. Le bailleur de fonds doit tenter d'obtenir des réponses aussi rigoureuses et précises que possible aux questions suivantes :

1. Quels sont les coûts moyens de la formation d'un(e) étudiant(e) de 1^{er}, 2^e ou 3^e cycle pour l'ensemble des établissements universitaires ?
2. Quels sont ces coûts moyens pour chaque discipline, unité administrative ou programme ?
3. Quels sont ces coûts moyens dans chacun des établissements universitaires ?

4. À quoi peut-on attribuer les différences que l'on observe entre les établissements ?

Le MEQ a donc développé, au fil des ans, une démarche et une méthodologie qui lui permettaient de calculer l'évolution des coûts moyens pour l'ensemble ainsi que pour chacun des établissements universitaires. D'ailleurs, les résultats de ces calculs étaient utilisés pour obtenir, année après année, les coûts moyens servant au financement des variations d'effectifs étudiants, en complément de l'approche historique de financement des universités. Enfin, pour l'année 2000-2001, qui constituait la première année de réinvestissement et d'application de la nouvelle politique de financement des universités, c'est en utilisant transitoirement une grille calculée en utilisant ces coûts moyens et les poids qui avaient servi à leur calcul que l'on a rompu avec l'approche historique et calculé les allocations initiales des universités pour la fonction enseignement.

C'est toujours en utilisant transitoirement cette grille que l'on a distribué les enveloppes « enseignement » pour 2001-2002 et pour 2002-2003. On est donc passé d'une utilisation de cette grille de coûts moyens pour le financement marginal des variations d'effectifs étudiants à une utilisation pour le financement intégral, c'est-à-dire de l'ensemble des effectifs étudiants. **Ce changement a eu un impact positif ou négatif sur l'enveloppe de chacun des établissements universitaires.** Il sera important de se le rappeler lorsque viendra le temps de mesurer l'impact associé à l'implantation de « la grille recherchée » par le Comité conjoint. En effet, le point de référence devrait être l'année 1999-2000, avant l'utilisation transitoire de cette grille du MEQ qui comportait un certain nombre de faiblesses encore plus déterminantes lorsqu'utilisée pour un financement intégral.¹⁶

Le même rapport signale que les analystes des diverses universités souhaitaient, depuis plusieurs années, des améliorations à l'approche utilisée par le MELS pour l'estimation des poids relatifs qui se retrouvaient dans cette grille, notamment pour le regroupement des familles et pour la différenciation entre les cycles.

C'est pourtant la version 1998-1999 de cette grille que le MELS utilisa transitoirement pour les six années allant de 2000-2001 à 2006-2007, afin de répartir sa subvention de la fonction *enseignement* sur chacune des universités. Nous reproduisons ici cette grille au Tableau 1. Les poids vont d'un minimum de 1,00 pour le 1^{er} cycle du secteur de l'Administration (étalon) à un maximum de 10,56 dans le cas du 3^e cycle du secteur Santé périmédical. Il importe de noter que ce sont là des poids établis à partir de coûts que le Ministère appelle *coûts subventionnés*.

¹⁶ Ibid.

Tableau 1 : Poids sectoriels retenus par le MELS de 2000-2001 à 2005-2006 pour répartir sa subvention de la fonction *enseignement*

| Secteurs | Poids sectoriels | | |
|----------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle |
| 01 Santé pérимédical | 5,68 | 8,73 | 10,56 |
| 02 Santé paramédical | 1,77 | 2,86 | 3,51 |
| 03 Sciences pures | 2,03 | 5,70 | 8,14 |
| 04 Sciences appliquées | 1,77 | 5,05 | 7,24 |
| 05 Sciences humaines | 1,30 | 3,88 | 5,25 |
| 06 Sciences de l'éducation | 1,37 | 3,33 | 4,58 |
| 07 Administration | 1,00 | 2,56 | 3,55 |
| 08 Arts | 2,00 | 4,65 | 6,34 |
| 09 Lettres | 1,15 | 3,49 | 4,74 |
| 10 Droit | 1,14 | 3,48 | 4,73 |
| 11 Santé médical | 2,77 | 4,37 | 5,32 |

Nous affichons au Tableau 2, l'Annexe 1 des Règles budgétaires du MELS de l'année 2000-2001¹⁷, qui montre comment est dérivée cette grille.

¹⁷ <http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/FTP/regl0001.pdf>

Tableau 2 : Annexe 1 des Règles budgétaires du MELS de l'année 2000-2001

| Annexe 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------------------|--|-----|-----|-----------------|--------|--------|---|----|-------|---|------------------------------|--------|---|------|------|--------------------------------|----|--|
| Détermination de la pondération des effectifs | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Coûts moyens observés 1998-1999 (Note 1) | | | Poids par cycle | | | Coûts unitaires observés par cycle (Note 2) | | | - | Droits de scolarité (Note 3) | = | Coûts unitaires subventionnés par cycle | | | Pondération par cycle (Note 4) | | |
| | | 1" | 2' | 3' | 1" | 2' | 3' | 1" | 2' | 3' | | | 1" | 2' | 3' | 1" | 2' | 3' | |
| 01 | Santé, périmédical | 16 972 | 1,0 | 1,5 | 1,8 | 16 972 | 25 458 | 30 550 | | 1 155 | | 15 817 | 24 303 | 29 395 | 5,68 | 8,73 | 10,56 | | |
| 02 | Santé, paramédical | 6 069 | 1,0 | 1,5 | 1,8 | 6 069 | 9 104 | 10 924 | | 1 155 | | 4 914 | 7 949 | 9 769 | 1,77 | 2,86 | 3,51 | | |
| 03 | Sciences pures | 6 808 | 1,0 | 2,5 | 3,5 | 6 808 | 17 020 | 23 828 | | 1 155 | | 5 653 | 15 865 | 22 673 | 2,03 | 5,70 | 8,14 | | |
| 04 | Sciences appliquées | 6 090 | 1,0 | 2,5 | 3,5 | 6 090 | 15 225 | 21 315 | | 1 155 | | 4 935 | 14 070 | 20 160 | 1,77 | 5,05 | 7,24 | | |
| 05 | Sciences humaines | 4 782 | 1,0 | 2,5 | 3,3 | 4 782 | 11 955 | 15 781 | | 1 155 | | 3 627 | 10 800 | 14 626 | 1,30 | 3,88 | 5,25 | | |
| 06 | Sciences de l'éducation | 4 969 | 1,0 | 2,1 | 2,8 | 4 969 | 10 435 | 13 913 | | 1 155 | | 3 814 | 9 280 | 12 758 | 1,37 | 3,33 | 4,58 | | |
| 07 | Administration | 3 939 | 1,0 | 2,1 | 2,8 | 3 939 | 8 272 | 11 029 | | 1 155 | | 2 784 | 7 117 | 9 874 | 1,00 | 2,56 | 3,55 | | |
| 08 | Arts | 6 718 | 1,0 | 2,1 | 2,8 | 6 718 | 14 108 | 18 810 | | 1 155 | | 5 563 | 12 953 | 17 655 | 2,00 | 4,65 | 6,34 | | |
| 09 | Lettres | 4 352 | 1,0 | 2,5 | 3,3 | 4 352 | 10 880 | 14 362 | | 1 155 | | 3 197 | 9 725 | 13 207 | 1,15 | 3,49 | 4,74 | | |
| 10 | Droit | 4 341 | 1,0 | 2,5 | 3,3 | 4 341 | 10 853 | 14 325 | | 1 155 | | 3 186 | 9 698 | 13 170 | 1,14 | 3,48 | 4,73 | | |
| 11 | Santé, médecine | 8 873 | 1,0 | 1,5 | 1,8 | 8 873 | 13 310 | 15 971 | | 1 155 | | 7 718 | 12 155 | 14 816 | 2,77 | 4,37 | 5,32 | | |

Note 1 : coûts moyens observés de l'année 1998-1999 majorés de 1,0114 p. 100. Ce taux est obtenu en comparant les subventions de base 1998-1999 aux subventions de base 1999-2000, telles qu'elles ont été établies aux règles budgétaires.

Note 2 : selon la formule : coût moyen d'enseignement x poids.

Note 3 : 1 155 \$, soit 69,2635 p. 100 des droits de scolarité de 1 668 \$ par EETP.

Note 4 : pondération par rapport au coût unitaire subventionné du secteur de l'administration au premier cycle.

Ce sont les trois dernières colonnes de ce tableau qui donnent la grille de pondération en question (affichée au Tableau 1). Les Règles budgétaires du MELS pour les années subséquentes 2001-2002 à 2005-2006 n'affichent d'ailleurs que cette dernière grille, laissant tomber toutes les autres colonnes du Tableau 2.

Comme le montre le Tableau 2, cette grille est dérivée des coûts moyens observés de l'année 1998-1999 (colonne 3 du tableau). En combinant par multiplication matricielle ces coûts (coûts de premier cycle) avec la table de pondération inter-cycles (colonnes 4, 5 et 6)¹⁸, on produit des *coûts unitaires observés par cycle* (colonnes 7, 8 et 9). Puis l'on soustrait de ces coûts unitaires les droits de scolarité applicables (colonne 10) pour obtenir des *coûts unitaires subventionnés par cycle* (colonnes 11, 12 et 13). Le ratio de ces derniers coûts par rapport au coût le plus faible (2 784 \$, pour le secteur Administration) donne la table de pondération applicable à l'enveloppe de subvention ministérielle (colonnes 14, 15 et 16, reproduites au Tableau 1). La grille primaire sous-jacente à cette grille dérivée peut donc être reconstituée en calculant le ratio des *coûts unitaires observés par cycle* (colonnes 7, 8 et 9) au coût le plus bas (3 939 \$, pour le secteur Administration). Nous reconstituons cette grille primaire (coûts observés de l'année 1998-1999) au Tableau 3.

¹⁸ On trouvera à l'Annexe C une analyse critique de cette grille de pondération inter-cycles qui a eu la vie très dure.

Tableau 3 : Grille primaire (coûts observés 1998-1999)

| Secteurs | Poids sectoriels 1998-1999 | | |
|-------------------|----------------------------|----------------------|----------------------|
| | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle |
| 01 Périmédical | 4,31 | 6,46 | 7,76 |
| 02 Paramédical | 1,54 | 2,31 | 2,77 |
| 03 Sc. pures | 1,73 | 4,32 | 6,05 |
| 04 Sc. appliquées | 1,55 | 3,87 | 5,41 |
| 05 Sc. humaines | 1,21 | 3,04 | 4,01 |
| 06 Éducation | 1,26 | 2,65 | 3,53 |
| 07 Administration | 1,00 | 2,10 | 2,80 |
| 08 Arts | 1,71 | 3,58 | 4,78 |
| 09 Lettres | 1,10 | 2,76 | 3,65 |
| 10 Droit | 1,10 | 2,76 | 3,64 |
| 11 Médical | 2,25 | 3,38 | 4,05 |

L'année 1998-1999 aura été la dernière année pour laquelle le MELS a fait une évaluation des coûts moyens. C'est donc dire que pour l'année 2005-2006, le Ministère a utilisé des données vieilles de 8 ans pour pondérer les EEETP. À noter que les coûts moyens en question ne sont pas des coûts observés directement; ce sont plutôt des coûts évalués à partir d'un modèle mis de l'avant par le Ministère¹⁹. On peut se référer à l'Annexe B et à l'Annexe C, pour une analyse critique de ce modèle. Cette analyse remet principalement en cause deux aspects particuliers du modèle, à savoir :

- Le postulat de la grille inter-cycles établie en 1984 dans l'Étude comparative des bases de financement des universités du Québec²⁰.
- La méthode de répartition sectorielle des dépenses des unités administratives employée par le Ministère.

Les biais produits uniquement par ce dernier aspect sont très importants : par exemple, pour les deux années 2001-2002 et 2002-2003 sur lesquelles ont porté les travaux du Comité conjoint, la famille Médecine perd quelque 16,5 M \$ (19,5 %) annuellement, alors que les Sciences humaines et sociales gagnent environ 11 M \$ (5,2 %). Globalement, l'effet est de réduire beaucoup la dispersion des coûts moyens observés et de produire des résultats significativement moins discriminants. (Voir le Tableau B-7 de l'ANNEXE B)

¹⁹ <http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/cou-moy.asp>. Calcul des coûts moyens d'enseignement et de soutien à partir de l'année universitaire 1997-1998.

²⁰ Ministère de l'Éducation, Direction générale de l'enseignement et de la recherche universitaire, Direction des ressources matérielles et financières, Mai 1984 (Étude Isaac).

Durant la période précédant l'adoption de la nouvelle politique de financement, c'est-à-dire, de 1984-1985 à 1999-2000, cette grille, utilisée alors pour le financement de la variation de l'effectif étudiant, a changé plusieurs fois d'une façon pas toujours cohérente. L'**Erreur ! Source du renvoi introuvable.** en présente l'évolution.

Compte tenu des carences de cette grille et du fait que ses biais inhérents ont été amplifiés dans le contexte d'une application à l'ensemble des effectifs étudiants, il s'avère important de procéder à une estimation des effets découlant de l'utilisation *par défaut* de cette grille entre 2000-2001 et 2006-2007 sur le financement accordé aux divers établissements. Les enveloppes des divers établissements pour les années 2000-2001 à 2005-2006 ont donc été recalculées en utilisant *a posteriori* la grille qui est ressortie des travaux du Comité conjoint. Le Tableau 4 présente ces résultats étonnants. On y constate que certains établissements universitaires ont été largement avantagés, notamment Concordia ainsi que les HEC et l'UQAM, alors que d'autres ont écopé assez lourdement, comme Laval ainsi que Montréal et McGill mais aussi Polytechnique et l'INRS.

Tableau 4 : Différence de financement --> Grille du Comité conjoint vs Grille du MELS en milliers de dollars (par ordre décroissant du cumul)

| Année | 00-01 | 01-02 | 02-03 | 03-04 | 04-05 | 05-06 | Cumul 6 ans |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|
| Laval | 8 897 | 9 869 | 10 075 | 8 990 | 8 661 | 8 626 | 55 118 |
| Montréal | 1 399 | 2 003 | 3 215 | 4 705 | 4 979 | 4 813 | 21 114 |
| McGill | 954 | 3 311 | 3 124 | 3 087 | 4 227 | 3 921 | 18 623 |
| INRS | 715 | 870 | 903 | 1 047 | 1 241 | 1 411 | 6 188 |
| Polytechnique | 1 174 | 831 | 772 | 685 | 962 | 1 238 | 5 663 |
| UQTR | 419 | 564 | 554 | 408 | 555 | 641 | 3 140 |
| UQAR | 455 | 490 | 693 | 510 | 142 | 231 | 2 521 |
| UQAT | -97 | -54 | 119 | 69 | -86 | 9 | -40 |
| ENAP | -56 | -93 | -114 | -188 | -194 | -23 | -667 |
| ETS | 99 | -392 | -524 | -482 | -475 | -357 | -2 130 |
| UQAC | -495 | -589 | -578 | -644 | -584 | -478 | -3 366 |
| Bishop's | -587 | -558 | -582 | -617 | -624 | -780 | -3 748 |
| Sherbrooke | -833 | -414 | -475 | -761 | -895 | -834 | -4 213 |
| TELUQ | -838 | -1 038 | -966 | -863 | -949 | -1 010 | -5 664 |
| UQO | -726 | -1 092 | -1 281 | -1 602 | -1 725 | -1 566 | -7 993 |
| UQAM | -2 110 | -2 449 | -2 242 | -2 508 | -3 600 | -2 846 | -15 756 |
| HEC | -3 071 | -3 235 | -3 806 | -3 375 | -3 259 | -3 472 | -20 217 |
| Concordia | -5 300 | -8 023 | -8 889 | -8 461 | -8 376 | -9 524 | -48 573 |
| Total | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

En valeur relative (Cumul/Financement 07-08), ce sont les HEC qui ont été le plus avantageés (41,6 %), alors que c'est l'INRS qui a écopé le plus (-69,5 %). On trouvera à l'ANNEXE D le détail de cette analyse longitudinale du financement des universités. Le MELS devrait référer à la situation financière des établissements en 1999-2000 avant de réagir aux plaintes d'établissements qui dénoncent certains effets de la grille actuelle et déplorent la perte des avantages attribuables à l'utilisation transitoire d'une grille déficiente, donc d'avantages indus.

2.2 Le financement à 100 % des variations des effectifs étudiants dans l'année de réalisation : une mauvaise utilisation des fonds disponibles assortie d'incitatifs discutables

Deux changements distincts sont abordés dans cette section : le financement à 100 % des variations d'effectifs étudiants et le financement de ces variations dans l'année de réalisation. Une attention particulière sera accordée au premier changement qui est majeur.

Comme les variations des effectifs étudiants peuvent être positives ou négatives, on comprend que le taux de financement s'applique dans l'un et l'autre cas; on augmente l'enveloppe si les effectifs étudiants sont en hausse et on la diminue lorsqu'ils sont en baisse. Depuis plusieurs années avant 2000-2001, le Ministère appliquait généralement des taux de 58 % des coûts moyens provinciaux pour les hausses d'effectifs étudiants et de 50 % des coûts institutionnels spécifiques pour les baisses. Pour justifier ces taux, on signalait à juste titre que les variations des effectifs étudiants se situaient habituellement entre ± 5 %, donc qu'il s'agissait de variations marginales des effectifs étudiants, et que les coûts et économies associés à ces variations ne correspondaient généralement pas à 100 % des coûts financés par étudiant dans les bases historiques,

Tout en reconnaissant la justesse de cet énoncé général, quelques nuances doivent être apportées et des exceptions méritent d'être signalées :

- a) dans certaines disciplines, l'ajout d'un étudiant implique des dépenses additionnelles d'enseignement qui se situent plus près de 100 % que de 58 % des coûts financés pour un étudiant de ces disciplines dans les bases historiques; c'est le cas dans les disciplines dont le curriculum inclut une importante composante de formation clinique ou pratique ainsi que des disciplines dont une partie de la formation se fait dans un cadre individualisé comme pour l'apprentissage d'un instrument de musique;

- b) dans plusieurs disciplines, l'ajout d'un étudiant implique des dépenses additionnelles d'enseignement qui se situent plus près de 0 % que de 58 % des coûts financés pour un étudiant de ces disciplines dans les bases historiques; c'est le cas dans les disciplines dont le curriculum permet le recours à l'enseignement à de grands groupes dans une forte proportion des cours;
- c) cette différenciation entre les disciplines s'applique également dans le cas d'une diminution d'effectifs étudiants;
- d) une proportion importante des programmes de premier cycle dans les disciplines auxquelles réfèrent l'alinéa A sont contingentés alors qu'une proportion importante des programmes de premier cycle dans les disciplines auxquelles réfèrent l'alinéa B ne le sont pas, de sorte que les variations d'effectifs étudiants se retrouvent majoritairement dans les programmes des disciplines auxquelles réfère l'alinéa B;
- e) les taux utilisés avant 2000-2001 (58 % et 50 %) sont trop élevés pour les disciplines de l'alinéa B et pas assez élevés pour les disciplines de l'alinéa A lorsqu'il s'agit de variations marginales se situant entre ± 5 %;
- f) le constat de l'alinéa E ne s'applique pas lorsque les ajouts ou réductions sont nettement plus importants que le corridor de ± 5 %; c'est le cas des fermetures ou ouvertures de programmes ainsi que de certaines hausses planifiées des contingents dans les programmes;
- g) les analyses disponibles pour les décideurs ministériels en 2000 auraient normalement dû les inciter à opter pour une meilleure différenciation des taux de financement des variations d'effectifs étudiants.

Le décret d'un taux universel de 100 % constituait donc une surprise majeure pour les experts du financement universitaire. Outre un financement excessif des variations d'effectifs étudiants dans les disciplines de la catégorie B, ce décret véhiculait un incitatif vraisemblablement non recherché vers une course effrénée aux clientèles additionnelles dans les programmes de la catégorie B.

Il ne s'agit certainement pas d'une utilisation optimale des fonds gouvernementaux par le MELS et l'on doit aussi s'interroger sur les effets potentiellement néfastes de cette séquence décisionnelle sur les standards de qualité universitaire. On assiste dans les années qui ont suivi ces décisions à une accélération des délocalisations des formations dans des *campus de proximité* et à divers accommodements plus ou moins raisonnables :

- dans l'application des critères d'admission à certains programmes;
- dans l'assouplissement des séquences de cours à l'intérieur des programmes, par exemple en réduisant les exigences de cours prérequis ou corequis pour les inscriptions à certains cours.

Jusqu'où ne pas aller trop loin dans la course aux clientèles et dans l'incitation en ce sens ?

Une réflexion s'impose sur la pertinence de maintenir le taux universel de financement à 100 % des variations d'effectifs étudiants et cette réflexion doit porter sur le niveau ainsi que la différenciation de ce niveau en fonction des coûts des effectifs marginaux, tout en assurant un financement adéquat pour l'augmentation des effectifs étudiants découlant de l'implantation de nouveaux programmes.

Comme nous le verrons dans le chapitre 4, le MELS a choisi d'appliquer à partir de 2001-2002 des mesures d'atténuation pour le définancement lors des baisses d'effectifs étudiants.

2.3 L'utilisation d'une grille dérivée afin de prendre en compte les droits de scolarité dans le calcul de la subvention : une approche inutile qui prête flanc à des résultats biaisés

La grille de pondération utilisée en 2000-2001 s'appuie sur une certaine estimation des coûts moyens, donc sur les dépenses observées; ces dépenses sont supportées par deux sources principales de revenus pour les établissements universitaires, les droits de scolarité perçus et la subvention gouvernementale. Comme la grille de poids relatifs devait servir à déterminer l'ampleur de la subvention accordée à chaque établissement pour le financement de la fonction *enseignement*, il s'avérait essentiel de soustraire l'effet des droits de scolarité sur les coûts moyens observés. Le Tableau 2 de la section 2.1 illustre bien la méthode retenue par les fonctionnaires pour déterminer les coûts moyens à subventionner en soustrayant un montant fixe de 1 155 \$ des coûts moyens bruts. Cette opération transforme la grille primaire en une grille dérivée. Le montant de 1 155 \$ correspond à la portion des droits de scolarité (1 668 \$) qui est présumée être utilisée pour le financement de l'enseignement. Cette façon de faire s'inscrit dans la continuité de ce que l'on faisait avec cette grille pour le financement des variations d'effectifs étudiants avant 2000-2001. Dans un contexte d'augmentation progressive des droits de scolarité,

on comprend que le point limite sera atteint lorsque le montant fixe à soustraire correspondra au moins au coût moyen observé pour le secteur étalon; à ce moment, la méthode ministérielle générera des poids infinis pour les autres secteurs. De plus, la méthode utilisée par le MELS comporte des biais comme on le verra plus loin dans cette section

C'est pourquoi il semble nettement préférable de retenir la séquence suivante pour escompter l'effet des droits de scolarité sur la subvention à accorder à chacun des établissements :

1. les poids relatifs obtenus sur la base des coûts moyens observés, donc la grille primaire, servent à déterminer le niveau de revenus de la fonction enseignement dont devrait disposer chacun des établissements en tenant compte de l'enveloppe ministérielle disponible, de sa répartition entre les fonctions ainsi qu'entre la subvention générale ou spécifique;
2. le montant des droits de scolarité présumés perçus par chaque établissement, les droits de scolarité normés, est ensuite réparti entre les diverses fonctions de dépenses des établissements afin de déterminer le % des droits de scolarité affecté théoriquement à la fonction *enseignement* par chaque établissement;
3. ce montant obtenu en 2 pour chaque établissement est ensuite soustrait du montant obtenu en 1 pour le même établissement et ce montant devient sa subvention pour la fonction *enseignement*.

Cette séquence ne présume aucunement que les droits de scolarité sont affectés au financement du secteur dans lequel ils ont été perçus et laisse toute latitude de péréquation interne aux établissements. D'ailleurs, l'objectif de la formule de financement est de déterminer la subvention globale dont disposera chaque établissement et non pas de déterminer le financement de chaque fonction et de chacun des secteurs dans chaque établissement. Enfin, l'évolution des droits de scolarité ne modifie aucunement la grille de pondération primaire qui demeure la même jusqu'à une souhaitable révision périodique.

L'ANNEXE F développe de façon plus détaillée la séquence utilisée pour établir la subvention de chaque établissement; une lecture attentive de cette annexe permet de bien comprendre qu'il ne s'agit pas d'un retour à la notion de subvention d'équilibre qui avait cours jusqu'au début des années 1990. Évidemment, il sera nécessaire de clarifier les normes à appliquer pour déterminer les frais de scolarité présumés perçus par chaque établissement.

On trouvera aussi à l'ANNEXE F une analyse des problèmes méthodologiques rencontrés par le MELS dans la prise en compte des droits de scolarité pour établir sa subvention de la fonction *enseignement* et un estimé des biais engendrés dans le financement des universités. Les effets de ces biais pour chacune des deux années d'application de la nouvelle grille apparaissent au Tableau 5. Par exemple, si en 2006-2007 on avait appliqué une grille correctement dérivée, HEC aurait reçu, 203 563 \$ de plus, alors que McGill aurait perdu 204 855 \$.

Tableau 5 : Estimé des biais (en \$) engendrés dans le financement des universités par la façon dont le MELS prend en compte les droits de scolarité (par ordre décroissant du cumul)

| Université | 06-07 | 07-08 | Cumul 06-08 |
|---------------|----------|----------|-------------|
| HEC | 203 563 | 192 650 | 396 213 |
| ÉNAP | 131 208 | 148 905 | 280 113 |
| UQTR | 127 697 | 128 605 | 256 302 |
| ÉTS | 114 687 | 128 495 | 243 182 |
| Sherbrooke | 51 087 | 65 671 | 116 757 |
| UQO | 58 842 | 56 527 | 115 369 |
| UQAC | 33 397 | 32 389 | 65 786 |
| TÉLUQ | 6 802 | 13 435 | 20 237 |
| UQAR | 631 | -4 295 | -3 664 |
| UQAT | -8 095 | -13 546 | -21 642 |
| Bishop's | -13 841 | -8 819 | -22 660 |
| Polytechnique | -32 494 | -3 757 | -36 251 |
| UQAM | -30 243 | -28 002 | -58 245 |
| INRS | -88 805 | -94 152 | -182 957 |
| Laval | -133 725 | -86 805 | -220 530 |
| Montréal | -86 105 | -138 481 | -224 586 |
| Concordia | -129 749 | -140 330 | -270 079 |
| McGill | -204 855 | -248 490 | -453 344 |
| Total | 0 | 0 | 0 |

Il est non seulement possible de se passer de l'estimation d'une grille dérivée pour tenir compte des droits de scolarité mais nettement plus approprié sur le plan méthodologique, plus équitable pour les établissements et plus conforme aux choix faits dans le processus d'élaboration de cette grille primaire.

CHAPITRE 3

**Le développement d'une grille de poids relatifs
devant servir au financement de la fonction *enseignement***

3.1 Le choix d'une approche devant permettre d'estimer les poids relatifs

3.1.1 À quoi doivent servir les poids relatifs ?

Les poids relatifs permettent de transformer les effectifs étudiants bruts en effectifs étudiants pondérés; en effet, la formule de financement de la fonction *enseignement* identifie le coût de l'étudiant étalon (poids de 1,00 dans le secteur ayant le coût moyen le plus faible) et chaque étudiant équivalent temps complet brut dans un secteur autre que le secteur étalon génère un nombre plus élevé que 1,00 d'étudiants pondérés. À titre d'exemple, si un étudiant est inscrit à plein temps dans un secteur avec un poids de trois, il génèrera une subvention trois fois plus élevée que l'étudiant inscrit à plein temps dans le secteur étalon.

3.1.2 Trois approches furent soumises et étudiées

- une approche préconisée par des représentants du MEQ et inspirée de ce qui se fait au CEGEP et qui visait à fixer des normes et paramètres de financement en fonction de la nature de l'activité de formation, de la taille présumée des groupes...;
- une approche qui consistait à déterminer les poids relatifs en regardant ce qui se faisait ailleurs et en appliquant au financement des effectifs étudiants universitaires du Québec les poids auxquels en étaient arrivés les *ailleurs meilleurs* suite aux choix successifs faits par ces gouvernements ainsi que leurs établissements universitaires, lesquels choix incorporaient l'impact des droits de scolarité plus élevés et très différenciés dans un bon nombre de ces *ailleurs meilleurs*;
- une approche qui consistait à établir les poids relatifs en procédant à une estimation des coûts observés moyens pour les divers secteurs ainsi que pour les trois cycles dans les établissements universitaires du Québec, donc une approche empirique fondée sur les résultats cumulés de nos intersubjectivités au cours des décennies.

3.1.3 Le choix de l'approche des coûts observés moyens

Le Rapport du Comité conjoint de mars 2003²¹, présente ce choix dans les termes suivants :

À la lumière de ces réflexions, il est apparu à une majorité des représentants universitaires que l'approche des coûts observés constituait un point de départ incontournable. Incontournable parce qu'il est essentiel de bien mesurer avec rigueur et précision d'où l'on part si l'on veut évoluer vers un « ailleurs meilleur »; donc, parce qu'il est essentiel d'actualiser avec les données les plus récentes²² les réponses aux questions énumérées précédemment relativement aux coûts moyens observés.

Un point de départ parce qu'il faut se réserver la possibilité de faire évoluer cette grille et d'y apporter des correctifs. Ces éventuels correctifs pourraient servir, d'une part, à réduire certains écarts concurrentiels, à la lumière des résultats de travaux sur les revenus comparés dans les établissements universitaires à l'extérieur du Québec et, d'autre part, à atténuer la portée de certains biais attribuables à l'approche des coûts observés, biais potentiellement plus élevés lorsque cette approche est appliquée à des données d'années budgétaires de transition et atypiques.

Dans le contexte où les frais de scolarité sont nettement plus faibles au Québec que dans le reste du Canada et de l'Amérique du Nord, il en résulte que le financement gouvernemental y représente une proportion nettement plus importante de l'enveloppe totale des universités. De plus, la grille de pondération étant dorénavant appliquée à l'ensemble des effectifs étudiants, et non plus aux seules variations d'effectifs étudiants en complément à la base historique, il devient alors essentiel de bien cerner :

- a) la portée et les limites d'une grille de pondération estimée sur la base de l'observation;*
- b) la validité des divers choix méthodologiques relatifs aux données de base, aux traitements statistiques, ainsi qu'à la recherche de convergence; et*
- c) l'impact de ces choix méthodologiques sur le financement des divers établissements.*

Dès la réunion du Comité conjoint du 13 juin 2002, parallèlement aux travaux sur les revenus comparés, il a été convenu d'établir une grille de

²¹ Ibid.

²² Les derniers calculs complets pour la grille transitoire du MEQ remontent aux données de 1998-1999. C'est cette grille qui a été utilisée pour le financement intégral des EETC depuis 2000-2001.

poids relatifs, obtenue empiriquement, à partir des coûts observés. Tel qu'il était mentionné dans le mandat du Comité ministériel sur la pondération, cette approche des coûts observés devait produire une méthode de classement des activités, en fonction de la comparabilité des coûts, « qui traduise le coût relatif de telle activité d'enseignement par rapport à telle autre, étant entendu que le classement effectué vise uniquement à partager équitablement l'enveloppe budgétaire disponible pour la fonction « enseignement ». Il s'agit alors d'un coût relatif permettant d'établir un coût subventionné ²³ (p. 9)

Le choix de l'approche des coûts observés moyens constitue donc un point de départ et s'inscrit nécessairement dans une dynamique qui prévoit une mise à jour périodique des poids relatifs afin de refléter, d'une part, les effets des décisions ministérielles subséquentes au point de départ quant au financement des divers secteurs de formation et, d'autre part, les effets tout aussi subséquents des péréquations à l'intérieur des établissements. Même si ce choix s'imposait *par défaut* puisque les autres options comportaient des lacunes majeures comme on le verra subséquemment, la validité même d'une telle approche repose sur une mise à jour périodique des poids relatifs .

3.2 Les mérites et limites de l'approche des coûts observés

3.2.1 Quels sont les facteurs qui influencent l'ampleur des coûts moyens observés ?

Plusieurs facteurs influencent le niveau des coûts moyens observés et quelques-uns de ces facteurs sont en interaction assez étroite; la liste descriptive qui suit présente les facteurs les plus déterminants :

— *la nature de l'activité de formation :*

La formation dans certaines disciplines universitaires comporte « obligatoirement ou par tradition » des activités de laboratoire, des ateliers ou des stages, de la clinique, l'apprentissage d'un instrument..... alors que d'autres formations se prêtent davantage à l'enseignement collectif de type « transmission de connaissances »; ces différences dans la nature même de l'activité de formation influencent évidemment la taille des groupes classes puisque l'apprentissage clinique en médecine, médecine dentaire ou vétérinaire ainsi que l'apprentissage d'un instrument de musique ou de la danse ne peuvent se réaliser qu'en groupe restreint ou dans un rapport individuel; mais ces différences dans la nature de l'activité de formation comportent

²³ Extrait du mandat confié par le MELS au Comité ministériel sur la pondération.

souvent des exigences d'espaces spécialisés ainsi que d'équipements et de personnels techniques de soutien; par ailleurs les activités de formation aux études supérieures, particulièrement les activités de formation à la recherche, impliquent la constitution de groupes restreints dans toutes les disciplines alors que certaines formations comportent des exigences en termes d'espaces, d'équipements et de soutien technique;

— *la taille des groupes classes :*

Comme on vient de le voir, la taille des groupes est largement tributaire de la nature de l'activité de formation ainsi que du cycle d'études; cependant les traditions, les salles disponibles et les normes institutionnelles relatives à la taille des groupes varient d'une discipline à l'autre ainsi que d'un établissement universitaire à l'autre de sorte que le recours aux très grands groupes est inégalement distribué;

— *les pourcentages de cours offerts par des profs réguliers
et par des membres du personnel enseignant à temps partiel :*

Le recours à du personnel enseignant à temps partiel (chargés de cours et autres) est de plus en plus répandu dans les établissements universitaires, notamment mais pas exclusivement au 1^{er} cycle; dans certains secteurs et certains établissements, l'offre de cours assumée par du personnel enseignant à temps partiel dépasse 50 % de l'offre totale au 1^{er} cycle; comme la charge de cours moyenne des professeurs des universités québécoises se situe à peine au-dessus de 9 crédits/année alors qu'un chargé de cours devrait offrir plus de 30 crédits pour espérer s'approcher du niveau moyen de rémunération du professeur régulier, on peut aisément comprendre que le recours au personnel enseignant à temps partiel contribue à diminuer les coûts moyens et que les établissements aient tendance à accentuer ce phénomène afin de réduire leurs coûts puisque l'on ne semble pas observer de différence significative dans l'appréciation de l'enseignement offert par les professeurs réguliers ou le personnel enseignant à temps partiel.

La charge de cours moyenne des professeurs varie d'une discipline à l'autre alors que le bassin de personnel enseignant à temps partiel compétent et disponible varie aussi considérablement d'une discipline à l'autre; il est légitime d'affirmer que toute mesure qui contribue à alléger la charge totale d'enseignement des professeurs, i. e. la charge de cours à laquelle s'ajoute la charge d'encadrement des étudiants gradués, influence à la hausse les coûts moyens observés puisque l'on doit rémunérer un membre du personnel enseignant à temps partiel pour alléger le professeur dont la rémunération demeure inchangée;

— *le statut professoral ainsi que le niveau de rémunération des membres du corps professoral dans une unité, une université ou un secteur :*

La rémunération des membres du corps professoral constitue la principale dépense d'enseignement. Les échelles salariales varient selon le statut professoral et le rang académique mais elles varient aussi d'un établissement à l'autre. De plus, les professeurs de certains secteurs disciplinaires ont négocié des échelles distinctes afin de mieux refléter leur marché académique spécifique; diverses sortes de primes salariales viennent aussi contribuer à augmenter la diversité salariale pour les membres du corps professoral;

Le poids déterminant de ce facteur sur les coûts moyens permet souvent d'expliquer les différences observées entre les coûts moyens du secteur Y de l'établissement X par rapport aux coûts moyens du même secteur Y dans l'établissement T; il suffit que le corps professoral du secteur Y de l'établissement T soit constitué majoritairement de professeurs en début ou en milieu de carrière et que le corps professoral du secteur Y de l'établissement X soit majoritairement constitué de professeurs en fin de carrière et que les échelles salariales des deux établissements soient assez semblables....

3.2.2 Quels sont les principaux mérites d'une telle approche ?

Avant d'apporter des éléments de réponse à cette question, il est important de se rappeler que la grille à développer devait servir à répartir l'enveloppe gouvernementale entre les établissements universitaires tout en respectant l'autonomie des universités quant à l'utilisation qu'elles souhaitent faire de cette enveloppe.

À cet égard, l'approche mise de l'avant par des représentants du MELS s'inspirait de la formule très normative utilisée pour le niveau collégial. L'élaboration d'une grille de poids relatifs déterminés sur la base de normes qui prennent en compte les différents facteurs qui influencent les coûts moyens présuppose une connaissance approfondie des réalités disciplinaires ainsi que de ces facteurs, information qui ne semblait certainement pas disponible en 2001 pour les artisans ministériels de cette démarche très centralisatrice. Et une analyse systématique pendant plusieurs années des coûts différenciés des diverses formations universitaires constitue une étape préalable essentielle à l'élaboration d'une approche normative.

Quant à l'approche qui aurait visé à inférer une grille de poids relatifs à la lumière de ce qui se faisait dans un *ailleurs meilleur*, on peut considérer qu'elle résulte d'une extrapolation excessive de la nécessaire démarche qui vise à savoir ce qui se fait ailleurs et à en dégager les meilleures

pratiques. S'il s'avère légitime de mieux les connaître pour mieux les concurrencer, il s'avère tout aussi nécessaire de résister au réflexe qui consiste à croire que les choix intersubjectifs des autres sont meilleurs que les nôtres et mieux adaptés à nos réalités. Un effort de lucidité peut nous amener à considérer que cette extrapolation s'inscrivait dans une stratégie qui visait à profiter des effets haussiers des droits de scolarité sur les coûts dans certaines disciplines de ces ailleurs meilleurs pour justifier des poids relatifs plus élevés ici. Le comité conjoint est arrivé à la conclusion que des subventions spécifiques pouvaient constituer une réponse adéquate à ces besoins documentés.

Les principaux mérites de l'approche retenue peuvent être décrits de la façon suivante :

- – une approche qui reflète les choix successifs des gouvernements ainsi que des établissements et qui constitue une rupture dans la continuité;
- – une approche qui structure l'analyse systématique de l'évolution des coûts moyens par secteurs et par cycles ainsi que la différenciation de ceux-ci entre les divers établissements; donc qui alimente la nécessaire analyse institutionnelle et qui constitue un excellent préalable à l'élaboration de normes repères;
- – une approche dynamique qui nécessite une mise à jour périodique et qui permet au ministère d'influencer l'évolution des coûts moyens par le biais de subventions ciblées établies en fonction de priorités sociétales ou de normes inférées progressivement.

Il est important de rappeler qu'une analyse continue des coûts moyens ainsi que de leur évolution devrait permettre d'inférer éventuellement ce que devraient être les fameuses normes de financement préconisées dans l'approche 1 décrite précédemment si l'on souhaitait évoluer dans cette trajectoire.

3.2.3 Quelles sont les limites d'une grille de pondération estimée sur la base de l'observation des dépenses ?

Le Rapport du Comité conjoint de mars 2003²⁴, traite d'une façon nuancée de cette question des limites. Comme plusieurs réserves ou oppositions ont été formulées dès le début des travaux sur la formule de financement quant à l'utilisation des coûts moyens observés pour établir une grille de poids relatifs, il est apparu important de les répertorier afin de bien comprendre la nature de

²⁴ Ibid.

ces réserves, d'en apprécier à leur juste valeur l'impact potentiel sur les résultats et d'identifier, s'il y a lieu, les méthodes permettant de calibrer les correctifs appropriés. L'extrait du Rapport présenté à l'ANNEXE **H** apporte des éléments de réponse aux questions suivantes :

1. La méthode des coûts moyens ne fait-elle que reproduire les biais historiques de financement des universités ?
2. Les coûts moyens des secteurs qui ont connu une croissance importante avant 2000-2001 (financés à 58 %) sont-ils sous-estimés ?
3. L'année de référence 2000-2001 pour le calcul des coûts moyens est-elle une année atypique ?
4. Les différences entre les établissements universitaires quant à leur couverture disciplinaire désavantagent-elles les établissements à couverture disciplinaire limitée ?

Après cet exercice rigoureux, le Comité en arrive à la conclusion que

L'examen des biais potentiels d'une grille de pondération basée sur la méthode des coûts moyens n'invalide pas la pertinence de son utilisation aux fins du partage de l'enveloppe disponible pour la fonction enseignement. Cependant, il appelle à la vigilance à l'égard des suivis à effectuer et des ajustements particuliers à apporter. (pp. 11-13)

Plusieurs des réserves exprimées dans les réponses à ces questions relatives aux limites de l'approche retenue réfèrent au fait que l'année de référence lors des travaux de la phase 1, i. e. l'année 2000-2001, constituait la première année d'un cycle de réinvestissement sur trois années après une période de sévères compressions. Comme les travaux de la phase 2 exploitent les données des années 2001-2002 et 2002-2003, donc les 2^e et 3^e années du cycle de réinvestissement, il est légitime d'affirmer que la portée de plusieurs des réserves exprimées en est largement atténuée. Et de plus, comme nous l'avons constaté précédemment (Tableau 4), certains établissements plus revendicateurs à cet égard comme l'UQAM, Concordia ainsi que l'École des HEC ont été très avantagés par l'application transitoire de la grille mal fondée, ce qui a certainement contribué à hausser les coûts moyens des disciplines offertes dans ces établissements pour les années 2001-2002 et 2002-2003 donc les poids moyens de ces disciplines dans la grille de poids relatifs.

Dans le même extrait du Rapport de mars 2003 du Comité conjoint répond à la question suivante : « *Pourquoi ne pas conserver la grille utilisée depuis 2000-2001 en attendant de compléter les études sur les revenus comparés et les biais potentiels ?* »

On signale d'abord que la grille utilisée depuis 2000-2001 repose sur les données de RECU²⁵ et de SIFUQ²⁶ de 1998-1999 et qu'il semble nettement préférable d'utiliser une grille établie à partir de données plus récentes. Ensuite, on attire l'attention sur le fait que les regroupements en onze secteurs dans la grille utilisée transitoirement depuis 2000-2001 sont davantage tributaires de la proximité disciplinaire des activités que de la ressemblance des coûts moyens. Les 23 regroupements dans la grille proposée s'appuient d'abord sur la proximité des coûts, ce qui est plus cohérent dans une perspective d'allocation budgétaire. De plus, les regroupements aux 2^e et 3^e cycles de la grille de 2000-2001 sont déterminés par les regroupements du 1^{er} cycle alors que cette contrainte est levée dans la nouvelle grille, ce qui contribue aussi à faciliter les regroupements en fonction des coûts. Enfin, quelques raffinements méthodologiques substantiels ont été apportés aux diverses étapes du processus qui permet l'estimation des poids relatifs.

La principale limite de l'approche retenue :

– il s'agit d'une approche qui demeure tributaire des choix faits antérieurement par les gouvernements ainsi que par les universités et qui ne constitue donc pas une rupture absolue avec l'approche historique. C'est du moins la principale limite invoquée par les représentants de certains regroupements disciplinaires ainsi que de quelques établissements qui auraient souhaité une rupture plus radicale avec le passé, laquelle rupture plus radicale se serait traduite par des transferts substantiels de certains secteurs disciplinaires vers d'autres. Dans un jeu à somme nulle, ces scénarios virtuels de rupture plus radicale avec le passé se qualifient difficilement lorsque soumis à un test de réalité; en effet, dans la réalité, il faut identifier les secteurs disciplinaires qui devraient faire l'objet d'un définancement en faveur des secteurs disciplinaires *se percevant comme défavorisés* par les choix antérieurs. Confrontés à de tels choix, les *revendicateurs* identifient habituellement les secteurs plus payants (de fait les plus coûteux) comme les éventuelles sources de transferts vers les *présomés négligés*. En termes concrets, on demande implicitement de réduire le financement des troisièmes cycles, des premiers cycles en médecine vétérinaire, médecine dentaire, optométrie, médecine afin de corriger les biais *présomés défavorables* de l'approche historique pour les premiers cycles en administration, sciences sociales, sciences humaines.... . Ce faisant, on suggère que les secteurs *plus coûteux* ont bénéficié d'un sur-financement relatif dans le cadre de l'approche historique. Le postulat sous-jacent à cet argumentaire est que « la formation en médecine vétérinaire, entre autres, n'est pas vraiment plus coûteuse que la formation en administration, par exemple, mais que

²⁵ Système de données sur les inscriptions universitaires : Recensement des clientèles universitaires (RECU), remplacé en 2001 par : Gestion des données sur l'effectif universitaire (GDEU)
http://www.mels.gouv.qc.ca/doc_adm/gdeu/

²⁶ Système d'informations financières des universités du Québec (SIFUQ)

ce sont des retombées biaisées de l'approche historique ». Constat lucide ou pensée magique ?

Le bref survol des repères externes au Québec présenté dans la section suivante apportera des éléments de réponse à cette question. Auparavant, une analyse comparative partielle des facteurs qui influencent les coûts de la formation de premier cycle entre *coûteux* et *présumés négligés* devrait permettre de différencier entre *demande d'augmentation du financement* et *demande d'une part relative plus importante*.

Dans les cas de médecine vétérinaire et de médecine dentaire, les deux secteurs les plus coûteux au premier cycle, c'est la formation clinique qui contribue le plus à ces coûts très élevés. En effet, l'apprentissage clinique ne peut se réaliser qu'en groupe très restreint ou dans un rapport individuel alors que la nature de l'activité de formation comporte des exigences d'espaces spécialisés ainsi que d'équipements et de personnels techniques.

Parmi les secteurs les moins coûteux se retrouvent l'administration et le droit; il n'y a aucun doute que les responsables de ces secteurs sauraient utiliser des fonds additionnels pour améliorer la qualité de la formation offerte dans leurs programmes de 1^{er} cycle; on pourrait y investir davantage dans la formation pratique, par exemple.

Dans le cadre de l'approche historique appliquée depuis quelques décennies, il est apparu prioritaire de consacrer une proportion beaucoup plus importante des fonds disponibles pour la formation clinique en médecine vétérinaire et en médecine dentaire que pour la formation pratique en administration et en droit. Et, comme on le verra dans la prochaine section, les responsables gouvernementaux et universitaires des autres pays développés semblent avoir opté pour les mêmes choix.

3.3 Quelques repères externes

L'examen des diverses grilles de pondération accessibles nous a révélé que les coûts relatifs (et non pas les coûts absolus) se ressemblent plus qu'ils ne diffèrent d'un endroit à l'autre. Les disciplines dont les coûts observés sont plus élevés ici semblent coûter plus cher ailleurs alors que les disciplines dont les coûts observés sont moins élevés ici semblent coûter moins cher ailleurs. En termes plus techniques, il semble que la transitivité des coûts est plutôt comparable d'un endroit à l'autre.

Comme le souligne le Rapport du Comité conjoint de mars 2003²⁷, si l'on veut comparer les grilles québécoises de pondération avec les grilles utilisées ailleurs, il est essentiel de s'assurer que l'on compare bien des comparables puisque les *grilles d'ailleurs* intègrent souvent d'autres composantes du financement public, notamment la composante *soutien à l'enseignement et à la recherche*. Dans de tels cas, on observera habituellement un aplatissement de la grille de poids relatifs lorsque l'on additionne la fonction *enseignement* avec celle du *soutien*. C'est d'ailleurs ce qui se produirait avec l'une ou l'autre des grilles québécoises si l'on y ajoutait les coûts associés à la fonction *soutien*.

Aussi, les droits de scolarité sont relativement très faibles au Québec par rapport à ce que l'on retrouve dans les autres provinces canadiennes ainsi qu'aux États-Unis; de plus, au nom du principe de l'universalité des taux, on a choisi de maintenir des taux uniformes pour les droits de scolarité, donc une absence de différenciation de ces derniers en fonction des coûts observés. Ces spécificités québécoises contribuent à atténuer la transitivité des coûts puisque, ailleurs en Amérique du Nord, les droits de scolarité sont souvent déterminés par les coûts réels de la formation dans une discipline ainsi que par les revenus potentiels pour les futurs diplômés. C'est ainsi qu'un étudiant canadien (hors Québec) ou américain en médecine ou au MBA va généralement payer des droits de scolarité plus élevés que l'étudiant en lettres.

Dans cette perspective, des efforts ont été investis pour tenter de comparer les revenus des universités du Québec avec ceux des universités ontariennes; cependant les obstacles méthodologiques demeurent importants et des travaux additionnels s'avèrent nécessaires si l'on veut en arriver à des résultats valides. En effet, les différences entre les deux provinces quant à la structuration de l'enseignement supérieur et quant aux formules de financement sont tellement importantes qu'il s'est avéré nécessaire de « postuler fort » afin d'obtenir des résultats quasi comparables des revenus différenciés selon les secteurs et les cycles dans les deux provinces. Comme tous les méthodologues le savent, des postulats forts conduisent à des résultats faibles. D'autant plus que, depuis ces travaux sur les revenus comparés, l'Ontario a revu de fond en comble ses méthodes de financement des universités, méthodes devenues progressivement désuètes.

²⁷ Ibid

3.4 Le résultat : une grille de pondération sur la base des coûts observés dont l'application stricte sans délai en 2005-2006 aurait eu pour effet net de transférer 20,6 M \$ entre les divers établissements

Dans la deuxième phase des travaux du Comité conjoint, le Groupe de travail technique sur l'élaboration d'une grille de pondération présenta en mars 2005 les résultats de ses travaux dans un rapport²⁸ à l'intention du Comité conjoint.

Le sommaire exécutif de ce Rapport permet de bien comprendre la portée des travaux de ce Comité technique :

Dans son Rapport, le Groupe propose une grille de coefficients de pondération des clientèles qui, selon ses analyses, décrit nettement mieux que la grille actuelle la manière dont les établissements ayant servi à l'étude répartissent leurs ressources entre les disciplines et les cycles d'études.

Les travaux ont porté sur les données de neuf établissements universitaires québécois relatives aux années 2001-2002 et 2002-2003. Ce sont des établissements de plus de 10 000 EEETP — l'Université Concordia, l'Université Laval, l'Université de Montréal, l'Université de Sherbrooke, l'Université McGill et l'Université du Québec à Montréal, auxquels ont été ajoutés trois établissements spécialisés, les deux écoles affiliées de l'Université de Montréal, HEC Montréal et l'École Polytechnique de même que l'École de technologie supérieure. Les données relatives à l'Université Bishop et aux constituantes de l'Université du Québec situées en région n'ont pas été prises en compte dans les travaux d'estimation. Il est aisé de constater que dans ces constituantes, les coûts sont systématiquement plus élevés que dans les établissements où des économies d'échelle sont possibles.

Le Groupe de travail a développé et appliqué une méthode d'estimation et une série de critères permettant de juger de l'adéquation d'une grille de pondération aux coûts moyens. Ces critères ont été appliqués dans le cadre d'un grand nombre de simulations. Pour illustrer ces critères, le rapport en fait l'application en comparant la proposition du Groupe à deux grilles connues, celle qui est en vigueur depuis 2000-2001 et l'une des grilles proposées dans le Rapport de mars 2003 du Comité conjoint.

Dans l'élaboration de sa proposition, le groupe de travail a subdivisé les secteurs de la grille actuelle en 23 « sous-secteurs » permettant une meilleure appréciation des coûts. Comme les secteurs actuels, ces sous-secteurs sont basés sur la discipline CLARDER rapportée par les établissements pour les

²⁸ Rapport du Groupe de travail technique chargé de l'élaboration d'une grille de pondération sur la base des coûts observés, mars 2005,

<http://www.crepuq.qc.ca/IMG/pdf/RapGrille0405V3.pdf>

activités et les programmes de leurs étudiants dans les déclarations au système GDEU. La répartition entre les cycles est la même qu'avec la grille actuelle. Les déclarations des résidents en médecine sont corrigées d'un facteur de 0,65 pour mieux adapter la mesure à la notion d'équivalence au temps plein; pour les fins de l'estimation, ils sont regroupés avec les étudiants de premier cycle. (Rapport du Groupe de travail technique, mars 2005, Sommaire exécutif)²⁹

D'ailleurs, on le verra ultérieurement, le financement de ces établissements en région nécessite de nombreux aménagements spécifiques puisque la formule générale basée sur la grille ne saurait suffire.

²⁹ Ibid.

La grille de coefficients de pondération proposée est la suivante :

Tableau 6 : Grille de coefficients de pondération retenue par le Comité conjoint sur proposition du Groupe de travail technique (avant la prise en compte des frais de scolarité)³⁰

| | Sous-secteur disciplinaire | Grille de pondération cycle / sous - secteur | | |
|-----|--|---|----------------|-----------------|
| | | Premier cycle | Deuxième cycle | Troisième cycle |
| 1,1 | Médecine dentaire | 6,23 | 5,00 | 8,00 |
| 1,2 | Médecine vétérinaire | 7,20 | 7,00 | 8,00 |
| 1,3 | Optométrie | 4,54 | 5,00 | 8,00 |
| 2,1 | Paramédical sauf sciences infirmières et pharmacie | 1,98 | 5,00 | 8,00 |
| 2,2 | Sciences infirmières | 1,28 | 2,00 | 8,00 |
| 2,3 | Pharmacie | 1,28 | 2,00 | 8,00 |
| 3,1 | Sciences pures sauf mathématiques | 1,82 | 5,00 | 8,00 |
| 3,2 | Mathématiques | 1,28 | 3,50 | 7,00 |
| 4,1 | Architecture et design de l'environnement | 1,63 | 3,50 | 5,00 |
| 4,2 | Génie | 1,82 | 3,50 | 7,00 |
| 4,3 | Informatique | 1,28 | 2,00 | 5,00 |
| 4,4 | Agriculture, foresterie et géodésie | 3,91 | 7,00 | 7,00 |
| 5,1 | Sciences humaines et sociales sauf géographie | 1,04 | 3,50 | 5,00 |
| 5,2 | Géographie | 1,82 | 5,00 | 8,00 |
| 6,1 | Éducation | 1,45 | 2,00 | 5,00 |
| 6,2 | Éducation physique | 1,82 | 3,50 | 8,00 |
| 7,1 | Administration | 1,04 | 2,00 | 5,00 |
| 8,1 | Beaux-arts | 2,37 | 3,50 | 5,00 |
| 8,2 | Cinéma et photographie | 1,63 | 3,50 | 5,00 |
| 8,4 | Musique | 2,65 | 3,50 | 5,00 |
| 9 | Lettres | 1,00 | 3,50 | 5,00 |
| 10 | Droit | 1,28 | 3,50 | 5,00 |
| 11 | Médecine | 2,84 | 5,00 | 8,00 |

La réduction des transferts entre cycles et disciplines a été retenue par le groupe technique comme critère déterminant afin de privilégier une proposition de grille. Et l'application stricte de cette grille en 2006– 2007 n'aurait impliqué qu'un transfert de 20,6 M \$ entre les établissements universitaires québécois alors que l'enveloppe à partager était de l'ordre de 1,4 milliards. Il s'agit

³⁰ Ibid.

d'un transfert modeste en regard de l'ampleur de l'enveloppe; il était important d'en arriver à une grille qui générerait un transfert modeste afin d'en faciliter l'acceptation et l'implantation. En effet, conformément à l'esprit et à la lettre de la Politique de financement des universités, toute cette opération visait d'abord et avant tout le développement d'une approche de financement qui soit transparente, dynamique et prévisible.

Les membres du groupe technique concluaient leur rapport dans les termes suivants :

Il est sans doute plus facile d'établir un consensus sur l'opportunité de remplacer une grille que de le faire sur celle qu'il faut choisir à ce titre. L'intérêt de la méthode qui a permis au Groupe de travail de conclure ses travaux, c'est qu'elle permet de juger de toute proposition de changement, à tout le moins en référence aux coûts moyens.

Lorsque vient le temps d'intégrer une grille de pondération au titre d'une composante mécanique dans une formule de financement, cela doit aller de pair avec une stratégie de mise à jour cyclique des coefficients. Dans la mesure où ils reflètent les coûts moyens, ces coefficients sont en effet un condensé des orientations données au système par l'ensemble des agents susceptibles de le faire. La recherche d'un rapprochement entre les coefficients de pondération et les coûts moyens relatifs est d'ailleurs la conséquence d'une volonté que, pour la plus grande part du financement, la politique de financement soutienne et encourage, plutôt qu'elle ne contre, les allocations de ressources que doivent effectuer des établissements autonomes dans l'exercice de leur mission. C'est là le motif d'une révision périodique, quinquennale par exemple.

(Rapport du groupe de travail technique, mars 2005, p. 19)³¹

L'ANNEXE G présente un exposé méthodologique sur le choix d'une grille de pondération et sur l'estimation des coûts moyens.

Il n'est pas indifférent de rappeler que l'on a comparé la grille proposée avec *la grille par défaut* utilisée depuis 2000-2001 faute de mieux et dont les biais et faiblesses avaient été largement critiquées. Tel que mentionné précédemment, le changement majeur est intervenu en 2000-2001 lorsque l'on est passé au financement intégral des effectifs étudiants sur la base d'une grille mal fondée; il va de soi que l'utilisation temporaire de cette grille favorisait certains établissements au détriment d'autres et ces effets inévitables ont perduré jusqu'en 2006-2007. Il ne faut donc pas se surprendre de constater que les établissements favorisés par la situation temporaire se plaignent de l'application d'une meilleure grille à compter de 2006-2007 et réclament

³¹ Ibid.

compensation pour la perte de ce qui pouvait être décrit comme leur *sur-financement relatif* entre 2000-2001 et 2006-2007. Les établissements pénalisés par l'application temporaire de cette *grille par défaut mal fondée méthodologiquement* auraient eu de bonnes raisons de demander une compensation pour leur sous-financement durant cette période.

CHAPITRE 4

**L'insertion en 2006-2007 par le MELS de la nouvelle grille de pondération
dans la formule de financement de la fonction *enseignement***

Avant de décrire et d'analyser les choix faits par le MELS , parfois en réaction aux représentations de certains établissements , il est apparu opportun de présenter la nouvelle grille (dérivée) de pondération insérée par le MELS dans sa formule de financement de la fonction enseignement à compter de 2006-2007 ; les trois dernières colonnes du Tableau 7 présentent cette grille de pondération :

Tableau 7 : Annexe 1 des Règles budgétaires du MELS de l'année 2006-2007³²

| Annexe 1 | | | | | | | | | | |
|--|---|----------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| Détermination de la pondération des effectifs pour les règles budgétaires 2006-2007 | | | | | | | | | | |
| | Coûts moyens observés de l'année universitaire 2002-2003 | | | Frais de scolarité ¹ | Coûts moyens subventionnés | | | Pondération par cycle | | |
| | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle | | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle |
| 1 Médecine dentaire | 24 554 | 20 508 | 32 611 | 1 059 | 23 495 | 19 449 | 31 552 | 7,96 | 6,59 | 10,69 |
| 2 Médecine vétérinaire | 29 783 | 28 828 | 32 611 | 1 059 | 28 724 | 27 769 | 31 552 | 9,73 | 9,41 | 10,69 |
| 3 Optométrie | 16 915 | 20 508 | 32 611 | 1 059 | 15 856 | 19 449 | 31 552 | 5,37 | 6,59 | 10,69 |
| 4 Spécialités non médicales en santé | 7 896 | 20 508 | 32 611 | 1 059 | 6 837 | 19 449 | 31 552 | 2,32 | 6,59 | 10,69 |
| 5 Sciences infirmières | 5 231 | 7 808 | 32 611 | 1 059 | 4 172 | 6 749 | 31 552 | 1,77 | 2,29 | 10,69 |
| 6 Pharmacie | 5 231 | 7 808 | 32 611 | 1 059 | 4 172 | 6 749 | 31 552 | 1,41 | 2,29 | 10,69 |
| 7 Sciences pures | 7 300 | 20 508 | 32 611 | 1 059 | 6 241 | 19 449 | 31 552 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| 8 Mathématiques | 5 231 | 14 119 | 28 870 | 1 059 | 4 172 | 13 060 | 27 811 | 1,41 | 4,42 | 9,42 |
| 9 Architecture et design de l'environnement | 6 585 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 5 526 | 13 060 | 18 882 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| 10 Génie | 7 300 | 14 119 | 28 870 | 1 059 | 6 241 | 13 060 | 27 811 | 2,11 | 4,42 | 9,42 |
| 11 Informatique | 5 231 | 7 808 | 19 941 | 1 059 | 4 172 | 6 749 | 18 882 | 1,41 | 2,29 | 6,40 |
| 12 Agriculture, foresterie et géodésie | 15 981 | 28 828 | 28 870 | 1 059 | 14 922 | 27 769 | 27 811 | 5,05 | 9,41 | 9,42 |
| 13 Sciences humaines et sociales | 4 203 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 3 144 | 13 060 | 18 882 | 1,07 | 4,42 | 6,40 |
| 14 Géographie | 7 300 | 20 508 | 32 611 | 1 059 | 6 241 | 19 449 | 31 552 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| 15 Éducation | 5 824 | 7 808 | 19 941 | 1 059 | 4 765 | 6 749 | 18 882 | 1,61 | 2,29 | 6,40 |
| 16 Éducation physique | 7 300 | 14 119 | 32 611 | 1 059 | 6 241 | 13 060 | 31 552 | 2,11 | 4,42 | 10,69 |
| 17 Administration | 4 203 | 7 808 | 19 941 | 1 059 | 3 144 | 6 749 | 18 882 | 1,07 | 2,29 | 6,40 |
| 18 Beaux arts | 9 695 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 8 636 | 13 060 | 18 882 | 2,93 | 4,42 | 6,40 |
| 19 Cinéma et photographie | 6 585 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 5 526 | 13 060 | 18 882 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| 20 Musique | 10 795 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 9 736 | 13 060 | 18 882 | 3,30 | 4,42 | 6,40 |
| 21 Lettres | 4 011 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 2 952 | 13 060 | 18 882 | 1,00 | 4,42 | 6,40 |
| 22 Droit | 5 231 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 4 172 | 13 060 | 18 882 | 1,41 | 4,42 | 6,40 |
| 23 Médecine | 13 066 | 20 508 | 32 611 | 1 059 | 12 007 | 19 449 | 31 552 | 4,07 | 6,59 | 10,69 |
| 23 Médecine - résidents | | | | | | | | | 2,6455 | |

Note 1 : correspond à 63 % des droits de scolarité de base.
Soit la proportion que représentait, en 2002-2003, l'enseignement dans les dépenses de fonctionnement (enseignement, soutien à l'enseignement et terrains et bâtiments) présentées aux états financiers.

³² <http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ftp/Cal-def-0607rev.pdf>

4.1 Les conditions recherchées pour l'insertion de la nouvelle grille de pondération dans la formule de financement de la fonction *enseignement*

Les recommandations issues de la deuxième phase des travaux du Comité conjoint ont été entérinées à l'unanimité par le Conseil d'administration de la CREPUQ en mai 2005. Pour ce qui est de la grille de pondération, on y préconisait :

- que la grille de pondération estimée sur la base des coûts observés en 2001-2002 et 2002-2003 soit retenue comme point de départ à l'adoption d'une nouvelle grille de poids relatifs pour la transformation des EEETP bruts en EEETP pondérés; et
- que soit fait un suivi de l'évolution des coûts moyens relatifs dans une perspective de révision périodique, quinquennale par exemple.

Quant aux modalités d'intégration de la grille dans la formule de financement, on réaffirmait la condition stricte que la nouvelle grille n'ait pas pour effet la détérioration, à effectifs étudiants constants, du financement de la fonction *enseignement* d'un établissement. Cette condition impliquait un réinvestissement net d'au moins 20,6 M \$ puisqu'une application stricte de la nouvelle grille transférait 20,6 M \$ entre les établissements en 2005-2006; cette condition signifiait aussi que les établissements qui avaient été particulièrement avantagés depuis 2000-2001 par la grille temporaire ne subiraient pas de correctifs négatifs.

On formulait aussi le souhait que les éléments suivants soient pris en compte dans cette intégration :

- la validation de certains scénarios de correction d'écarts sectoriels avec l'extérieur, notamment l'Ontario;
- le sort réservé aux diverses subventions spécifiques dans le cadre d'une nouvelle méthode de financement des établissements universitaires;
- la précision progressive des orientations ministérielles relatives au financement, notamment pour
 - les secteurs incités à augmenter rapidement leur effectif étudiant afin de répondre aux besoins sociétaux (ex. : médecine, sciences infirmières, ...) et
 - le traitement différencié des établissements universitaires exclus du calcul des coûts moyens et celui des établissements dits *monodisciplinaires*.

4.2 Réinvestissement et modalités d'intégration à compter de 2006-2007 de la nouvelle grille de pondération dans la formule de financement

Le MELS a profité d'un réinvestissement net dans les universités en 2006-2007 pour insérer la nouvelle grille de pondération dans la formule de financement appliquée depuis 2000-2001 :

- l'enveloppe augmente puisqu'il y a réinvestissement récurrent qui permet de respecter la recommandation à l'effet de ne réduire l'enveloppe d'aucun établissement pour implanter la grille; en effet, le MELS annonce un réinvestissement triennal de 240 M \$ dont une augmentation annuelle récurrente de 50 M \$ de l'enveloppe de la subvention générale pour la fonction *enseignement*;
- le MELS décide d'utiliser les poids estimés sur la base des données de la seule année 2002-2003; le Comité avait privilégié les poids estimés en utilisant les données de deux années (01-02 et 02-03) afin de favoriser plus de stabilité dans les estimés;
- le MELS choisit de maintenir les mesures d'atténuation du définancement appliquées depuis 2001-2002 pour des baisses d'effectifs étudiants dans un établissement; en effet, au lieu d'appliquer un définancement à 100 %, c'est la plus avantageuse pour l'établissement de deux modalités d'atténuation qui est retenue par le MELS : la moyenne des EEETP pondérés des trois dernières années, d'une part, ou les EEETP pondérés de la dernière année, d'autre part;
- on fait disparaître certaines subventions spécifiques alors que l'on en maintient ou bonifie d'autres;
- ajustement du poids pour sciences infirmières sans ajout budgétaire spécifique pour compenser les coûts de cette modification, ce qui signifie que les établissements qui ne sont pas impliqués en sciences infirmières financent l'ajout dans les budgets des établissements avec sciences infirmières à même leur perte proportionnelle de la subvention générale;
- ajustement du poids de médecine 1^{er} cycle afin, prétend-on, de refléter l'effet sur ce poids des subventions ciblées récurrentes injectées dans le programme MD depuis l'année 2002-2003, i. e. la dernière année de référence pour l'estimation des poids relatifs; le discours ministériel est à l'effet que cette modification de poids ne coûte rien aux établissements sans faculté de médecine mais, comme on le verra plus loin, on ne semble pas avoir pris en compte l'ensemble des EEETP affectés par cette modification lorsque l'on a calculé l'ampleur de l'ajustement du poids, notamment pour le financement des

résidents en médecine qui connaissent alors une croissance soutenue; les établissements sans faculté de médecine financent donc cette augmentation *non officiellement recherchée* du poids des résidents à même une perte dans leur subvention générale;

- le financement des petits établissements universitaires exclus des calculs pour les coûts moyens est établi en fonction de critères passablement différents; en simplifiant, on peut affirmer que le financement qu'aurait généré pour ces établissements une application stricte de la nouvelle grille est largement bonifié par des subventions spécifiques qui, ajoutées aux subventions *mission* et *région*, rapprochent substantiellement ceux-ci d'un financement sur la base de leurs coûts. Ainsi, les petites universités en région reçoivent 10 M \$ des 60 M \$ récurrents ajoutés à compter de 2006-2007 dans l'enveloppe de financement de la fonction *enseignement*. Les règles budgétaires du MELS des années 2006-2007 et 2007-2008 explicitent ces ajustements.³³

4.3 Les réactions des établissements aux modalités d'implantation de la nouvelle grille dans la formule de financement par le MELS à compter de 2006-2007

Comme il fallait s'y attendre, cette insertion de la nouvelle grille de pondération suscite de nombreuses réactions et revendications des établissements et de certains regroupements disciplinaires. Les représentants des facultés de médecine dénoncent la prétendue décote des résidents, les regroupements du génie et de l'administration réclament des ajustements à la hausse dans la foulée des revendications des établissements mono-disciplinaires (ETS, POLY et HEC), quelques établissements déplorent le traitement qui leur est réservé ...Les directions des établissements se plaignent tout comme les représentants d'une vaste majorité des secteurs disciplinaires; on reproche explicitement ou implicitement à la nouvelle grille de ne pas avoir réglé le problème plus vaste du sous-financement des universités alors que la grille ne peut servir qu'à distribuer une enveloppe dont le niveau dépend de choix politiques.

Il en résulte une assez grande confusion dans l'analyse des effets stricts de la nouvelle grille de pondération; en effet, on applique cette nouvelle grille en 2006-2007 alors qu'elle a été élaborée sur la base des données de 2002-2003. Entre-temps, il y a eu une certaine évolution des effectifs étudiants dans les établissements ainsi que dans leurs secteurs disciplinaires; on a subi ou apprécié les effets de l'application de la grille par défaut depuis 2000-2001 et on s'y est ajusté; on a composé avec un financement (définancement) à 100 % des variations d'EEETP et l'on a continué à pratiquer la péréquation à l'intérieur des universités, surtout dans un contexte de sous-

³³ <http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/index.asp?page=fiche&id=1044&type=2&>

financement alors que certains secteurs sont nettement moins compressibles ou prioritaires que d'autres.

Pour mieux s'y retrouver dans cet ensemble de problèmes, il est intéressant de relire l'Annexe C du premier rapport du Comité conjoint de mars 2003³⁴, qui les sériait de la façon suivante :

- problèmes liés à la technique même de la grille
- problèmes découlant de coefficients erronés
- problèmes liés à un financement inadéquat
- modalités de financement des problématiques particulières.

Pour l'année budgétaire 2008-2009, le MELS utilise une partie des transferts fédéraux pour l'enseignement supérieur (88 M \$ sur 112 M \$) ainsi qu'un ajout de 53 M \$ consenti dans le budget du gouvernement du Québec pour améliorer le financement des universités. Des 88 M \$ provenant des transferts fédéraux, 60 M \$ sont distribués aux établissements sur la base de la grille de pondération dans le cadre de la subvention générale alors que le reste va aux établissements en région, aux établissements mono-disciplinaires ainsi qu'au financement de l'enseignement de la médecine. Par ailleurs, moins de la moitié des 53 M \$ additionnels du budget gouvernemental 2008-2009 sera distribué sur la base des EEETP pondérés estimés par la grille de pondération dans le cadre de la subvention générale du financement de la fonction *enseignement*. Notons au passage que le MELS a modifié à la hausse le poids des résidents en 2008-2009, le portant de 0,65 à 0,825 du poids de médecine MD; nous aurons l'occasion de revenir sur cette modification majeure. Les quelque 30 M \$ résiduels prendront la forme de subventions spécifiques.

À l'évidence, la préférence des ministres pour la distribution de subventions spécifiques reprend le dessus; les retombées de telles décisions sont plus visibles qu'une simple indexation de l'étalon servant à distribuer l'enveloppe générale. Tout en reconnaissant que le MELS doit se réserver une portion de l'enveloppe pour appuyer les secteurs ainsi que les activités jugées prioritaires, il demeure essentiel de bien baliser cette portion de l'enveloppe si l'on souhaite encore soutenir l'atteinte des objectifs de transparence et de prévisibilité recherchés par la Politique de février 2000. Le Comité conjoint avait exploré la possibilité de fixer cette portion à 10 % sans toutefois en faire une recommandation.

³⁴ Ibid.

Afin de tirer le meilleur parti possible de la nouvelle grille, plusieurs établissements ont apporté des changements à leur classification des activités pour fins de financement, c'est-à-dire dans leurs déclarations d'effectifs étudiants dans GDEU. En effet, les établissements peuvent légitimement déclarer certaines activités dans l'une ou l'autre des diverses familles de la grille; il s'agit alors de déclarer l'activité dans la famille la mieux financée. L'ampleur de la mouvance observée suggère une tendance à abuser un peu de ce mécanisme de déclaration surtout dans un contexte où les contrôles ministériels demeurent minimaux.

Toujours dans la foulée de l'application de cette nouvelle grille, on a observé une propension de quelques rares établissements à opter pour une approche *revenue base budgeting*, c'est-à-dire une propension à distribuer aux unités académiques les revenus que celles-ci génèrent. Une telle approche s'avère plus simple et plus expéditive à court terme pour la confection des enveloppes mises à la disposition des unités académiques; si cette simplicité peut séduire à court terme, un tel choix demeure lourd de signification en milieu universitaire puisqu'il équivaut à un déni d'autonomie en matière de planification et de budgétisation, donc de péréquation interne.

Et lorsqu'il s'agit d'un établissement majeur comme l'Université de Montréal dans l'ensemble universitaire québécois, dont le poids est considérable dans l'évaluation des coûts moyens et des poids relatifs qui constituent la grille, il faut s'attendre à ce que les coûts moyens provinciaux des *unités favorisées par cette approche* augmentent alors que les coûts moyens provinciaux des *unités défavorisées par cette approche* devraient être tirés vers le bas. Il s'agit d'une spirale *descendante* pour ces secteurs dont les effets devraient se répercuter davantage sur l'enveloppe de certains établissements, notamment l'UQAM et Concordia, lors d'une éventuelle et nécessaire mise à jour de la grille. La partie suivante nous permet d'explicitier cette affirmation.

4.4 Les effets prévisibles des choix ministériels ainsi que des réactions des établissements sur l'évolution des coûts moyens

Tel que rappelé précédemment, il est absolument essentiel de procéder périodiquement à une mise à jour des coûts moyens et des poids relatifs si l'on souhaite respecter l'esprit et la lettre de la Politique québécoise de financement des universités de février 2000; se satisfaire de *faire du kilométrage* le plus longtemps possible avec la grille de pondération basée sur des données de 2002-2003, en y apportant régulièrement des ajustements discrétionnaires, correspond à une reconduction de l'approche historique après avoir modifié l'année d'ancrage.

En présumant que l'on saura éviter cette option facile, une analyse de l'évolution prévisible des coûts moyens à la lumière des choix ministériels et institutionnels s'avère éclairante.

Le choix du MELS d'apporter des modifications aux poids de *sciences infirmières, de médecine-MD et des résidents* plutôt que de maintenir ou d'ajouter des subventions spécifiques ciblées n'est pas neutre sur l'évolution des coûts moyens et des poids relatifs. En effet, lorsque le MELS accorde une subvention ciblée, il peut exiger que les établissements concernés dépensent cette subvention en fonction de la cible. Alors que les modifications de poids relatifs ne créent aucune obligation pour les établissements avantagés par ces modifications quant à la façon de dépenser les sommes additionnelles. En effet, la grille de poids relatifs permet de distribuer entre les établissements la subvention générale du MELS pour la fonction *enseignement* mais ceux-ci demeurent entièrement libres d'utiliser ces fonds en fonction de leurs priorités institutionnelles. Et comme la vaste majorité des établissements exercent un certain niveau de péréquation interne, il est difficile de prédire que les poids relatifs rehaussés de ces trois secteurs se maintiendront au même niveau lors d'une éventuelle mise à jour.

Il est cependant évident que les établissements sans faculté de médecine (et dans une moindre proportion sans sciences infirmières) disposeront proportionnellement de moins de fonds puisque le financement additionnel des résidents ainsi que de « sciences infirmières » repose sur un transfert discret de fonds de ces derniers établissements vers les établissements avec faculté de médecine, d'une part, et avec sciences infirmières d'autre part. Comme la couverture disciplinaire de ces établissements pourvoyeurs inclut généralement les sciences de l'éducation, les sciences sociales et les sciences humaines ainsi que l'administration, on peut s'attendre à une certaine diminution proportionnelle de leurs coûts moyens dans l'une et l'autre de ces disciplines. Par ailleurs, les nombreuses subventions spécifiques accordées par le MELS lors du réinvestissement devraient se répercuter directement sur les coûts moyens, donc les poids relatifs, des secteurs privilégiés. Ce sera le cas notamment pour l'administration et le génie suite aux programmes spécifiques de bourses aux études supérieures pour ces secteurs.

Il est essentiel de bien comprendre le fonctionnement de la formule de financement lorsque le MELS augmente le poids d'un secteur. Commençons par la situation simple où le MELS hausse le poids d'un secteur sans augmenter en conséquence l'enveloppe de la fonction *enseignement*.

Les poids relatifs servent à transformer les EEETP en EEETP pondérés. Ainsi, un EEETP de 1^{er} cycle en médecine vétérinaire génère 9,73 EEETP pondérés si l'on applique le poids de la grille dérivée utilisée par le MELS à compter de 2006-2007, ce qui signifie que le coût moyen d'un

EEETP de 1^{er} cycle en médecine vétérinaire est neuf fois plus élevé que le coût moyen d'un EEETP du secteur étalon. Lorsque le MELS augmente le poids d'un secteur sans augmenter l'enveloppe, il augmente le nombre des EEETP pondérés de ce secteur, donc de l'ensemble des secteurs; cette modification a pour effet de faire baisser la valeur du secteur étalon puisque l'on obtient cette valeur en divisant le montant de l'enveloppe par le nombre d'EEETP pondérés.

On le voit bien, c'est au niveau du coût moyen subventionné du secteur étalon que l'ajustement se fait; c'est le secteur des lettres qui constitue le secteur étalon de la grille de 2006-2007 avec un poids de 1,00 et un coût moyen subventionné de 3 173 \$/EEETP³⁵. Le poids relatif de chaque secteur correspond à son coût moyen subventionné; ainsi, le poids initial du secteur des sciences infirmières était de 1,41 et correspondait à un coût moyen subventionné de $1,41 \times 3\,173 \$ = 4\,474 \$/\text{EEETP}$. On peut croire en un premier temps que la décision du MELS de hausser le poids du secteur des sciences infirmières de 1,41 à 1,77 fait passer le coût moyen subventionné de $4\,474 \$/\text{EEETP}$ à $1,77 \times 3\,173 \$ = 5\,616 \$/\text{EEETP}$ mais ce n'est pas le cas.

En effet, la grille fonctionne comme un lit d'eau; lorsque l'on modifie le poids d'un secteur pour un cycle, tout bouge. Si le MELS n'augmente pas l'enveloppe de la fonction *enseignement* pour couvrir les coûts de sa décision, ce sont les 22 autres secteurs qui financent l'augmentation du poids du secteur des sciences infirmières. Et ce même si leurs poids n'ont pas été baissés. En effet, comme chaque EEETP de sciences infirmières vaut maintenant 1,77 EEETP du secteur lettres, les poids des autres secteurs demeurant constants tout comme l'enveloppe disponible, le nombre des EEETP pondérés de l'ensemble augmente et le coût moyen du secteur étalon diminue ainsi que celui des 21 autres secteurs. Et comme l'étalon vaut maintenant moins que 3 173 \$, le nouveau coût moyen subventionné pour les sciences infirmières est moindre que 5 616 \$/EEETP.

De fait, l'enveloppe de la fonction *enseignement* a connu une augmentation substantielle en 2006-2007, ce qui signifie que les établissements sans sciences infirmières se sont vus privés de la valeur monétaire de cette augmentation de poids dans la dynamique de répartition de l'enveloppe générale de financement de la fonction *enseignement*.

Cette brève explication illustre bien que les établissements sans sciences infirmières absorbent l'effet financier net de cette hausse de poids. Et le cas des sciences infirmières demeure mineur comparativement à celui du financement des résidents en médecine.

³⁵ Il s'agit d'un estimé assez précis de ce montant pour les fins de la démonstration; en 2002-2003, la valeur de l'étalon était de 2 952 \$.

En effet, le poids utilisé pour le financement des résidents est passé de 2,31 à 2,65 et ensuite à 3,38 pour l'année 2008-2009. Le passage de 2,31 à 2,65 résulte de l'augmentation du poids de médecine 1^{er} cycle de 3,56 à 4,07³⁶ puisque le poids des résidents correspond à 0,65 du poids de médecine 1^{er} cycle; comme le MELS souhaite augmenter le coût moyen brut³⁷ de l'EEETP de médecine MD de 1 500 \$, le coût moyen brut de l'EEETP du résident augmenterait de 1 000 \$ si tel était le cas³⁸. Le passage de 2,65 à 3,38 résulte de l'augmentation du poids des résidents de 0,65 à 0,825 du poids de médecine-1^{er} cycle. Comme le coût moyen subventionné d'un EEETP en médecine est d'environ 12 000 \$, cet ajustement vaut une augmentation additionnelle brute de $0.175 \times 12\,000$ \$ pour chaque EEETP-résident, i.e. 2 100 \$. Ces 2 100 \$ s'ajoutent aux 1 000 \$ précédents pour un total de 3 100 \$. On comptait plus de 4 700 EEETP de résidents au Québec en 2008-2009 et ce nombre croît de 6,3 % /année depuis les cinq dernières années.

Alors que l'implantation stricte de la grille proposée par le Comité conjoint n'impliquait qu'un ajout de 20,6 M \$ afin d'éviter une détérioration du financement de l'un ou l'autre des établissements, les coûts pour l'ensemble des choix ministériels énumérés précédemment se chiffrent à plus de 21 M \$ dont 13 M \$ par transfert de certains établissements vers d'autres, donc par une détérioration relative du financement de certains établissements.

La propension des établissements à revoir leurs déclarations d'activités dans GDEU devrait aussi avoir un impact sur les poids relatifs; ces déclarations révisées visent à hausser le coût moyen de certaines activités académiques par le biais d'une reclassification dans un secteur *plus coûteux*, donc *plus payant*. Même si un moratoire temporaire est venu freiner cette frénésie, plusieurs « rehaussements » étaient déjà passés dans le système de sorte qu'il faut prévoir un certain effet d'aplatissement des poids relatifs puisque l'on tente de rehausser des activités dont les coûts moyens, donc les poids relatifs, sont plus faibles.

³⁶ L'augmentation du poids du 1^{er} cycle de médecine devait refléter l'injection récurrente de 8 M \$ dans cette formation; on comprend que les experts du MELS avaient, en plus de l'effet lit d'eau ainsi que l'autonomie des établissements, oublié la clause remorque pour le poids des résidents, un oubli de quelque 5,2 M \$.

³⁷ L'augmentation du coût moyen brut indique la valeur de cette augmentation si l'étalon demeure constant. Cette augmentation est de plus de 1 500 \$ pour médecine MD, de près de 1 000 \$ pour le résident en 2006-2007 pour passer à plus de 3 000 \$ en 2008-2009 et de plus de 1 000 \$ pour le 1^{er} cycle en sciences infirmières.

³⁸ Il ne va pas de soi que les 8 050 000 \$ injectés dans l'enveloppe globale par le MELS pour supporter son augmentation du poids de médecine MD se retrouveront effectivement dans les dépenses de ces programmes spécifiques; en effet, la distribution de la subvention générale est soumise à l'effet lit d'eau des poids relatifs des divers secteurs et même si les EEETP pondérés de médecine MD augmentent proportionnellement à l'augmentation du poids relatif du secteur MD, l'effet sur la subvention pour le MD pourrait s'éloigner des cibles précises atteintes dans chaque établissement lorsque ce montant de 8 M \$ était distribué comme subvention spécifique contraignante. Il ne faut pas non plus oublier que les établissements sont autonomes quant à la distribution interne des sommes reçues sur la base de la subvention générale.

Et que dire de l'impact de cette décision prise par un établissement majeur, qui représente plus de 18 % des coûts de l'ensemble des universités pour la fonction *enseignement*, d'implanter dès 2006-2007 une approche de budgétisation interne de type *revenue base* qui aura pour effet, à terme, de transférer plus de 10 M \$/année de certaines facultés vers d'autres, principalement vers la faculté de médecine par le truchement de la hausse à plusieurs paliers du financement des résidents. Il s'agit là de l'impact prévisible le plus important sur l'évolution des coûts moyens puisque l'on retire près de 10 M \$ en musique, sciences sociales, sciences humaines, sciences de l'éducation et sciences naturelles pour les transférer principalement vers les disciplines de la santé.

On peut projeter que le règlement récent à l'UQAM qui prévoit une injection additionnelle cumulée sur trois années de 19 M \$ par le MELS viendra compenser un peu en faveur des sciences humaines et sociales, des sciences de l'éducation et de la musique.

Enfin, la course aux clientèles dans les programmes non contingentés découlant du financement à 100 % des variations des effectifs étudiants devrait faire baisser les coûts moyens dans les secteurs disciplinaires reliés à ces programmes; en effet, on prend tous les moyens disponibles pour augmenter les effectifs dans ces programmes parce que les coûts associés aux effectifs marginaux sont nettement inférieurs aux coûts moyens des secteurs; les effectifs étudiants augmentent proportionnellement plus que les dépenses.

Tel qu'énoncé dans la Politique québécoise de financement des universités de février 2000³⁹, il s'agit d'implanter un processus dynamique de financement des besoins. **Vivement une mise à jour .**

L'ANNEXE I présente une analyse des effets financiers des choix ministériels.

4.5 Analyse critique de certains choix ministériels dans le processus d'implantation de la grille et dans le suivi

Dès les premiers échanges du Comité conjoint, le principe d'une révision périodique de la grille de poids relatifs a été mis de l'avant et largement accepté. L'un des arguments qui documentaient la nécessité d'une telle révision périodique référait au fait que le Ministère devait disposer d'une marge de manœuvre pour intervenir financièrement afin d'orienter et d'influencer l'évolution de certains secteurs prioritaires et que ces interventions devaient prendre la forme de subventions

³⁹ Ibid.

spécifiques, l'effet desquelles subventions spécifiques serait reflété sur les poids relatifs lors des révisions périodiques de ceux-ci. Ce choix visait essentiellement à assurer une certaine transparence aux priorités gouvernementales et, aussi à mesurer et baliser l'ampleur des subventions spécifiques tout en assurant une stabilité aux poids, donc une prévisibilité pour une période fixe. C'est dans ce cadre que sont analysés les choix ministériels dans le processus d'implantation de la grille.

4.5.1 Le recours par le Ministère à des modifications de poids relatifs plutôt qu'à des subventions spécifiques pour exprimer ses choix légitimes de priorités

- a) **l'augmentation du poids de sciences infirmières au 1^{er} cycle** : la décision d'augmenter le financement en sciences infirmières est tout à fait légitime dans un contexte où l'on souhaite inciter les unités à augmenter leurs contingents afin de mieux répondre aux besoins sociétaux; cependant il eut été nettement préférable de le faire par le versement d'une subvention spécifique ciblée (donc à utilisation contrôlée) au lieu de hausser directement le poids du secteur et de faire financer indirectement cet ajustement à compter de 2006-2007 par les établissements qui n'offrent pas de formation en sciences infirmières;
- b) **l'augmentation du poids du 1^{er} cycle de médecine en prétendant que les subventions spécifiques ciblées médecine 1^{er} cycle depuis 2002-2003 correspondaient aux effets de cette augmentation dans la grille et que ces subventions spécifiques disparaissaient en venant gonfler d'autant la subvention générale** : s'il est vrai qu'un total de 8 M \$ de subventions spécifiques fut intégré à la subvention générale, il est faux de prétendre que ces 8 M \$ couvraient l'ensemble des coûts engendrés par l'augmentation du poids du 1^{er} cycle de médecine; en effet, l'ampleur de l'augmentation du poids a été calculée en divisant 8 M \$ par le nombre de EEETP inscrits dans les quatre programmes de MD au Québec alors que ce poids détermine aussi le financement des très nombreux résidents, groupe en croissance accélérée. Un estimé rapide nous indique que cette modification de poids a coûté plus de 3 M \$ aux établissements sans faculté de médecine; le maintien de subventions ciblées pour les programmes MD jusqu'à une révision périodique eut été nettement préférable dans ce cas-ci aussi.
- c) **le phénomène de la supposée décote des résidents en médecine et la sollicitude ministérielle à l'égard des revendications décanales** : alors que la grille apportait un correctif substantiel à la situation aberrante du financement de 52 crédits/année (un crédit par semaine) pour chaque résident sans limites quant au nombre d'années, les pressions des doyens des facultés de médecine ont vite fait de rétablir cette fiction académique puisque le MELS a haussé en 2008-2009 le poids des résidents de 0,65 à 0,825, ce qui signifie que les établissements sans faculté de médecine subventionnent cette hausse de

financement des établissements avec faculté de médecine. Compte tenu de la nature de cette formation et sans questionner l'ampleur des besoins de financement, il serait définitivement plus sain de financer hors grille la formation des résidents en médecine. Pleinement conscients du fait que ce dernier paragraphe doit être explicité, il est apparu important de bien documenter le caractère inapproprié du financement des résidents en médecine au Québec par le biais d'une grille de poids relatifs. C'est l'objet du prochain chapitre.

4.5.2 La décision de développer la grille de pondération sur la base des données de la seule année 2002-2003

Il eut été nettement préférable d'utiliser les données des deux années 2001-2002 et 2002-2003 afin de maximiser la stabilité des poids estimés; le Ministère a choisi de recourir aux données les plus récentes en sacrifiant cette recherche de stabilité. Lors d'une prochaine et nécessaire mise à jour des poids relatifs, il serait préférable de retenir les données de plusieurs années pour estimer ceux-ci.

4.5.3 La reconduction du recours à une grille dérivée pour estimer les coûts subventionnés

Le recours à une grille dérivée est inutile; la méthode utilisée pour dériver cette grille est inadéquate et induit des biais dans la distribution des enveloppes alors que le contexte d'augmentation des droits de scolarité complique encore plus la situation puisqu'il faut dériver une nouvelle grille chaque année. La méthode présentée précédemment qui s'appuie sur la grille primaire permet de régler ces problèmes.

CHAPITRE 5

L'utilisation inadéquate d'une grille de pondération pour le financement des résidents en médecine

5.1 L'origine du problème

Dans le système de gestion des données sur l'effectif universitaire (GDEU) du MELS, les résidents en médecine ont toujours fait l'objet d'un traitement particulier. Contrairement à tous les autres étudiants qui sont déclarés au GDEU à chacun des trois trimestres (E, A et H) de l'année universitaire, les résidents en médecine sont déclarés sur une base annuelle en termes du nombre de semaines de stage effectuées. Le résident à temps complet annuel, comptabilisé au deuxième cycle, se voit attribuer 52 semaines auxquelles le système fait correspondre 52 unités (crédits) de formation sans considération pour le poids *académique* réel du programme de formation.

Il importe de mentionner que tous les programmes de résidence en médecine au Québec, à l'instar de tous les programmes analogues en Amérique du Nord, sont formulés exclusivement en termes d'une durée (v.g. deux ans pour la résidence en médecine familiale et sept ans pour une résidence en neurochirurgie). À l'opposé de toutes les autres activités et programmes de formation, aucun programme de résidence n'a un poids *académique* exprimé en crédits. Alors que l'utilisation d'un étalon de mesure (le crédit) est fondamentale dans GDEU, l'intégration des programmes de résidence dans ce système de comptabilité posait donc à l'origine, un sérieux problème.

Suite à la mise en place de GDEU (originellement RECU) en 1984, il y eut des échanges ardues entre les représentants du Ministère et ceux des universités avec faculté de médecine quant à ce problème. Devant l'insistance des universitaires qui cherchaient à maximiser l'importance relative de ces programmes de résidence, les fonctionnaires acceptèrent en 1985-1986 la convention *1 semaine égale 1 crédit*. Cela allait introduire un biais important dans les évaluations successives des coûts moyens et des poids relatifs des divers secteurs de financement.

5.2 La grille de pondération : un mauvais véhicule pour le financement de la formation des résidents

Mais cette décision n'affectait pas de façon importante le financement des établissements puisque l'approche historique s'appliquait pour la subvention générale; cette comptabilisation *inflationniste* n'affectait alors, c'était un moindre mal, que le financement marginal des variations d'effectifs étudiants. L'application d'une formule de financement qui repose sur l'utilisation d'une grille de pondération pour le financement intégral des effectifs étudiants

change complètement la donne et devrait inciter les fiduciaires responsables de la distribution des fonds publics à remettre en question cette décision arbitraire qui créait une fiction académique en attribuant un nombre élevé de simili-crédits annuels à la formation des résidents en médecine. D'ailleurs ce n'est pas un hasard si les instances académiques d'institutions concernées n'ont jamais confirmé formellement cette convention étonnante de 1985-1986, comme si une telle entente pouvait se substituer aux normes académiques des institutions universitaires. L'inclusion d'un poids pour les résidents en médecine dans une grille de pondération fondée sur de véritables crédits- étudiants s'avère inappropriée; l'attribution par le Comité conjoint d'un poids de 0,65 du niveau de financement du MD constituait un compromis. L'augmentation par le MELS de ce poids à 0,825 suite aux représentations du lobby des facultés de médecine démolit cet effort et illustre avec limpidité la nécessité d'exclure de la grille le financement de la formation des résidents en médecine. Il ne s'agit pas de contester le niveau de financement pour cette formation puisque le gouvernement demeure maître de ses priorités; il s'agit toutefois d'affirmer haut et fort que le financement de ces priorités ne doit pas se faire, s'appuyant sur une fiction académique, en définançant les établissements sans faculté de médecine ou, dans les établissements avec faculté de médecine, en réduisant le financement des autres secteurs disciplinaires.

5.3 Une fiction académique

Pour bien mesurer l'ampleur du coup de force de 1985-1986, il est essentiel de savoir que les établissements universitaires considèrent qu'un crédit étudiant correspond à 45 heures d'études; la formule la plus répandue consiste à offrir 15 heures de cours pour un crédit étudiant et à exiger l'équivalent de deux heures d'études par heure de cours.

La convention adoptée alors, à savoir que le poids de chaque résident vaut 52 crédits par année, sans limites quant à la durée de son programme, est particulièrement inflationniste. On peut illustrer cet état de choses par les considérations suivantes :

1. En 2002-2003, dernière année prise en compte dans les travaux sur la grille de pondération, le système GDEU affichait pour les résidents en médecine un volume de formation (EEETP) au-delà de 70 % du volume de formation de tous les programmes de 2^e cycle des quatre facultés de médecine. C'est une proportion plus que considérable.

2. Depuis le tout début (vers 1980) de la production de son Dossier d'inventaire et d'analyse (DIA) et jusqu'à tout récemment, le Bureau de Recherche institutionnelle de l'Université de Montréal a toujours retenu, au vu et au su de la Faculté de médecine, un poids nominal de 23 crédits/année pour les résidents. Cette règle avait été fixée par analogie aux poids des programmes de maîtrise et de doctorat.
3. L'Entente collective de la Fédération des médecins résidents du Québec (FMRQ)⁴⁰ énonce le profil du résident de la façon suivante :
 - a) Le résident a un double statut : stagiaire en formation et employé d'établissements de santé
 - b) Il a une semaine de travail de 72 heures
 - c) Il est appelé à faire de la recherche et de l'enseignement
 - d) Sa formation, du primaire au *fellowship*, représente entre 21 et 25 années de scolarité
 - e) Il a droit à quatre semaines de congé payé annuel
 - f) Il jouit d'un salaire annuel variant de 41 355 \$ à 64 396 \$ (R1 à R7) auquel s'ajoutent des primes de coordination et de garde (échelle du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2010).
4. Meredith A. Gonyea, (*President of The Center for Studies in Health Policy, Inc.*, Washington, D.C.), a fait beaucoup d'études réputées sur la planification des Centres de formation médicale en Amérique du Nord. Ses travaux préconisent généralement un profil mixte pour le résident, c'est-à-dire étudiant – enseignant – chercheur – clinicien. Ce résident travaille 60 heures par semaine, pendant 48 semaines par année; en moyenne, il consacre 60 % de sa semaine de travail comme clinicien, soit quelque 36 heures, alors que, comme étudiant, il effectue 9 heures par semaine.

⁴⁰ (<http://www.fmrq.qc.ca/>)

NOTE : en utilisant ce repère nord-américain de 9 heures/semaine, le résident accumule un crédit (45 heures) pour cinq semaines de résidence; en concédant 48 semaines de résidence par année, l'application de cette norme nord-américaine permet de comptabiliser entre 9 et 10 crédits par année pour un résident. Ce calcul sommaire illustre clairement que l'utilisation du crédit pour comptabiliser la formation du résident n'est pas appropriée, à moins que l'on soit les seuls à avoir le bon pas au Québec.

5. Vu en termes du poids de la formation complète, on peut faire la comparaison suivante : alors qu'un Ph.D. en Chimie, par exemple, vaut 90 crédits, la résidence en Neurochirurgie se voit attribuer 364 crédits! Donc l'équivalent de quatre (4) Ph.D. ?

Très tôt dans le processus d'élaboration d'une nouvelle grille de pondération, le groupe de travail fut saisi de ce phénomène inflationniste du décompte des résidents dans le GDEU. C'est alors qu'une proposition de rectification fut mise de l'avant : on appliquerait un facteur arbitraire de 65 % aux EEETP de GDEU pour les résidents de médecine et on les traiterait au premier cycle. À noter que cette importante proposition fut agréée très tôt par le Comité conjoint. La situation inflationniste des résidents semblait être admise d'emblée par la grande majorité des intervenants. Sans doute, aurait-il été préférable que l'on s'arrête plus longuement à cette question, afin de mieux évaluer le facteur de correction en lui donnant un meilleur fondement. Peut-être même que le facteur de 65 % est encore trop fort ? Et pourtant le MELS vient de hausser ce poids de 65 à 82,5 % sans ajout financier équivalent. Il n'est pas indifférent de noter que les résidents augmentent de plus de 6,3 % / année depuis les cinq dernières années et que cette augmentation se poursuivra pour encore plusieurs autres années; le nombre des EEETP de résidents dépassera 5 000 en 2009-2010.

EN GUISE DE CONCLUSION :

Quelques pistes de suivi

Afin de bien cadrer nos recommandations, il est utile de rappeler que les objectifs de la Politique québécoise de financement des universités⁴¹ s'énoncent comme suit :

- assurer la transparence des choix budgétaires, l'équité dans le partage des ressources disponibles, la prévisibilité du niveau des ressources des établissements, la cohérence par rapport aux attentes gouvernementales et le maintien de l'équilibre budgétaire annuel dans chaque établissement;
- respecter les choix que font les universités pour la mise en œuvre de leurs activités de formation et de recherche et convenir à cet effet avec chaque établissement d'indicateurs de performance;
- fonder l'essentiel du partage de l'enveloppe budgétaire disponible sur une approche dynamique, capable de s'ajuster aux situations nouvelles, aux mutations des établissements et aux attentes générales du gouvernement et de la société, ce partage reflétant de manière visible à la fois le volume et la nature des activités d'enseignement et de recherche considérées aux fins d'allocation.

(p. 12)

Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans la poursuite des objectifs énoncés dans cette première politique de financement des universités québécoises et découlent des analyses présentées dans ce document :

1. **le caractère dynamique de la formule de financement de la fonction *enseignement* commande une révision périodique de la grille et il ne devrait pas s'écouler plus de cinq ans entre deux révisions ce qui implique une révision imminente; idéalement, cette révision devrait être triennale et s'appuyer sur les données des trois dernières années disponibles pour plus de stabilité et de validité; tel que signalé à quelques reprises dans le texte, tenter de *faire le plus de kilométrage possible avec la grille actuelle équivaut à revenir à une approche historique avec une nouvelle année d'ancrage;***
2. **il demeure essentiel de baliser l'octroi de subventions spécifiques entre deux révisions de la grille et cette balise devrait prendre la forme d'un pourcentage de la subvention générale consacrée au financement de la fonction *enseignement*; lors des échanges du**

⁴¹ Ibid.

Comité conjoint sur ce sujet, une balise de 10 %, donc près de 150 M \$, avait été mise de l'avant;

- 3. afin de respecter la lettre et l'esprit de la politique de financement ainsi que les fondements méthodologiques de la démarche, les poids relatifs devraient demeurer les mêmes entre deux révisions de la grille de pondération et le MELS devrait appuyer financièrement ses choix prioritaires par l'octroi de subventions spécifiques; comme les subventions spécifiques ciblées doivent généralement être utilisées pour les fins spécifiées, les coûts observés des secteurs ciblés devraient être à la hausse lors de la révision périodique ainsi que les poids relatifs associés;**
- 4. compte tenu de l'ampleur des montants impliqués, il semble très important que le MELS bonifie substantiellement les mécanismes de contrôle et de vérification des déclarations annuelles des effectifs étudiants dans GDEU par les universités;**
- 5. il faut éliminer la grille dérivée et modifier la séquence utilisée pour escompter l'impact des frais de scolarité sur la subvention à chaque établissement; la séquence à retenir a été présentée en détail dans une partie précédente de ce document;**
- 6. il est plus que temps de modifier en profondeur le financement des résidents en médecine; il est essentiel et urgent de sortir le financement des résidents de la grille de poids relatifs;**
- 7. le financement à 100 % des variations d'effectifs étudiants ne constitue certainement pas une utilisation optimale des fonds gouvernementaux par le MELS et l'on doit aussi s'interroger sur les effets potentiellement néfastes de cette séquence décisionnelle sur les standards de qualité universitaire. On assiste dans les années qui ont suivi ces décisions à une accélération des délocalisations des formations dans des campus de proximité et à divers accommodements plus ou moins raisonnables :**
 - dans l'application des critères d'admission à certains programmes;**
 - dans l'assouplissement des séquences de cours à l'intérieur des programmes, par exemple en réduisant les exigences de cours pré requis ou corequis pour les inscriptions à certains cours.**

Jusqu'où ne pas aller trop loin dans la course aux clientèles et dans l'incitation en ce sens ?

Une réflexion s'impose sur la pertinence de maintenir le taux universel de financement à 100 % des variations d'effectifs étudiants et cette réflexion doit porter sur le niveau ainsi que la différenciation de ce niveau en fonction des coûts des effectifs marginaux, tout en assurant un financement adéquat pour l'augmentation des effectifs étudiants découlant de l'implantation de nouveaux programmes.

Comme la modification de cette règle pose problème dans un contexte de financement intégral des EEETP, il devient encore plus important de procéder à une révision périodique de la grille de poids relatifs afin d'actualiser l'impact de ces variations sur les coûts observés ainsi que sur les poids relatifs.

ANNEXES

ANNEXE A
Un sommaire des étapes relatives à la mise en place en 2006-2007
d'une nouvelle grille de pondération des clientèles étudiantes
dans la formule de financement de la fonction *enseignement*

1) Lancement de l'opération

| | |
|--------------|---|
| Juin 1999 | Le ministère de l'Éducation lance une consultation sur le financement des universités |
| Février 2000 | Le Ministère publie sa <i>Politique québécoise de financement des universités</i> ⁴² |
| Mars 2000 | <p>Le Ministère annonce un important réinvestissement (300 M \$ sur trois ans), assorti de « contrats de performance », dans le cadre d'une formule de financement complètement renouvelée dans laquelle disparaît le financement marginal des variations de clientèles. Un financement à base zéro est appliqué à la composante la plus importante des subventions, l'enveloppe de la fonction <i>enseignement</i>, qui est répartie entre établissements au prorata des étudiants en équivalence au temps complet pondérés inscrits dans chacun.</p> <p>Dans une tournée de consultation des établissements, une nouvelle grille de pondération est présentée et rejetée par la plupart. En attendant une grille satisfaisante, le Ministère utilise une ancienne grille qui sera temporairement intégrée à la nouvelle formule. Cette « grille transitoire » provient de l'estimation des coûts moyens observés par le Ministère en 1997-1998.</p> <p>Des montants sont mis de côté en prévision de l'implantation de la nouvelle grille, puisqu'une garantie est donnée à l'effet que le niveau actuel de financement de chaque établissement ne sera pas réduit.</p> |

2) Le Comité ministériel 2000-2001

| | |
|----------------|--|
| Septembre 2000 | <p>Le Ministère met sur pied un comité formé de cadres supérieurs des universités, dit <i>Comité ministériel</i> ou encore <i>Comité sur la classification des activités</i>, avec le mandat d'établir des groupes disciplinaires et des coefficients de pondération appropriés à la répartition de l'enveloppe de la fonction <i>enseignement</i>.</p> <p>Le <i>Comité ministériel</i> explore son mandat, amorce un inventaire des grilles utilisées dans différentes juridictions et engage une discussion des principes à mettre en œuvre.</p> |
| Hiver 2001 | <p>Le <i>Comité ministériel</i> forme un groupe technique composé de professionnels de la recherche institutionnelle et de responsables du secteur financier dans les établissements pour l'alimenter dans ses travaux.</p> <p>Étant donné que, lors d'une rencontre tenue en mars, les membres du <i>Comité ministériel</i> annoncent un rapport qui portera sur les principes qu'une grille doit satisfaire plutôt que sur une proposition chiffrée le Ministère engage des travaux techniques pour préparer une proposition de grille de pondération. Ces travaux se font par un examen visuel de la liste des cours.</p> |

⁴² Ibid.

2) Le Comité ministériel 2000-2001 (suite)

| | |
|---------------|---|
| Octobre 2001 | Le <i>Comité ministériel</i> remet son rapport, dans lequel il expose les principes qu'une grille doit satisfaire et propose que les ajustements sectoriels de financement qui sont requis pour tenir compte des coûts soient faits par le biais des droits de scolarité. |
| Novembre 2001 | Présentation publique par le Ministère d'une nouvelle grille — nouveaux regroupements sectoriels et nouveaux coefficients de pondération — à une assemblée de responsables universitaires qui lui font sur le champ un accueil mitigé. |

3) Travaux du Comité conjoint MELS – CREPUQ sur le financement de la fonction *enseignement*, (CCFFE) — Première ronde 2002-2003

| | |
|---------------------|--|
| Décembre 2001 | À la CREPUQ, le Comité permanent des affaires administratives et financières propose au Conseil d'administration d'entreprendre des démarches auprès du ministère de l'Éducation lui proposant de former un Comité conjoint avec le mandat de produire une classification et une grille de pondération des activités. |
| Hiver 2002 | La proposition est faite dans une lettre, le Ministère accepte la proposition et les parties désignent les membres du Comité conjoint sur le financement de la fonction <i>enseignement</i> (CCFFE) , ci-après appelé Comité conjoint. Un co-président est désigné par les universités, pour partager la présidence avec le sous-ministre adjoint responsable de l'Enseignement supérieur. |
| Mai 2002 | Le Comité conjoint tient sa première réunion, au cours de laquelle il forme un Groupe technique où se retrouvent la plupart des personnes qui avaient été impliquées dans les travaux réalisés pour le <i>Comité ministériel</i> au cours de l'hiver et de l'été 2001. |
| Été et automne 2002 | Le Groupe technique tient plusieurs rencontres de travail. La plupart des membres travaillent sur une base de données sur les étudiants et les dépenses des unités et procèdent à des analyses de coût par étudiant. Un sous-groupe s'engage dans une étude comparative avec l'Ontario. |
| Janvier 2003 | Le Groupe technique produit deux rapports; l'un proposant une grille de pondération basée sur une analyse des coûts moyens observés au Québec en 2000-2001, l'autre présentant une échelle de pondération basée sur le financement ontarien. |
| Mars 2003 | Le Comité conjoint remet son rapport au Ministère et aux chefs d'établissements à la CREPUQ. Le rapport propose l'adoption, avec quelques amendements et sur une base temporaire, d'une grille comportant 16 coefficients de pondération, obtenue à partir de l'analyse des coûts observés, pour remplacer la "grille transitoire" utilisée depuis deux ans. Il propose en outre que la grille soit finalisée suite à l'analyse des données sur les étudiants et les dépenses des années 2001-2002 et 2002-2003, au cours desquelles a été complété le réinvestissement triennal annoncé en 2000-2001. |
| Avril 2003 | Tenue d'élections provinciales donnant lieu à un changement de gouvernement. |
| Été 2003 | Silence radio. |

4) Travaux du Comité conjoint MELS – CREPUQ sur le financement de la fonction enseignement, (CCFFE) — Deuxième ronde 2004-2005

| | |
|--------------|--|
| Automne 2003 | <p>Le co-président de la partie universitaire au Comité conjoint obtient une rencontre avec le nouveau sous-ministre adjoint à l'Enseignement supérieur afin d'examiner la possibilité de relancer les travaux du Comité, conformément à la recommandation relative à l'examen des données de 2001-2002 et de 2002-2003 comme condition préalable à l'adoption d'une grille permanente.</p> <p>Le Ministère accepte l'idée de relancer les travaux dans l'optique d'améliorer les résultats et de s'approprier la démarche.</p> |
| Janvier 2004 | <p>Le 30, le Comité conjoint tient la première réunion de cette deuxième ronde de travaux. D'entrée de jeu, deux groupes de travail sont formés.</p> <p>Le Groupe de travail technique chargé de l'élaboration d'une grille de pondération sur la base des coûts observés reçoit le mandat de valider les résultats obtenus dans les travaux précédents en faisant l'examen des données des deux années les plus récentes pour lesquelles les données sont disponibles, 2001-2002 et 2002-2003.</p> <p>Le Groupe de travail technique sur le financement comparatif a le mandat de valider et d'appliquer la méthodologie permettant de mesurer les différences entre l'Ontario et le Québec pour ce qui est du financement des cycles et des disciplines.</p> |
| | |
| Mars 2005 | Les deux Groupes techniques présentent leur rapport. |
| Mai 2005 | Le Comité conjoint présente son deuxième rapport au Conseil d'administration de la Conférence des recteurs. Le rapport inclut la proposition d'une nouvelle grille de pondération. Une lettre est transmise au Ministère faisant état des modalités d'acceptation des recommandations du rapport. |

5) Conclusion : la nouvelle grille de pondération est mise en œuvre

| | |
|--------------|---|
| Automne 2006 | Avec l'annonce d'un réinvestissement de 90 M \$ pour 2006-2007 et l'année suivante, le Ministère décide de l'implantation de la nouvelle grille, en y apportant certains ajustements. |
|--------------|---|

[Retour au texte principal P.12 :](#)

ANXE B

**Analyse critique du modèle du MELS
pour établir les coûts moyens d'enseignement**

1. La grille de pondération inter-cycles

Tableau B-1 : Grille de pondération inter-cycles du MELS (1983-1984 à 2005-2006)

| Secteurs | Poids inter cycles | | |
|------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| | 1 ^{er} c. | 2 ^e c. | 3 ^e c. |
| 01 Périmédical | 1 | 1,5 | 1,8 |
| 02 Paramédical | 1 | 1,5 | 1,8 |
| 03 Sciences pures | 1 | 2,5 | 3,5 |
| 04 Sciences appliquées | 1 | 2,5 | 3,5 |
| 05 Sciences humaines | 1 | 2,5 | 3,3 |
| 06 Éducation | 1 | 2,1 | 2,8 |
| 07 Administration | 1 | 2,1 | 2,8 |
| 08 Arts | 1 | 2,1 | 2,8 |
| 09 Lettres | 1 | 2,5 | 3,3 |
| 10 Droit | 1 | 2,5 | 3,3 |
| 11 Médical | 1 | 1,5 | 1,8 |

En 1984-1985, le Ministère mena une première étude sur les bases de financement⁴³ qui mit essentiellement de l'avant les deux considérations suivantes eu égard à la pondération des activités d'enseignement :

- a) Les coûts sont adéquatement discriminés dans un ensemble de 11 secteurs d'enseignement (dits de financement).
- b) Une grille de pondération inter-cycles, inspirée de données d'universités américaines est retenue, permettant ainsi de ramener toutes les activités des divers cycles d'études en activités *équivalentes de premier cycle* et de simplifier appréciablement le problème de l'estimation des coûts moyens sectoriels. Cette table qui apparaît au Tableau B-1, est constituée de quatre familles de poids en fonction des secteurs (1 – 1,5 – 1,8; 1 – 2,1 – 2,8; 1 – 2,5 – 3,3; 1 – 2,5 – 3,5). Elle a eu une très longue vie, le Ministère l'utilisant pour évaluer les coûts moyens sectoriels qui ont servi de 1984-1985 à 1999-2000 inclusivement à l'ajustement de sa subvention en fonction des variations de l'effectif étudiant, et de 2000-

⁴³ ÉTUDE COMPARATIVE DES BASES DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC, D.G.E.R.U. – D.R.M.F., le 28 mai 1984 (Étude Isaac).

2001 à 2005-2006 pour le financement à 100 % de cet effectif, suite à l'adoption en 2000 de la *Politique québécoise de financement des universités*⁴⁴.

Pourtant, quand on examine attentivement l'étude ministérielle en question on constate toute la faiblesse méthodologique de ce choix. On trouvera à l'Annexe C une analyse critique de ce document ministériel de 1984 en ce qui concerne la pondération des cycles d'études. Cette grille a un fondement empirique si fragile qu'elle correspond essentiellement à un choix tendancieux et fort critiquable. L'effet général est de diminuer significativement les poids relatifs des deuxième et troisième cycles respectivement, par rapport au premier cycle dans la grande majorité des secteurs disciplinaires.

2. Déficiences méthodologiques de l'approche ministérielle qui a prévalu pour une longue période allant de 1984-1985 jusqu'en 2000-2001

Pendant toute cette période, le Ministère évalue les coûts moyens d'enseignement en fonction des secteurs disciplinaires et des cycles d'études selon la méthodologie exposée pour l'année 1997-1998 sur le site WEB du Ministère⁴⁵. Il en ressort des tables de pondération de l'effectif étudiant dont le fondement est critiquable.

Tout d'abord, le MELS retient *a priori* la table de pondération inter-cycles présentée au Tableau B-1. Cette table lui permet de ramener, secteur par secteur, l'effectif étudiant à 3 composantes (selon les cycles d'études, 1^{er}, 2^e et 3^e cycles) à un effectif à une seule composante, à savoir un *effectif étudiant en équivalence au temps plein de premier cycle* (EEETP_pond_cycle). Nous retrouvons cette donnée à la 3^e colonne du Tableau B-2 (extrait du site WEB du Ministère) présenté plus bas. Mais, le fondement de cette table inter-cycle n'est jamais apparu très clair. Son choix qui remonte à l'année 1984-1985 avait été fait à partir d'une compilation très sommaire des poids supposément utilisés dans quelques universités nord-américaines. Ce choix n'a été remis en cause que tout récemment par les travaux du Comité conjoint.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ <http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/cou-moy.asp>

Tableau B-2 : Ensemble des universités --> Coûts d'enseignement pour l'année universitaire 1997-1998⁴⁶

| Secteurs | Dépenses retenues | EEETP pondérés | Coûts moyens observés | Coûts moyens subventionnés | |
|-------------------------|-------------------------|-------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------|
| | | | | 1997-1998* | 1999-2000** |
| Médical | 87 036 739 \$ | 9 847,17 | 8 839 \$ | 7 150 \$ | 6 806 \$ |
| Périmédical | 21 338 765 \$ | 1 270,40 | 16 797 \$ | 13 587 \$ | 12 933 \$ |
| Paramédical | 35 573 201 \$ | 5 687,15 | 6 255 \$ | 5 060 \$ | 4 816 \$ |
| Sciences pures | 172 060 820 \$ | 25 197,96 | 6 828 \$ | 5 523 \$ | 5 258 \$ |
| Sciences appliquées | 168 719 788 \$ | 27 479,55 | 6 140 \$ | 4 967 \$ | 4 728 \$ |
| Sciences humaines | 206 249 742 \$ | 43 788,71 | 4 710 \$ | 3 810 \$ | 3 627 \$ |
| Sciences de l'éducation | 90 671 860 \$ | 18 738,92 | 4 839 \$ | 3 914 \$ | 3 726 \$ |
| Administration | 101 287 881 \$ | 25 907,69 | 3 910 \$ | 3 162 \$ | 3 010 \$ |
| Arts | 51 278 418 \$ | 7 650,23 | 6 703 \$ | 5 422 \$ | 5 161 \$ |
| Lettres | 68 032 364 \$ | 15 815,60 | 4 302 \$ | 3 480 \$ | 3 312 \$ |
| Droit | 28 118 545 \$ | 6 386,88 | 4 403 \$ | 3 561 \$ | 3 390 \$ |
| Total | 1 030 368 123 \$ | 187 770,26 | 5 487 \$ | 4 439 \$ | 4 225 \$ |

† Le taux correspond à 80,89 p. 100.
 ** Le taux correspond à 95,19 p. 100.

Par contre, les dépenses sont compilées dans SIFUQ⁴⁷ au niveau de chacun des départements (qui sont effectivement les centres de dépenses). Il faut donc, pour pouvoir évaluer les coûts moyens sectoriels, transposer les dépenses départementales en dépenses sectorielles. Lorsque le département concerné n'a des enseignements que dans un seul secteur disciplinaire, l'imputation de la dépense est simple, évidente. Mais, tel n'est pas le cas quand le département agit dans plus d'un secteur. Dans ce cas le Ministère emploie une méthodologie d'imputation de la dépense de ce département aux disciplines concernées **au prorata des EEETP_pond_cycle** à charge dans chaque secteur disciplinaire **sans pondération pour la discipline**. Ceci constitue fondamentalement un contre sens, puisqu'il s'agit en définitive d'établir des coûts moyens disciplinaires. Alors que la démarche principale vise essentiellement à faire ressortir la différence des coûts entre les diverses disciplines d'enseignement, on met de l'avant un principe d'égalité des coûts pour effectuer la ventilation des dépenses d'une unité administrative présente dans plus d'une discipline. Par exemple, un département qui a un nombre égal d'EEETP_pond_cycle dans une première discipline réputée peu dispendieuse (4 000 \$/EEETP_pond_cycle) et dans une deuxième beaucoup plus coûteuse (10 000 \$/EEETP_pond_cycle) verra sa dépense totale

⁴⁶ <http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/cou-moy.asp - 2>

⁴⁷ Ibid.

ventilée à 50 % dans chacune des disciplines, c'est-à-dire que chaque discipline concernée se verra imputer une dépense identique correspondant à un coût moyen de 7 000 \$/EEETP_pond_cycle, créant un biais évident par rapport à l'objectif visé d'évaluer des coûts moyens disciplinaires.⁴⁸

Une fois ce stratagème complété sur l'ensemble des départements, le calcul du coût moyen disciplinaire de premier cycle se fait aisément en totalisant toutes les dépenses imputées à la discipline concernée et en divisant le tout par le nombre total d'EEETP_pond_cycle à charge de cette même discipline. Finalement, pour obtenir le coût moyen des cycles supérieurs, il ne reste qu'à multiplier le coût du premier cycle par le poids prévu à la table de pondération inter cycles mentionnée plus haut.

Le Tableau B-2 illustre les résultats obtenus. La deuxième colonne de ce tableau (Dépenses retenues) donne le total des dépenses imputées à chaque secteur disciplinaire au terme de l'application du stratagème dont nous avons parlé plus haut. La troisième colonne totalise, pour chacun des mêmes secteurs, les EEETP_pond_cycle générés par la table de pondération choisie *a priori* par le Ministère (Tableau B-1). Les coûts moyens sectoriels (coûts moyens observés) qui apparaissent dans la 4^e colonne sont obtenus par le quotient de la dépense retenue (2^e colonne) par les EEETP_pond_cycle (3^e colonne). Pour tenir compte des droits de scolarité qui sont collectés directement par les universités, le Ministère calcule à la 5^e colonne, des coûts moyens *subventionnés* en appliquant une constante de proportionnalité égale à 80,89 p. 100. Finalement, dans la dernière colonne, le Ministère indexe à 95,19 p. 100 pour tenir compte de la compression de la subvention qui est intervenue entre l'année 1997-1998 (observation) et l'année 1999-2000 (Règles de financement).

Finalement, la table de pondération complète (secteurs/cycles) découle automatiquement de ces résultats (Tableaux B-1 et B-2). Ainsi, dans le Tableau B-2, si l'on compare le secteur Périmédical avec le secteur le moins dispendieux, à savoir l'Administration, que ce soit au niveau des coûts moyens observés ou des coûts moyens subventionnés, on obtient le poids de premier cycle du Périmédical : $16\,797\$/3\,910\$ = 13\,587\$/3\,162\$ = 12\,933\$/3\,010\$ = \mathbf{4,30}$, alors que le poids de premier cycle de l'Administration vaut **1,00**. Par contre, les poids du 2^e et du 3^e cycle s'obtiennent en multipliant le poids du 1^{er} cycle par le poids inter cycles postulé par le Ministère pour chaque secteur (Tableau B-1), à savoir $1 \times 2,1 = 2,1$ et $1 \times 2,8 = 2,8$

⁴⁸ Nous évaluerons à la section 5 l'importance du biais de ce raccourci méthodologique.

respectivement pour le 2^e et le 3^e cycle dans le cas du secteur de l'administration; pour le Pérимédical, nous obtenons de façon similaire, $4,30 \times 1,5 = 6,44$ et $4,30 \times 1,8 = 7,73$.

Ainsi, le MELS se trouvait à mettre de l'avant, année après année, une grille de pondération complète (secteurs/cycles) applicable à l'effectif étudiant et qui servait à la répartition de sa subvention de la fonction *enseignement* à partir de l'année 2000-2001. Pour les années antérieures, une grille semblable servait à fixer les «quanta» d'ajustement budgétaire en fonction de la variation de l'effectif étudiant.

3. Coûts moyens observés et grille de pondération 1997-1998

Cette grille que l'on retrouve dans la partie ombrée du Tableau B-3, a été utilisée par le Ministère pour faire l'ajustement des subventions aux universités de l'année 1999-2000, en fonction de la variation de l'effectif étudiant. À noter qu'ici les quanta d'ajustement sont calculés en tenant compte du coût moyen du soutien en plus du coût moyen d'enseignement.

Tableau B-3 : Grille primaire du MELS pour 1997-1998

| Secteurs | Coûts moyens observés | | | Poids correspondants | | |
|-------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle |
| 01 Pérимédical | 16 797 \$ | 25 196 \$ | 30 235 \$ | 4,30 | 6,44 | 7,73 |
| 02 Paramédical | 6 255 \$ | 9 383 \$ | 11 259 \$ | 1,60 | 2,40 | 2,88 |
| 03 Sc. Pures | 6 828 \$ | 17 070 \$ | 23 898 \$ | 1,75 | 4,37 | 6,11 |
| 04 Sc. appliquées | 6 140 \$ | 15 350 \$ | 21 490 \$ | 1,57 | 3,93 | 5,50 |
| 05 Sc. humaines | 4 710 \$ | 11 775 \$ | 15 543 \$ | 1,20 | 3,01 | 3,98 |
| 06 Éducation | 4 839 \$ | 10 162 \$ | 13 549 \$ | 1,24 | 2,60 | 3,47 |
| 07 Administration | 3 910 \$ | 8 211 \$ | 10 948 \$ | 1,00 | 2,10 | 2,80 |
| 08 Arts | 6 703 \$ | 14 076 \$ | 18 768 \$ | 1,71 | 3,60 | 4,80 |
| 09 Lettres | 4 302 \$ | 10 755 \$ | 14 197 \$ | 1,10 | 2,75 | 3,63 |
| 10 Droit | 4 403 \$ | 11 008 \$ | 14 530 \$ | 1,13 | 2,82 | 3,72 |
| 11 Médical | 8 839 \$ | 13 259 \$ | 15 910 \$ | 2,26 | 3,39 | 4,07 |

4. Coûts moyens observés et grille de pondération 1998-1999

Selon une démarche similaire, le MELS actualisa sa grille sectorielle pour l'année 1998-1999. Cette nouvelle grille très semblable à la précédente, apparaît au Tableau B-4; elle a servi à l'application de la nouvelle politique de financement en 2000-2001 et à été utilisée pendant 5 ans, jusqu'en 2006-2007.

Tableau B-4 : Grille primaire du MELS pour 1998-1999

| Secteurs | Coûts moyens observés | | | Poids correspondants | | |
|-------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle |
| 01 Périmédical | 16 972 \$ | 25 458 \$ | 30 550 \$ | 4,31 | 6,46 | 7,76 |
| 02 Paramédical | 6 069 \$ | 9 104 \$ | 10 924 \$ | 1,54 | 2,31 | 2,77 |
| 03 Sc. Pures | 6 808 \$ | 17 020 \$ | 23 828 \$ | 1,73 | 4,32 | 6,05 |
| 04 Sc. appliquées | 6 090 \$ | 15 225 \$ | 21 315 \$ | 1,55 | 3,87 | 5,41 |
| 05 Sc. humaines | 4 782 \$ | 11 955 \$ | 15 781 \$ | 1,21 | 3,04 | 4,01 |
| 06 Éducation | 4 969 \$ | 10 435 \$ | 13 913 \$ | 1,26 | 2,65 | 3,53 |
| 07 Administration | 3 939 \$ | 8 272 \$ | 11 029 \$ | 1,00 | 2,10 | 2,80 |
| 08 Arts | 6 718 \$ | 14 108 \$ | 18 810 \$ | 1,71 | 3,58 | 4,78 |
| 09 Lettres | 4 352 \$ | 10 880 \$ | 14 362 \$ | 1,10 | 2,76 | 3,65 |
| 10 Droit | 4 341 \$ | 10 853 \$ | 14 325 \$ | 1,10 | 2,76 | 3,64 |
| 11 Médical | 8 873 \$ | 13 310 \$ | 15 971 \$ | 2,25 | 3,38 | 4,05 |

5. Évaluation du biais créé par la répartition des dépenses observées dans l'ancien modèle du MELS

Comme nous l'avons vu à la section 1.2 plus haut, la façon que l'ancien modèle utilise pour répartir les dépenses observées sur les divers secteurs disciplinaires constitue un raccourci méthodologique qui crée un biais significatif dans l'évaluation des coûts moyens. Nous évaluerons ici l'importance de ce biais en utilisant le fichier de travail qui a servi à établir la nouvelle grille de pondération à partir des données des années 2001-2002 et 2002-2003. Il s'agit tout d'abord de reconstituer la grille inter-cycles associée à la grille (primaire) recommandée par le Comité conjoint. On retrouve cette grille au Tableau B-5.

Tableau B-5 : Grille inter-cycles du Comité conjoint

| Famille | 1 ^{er} c | 2 ^e c | 3 ^e c |
|---|-------------------|------------------|------------------|
| Médecine dentaire | 1,00 | 0,80 | 1,28 |
| Médecine vétérinaire | 1,00 | 0,97 | 1,11 |
| Optométrie | 1,00 | 1,10 | 1,76 |
| Paramédical (sauf Sc. inf. et Pharm) | 1,00 | 2,53 | 4,04 |
| Sc. Infirmières | 1,00 | 1,56 | 6,25 |
| Pharmacie | 1,00 | 1,56 | 6,25 |
| Sc. pures (sauf Maths) | 1,00 | 2,75 | 4,40 |
| Mathématiques | 1,00 | 2,73 | 5,47 |
| Architecture et design de l'environnement | 1,00 | 2,15 | 3,07 |
| Génie | 1,00 | 1,92 | 3,85 |
| Informatique | 1,00 | 1,56 | 3,91 |
| Agriculture, foresterie et géodésie | 1,00 | 1,79 | 1,79 |
| Sciences humaines et sociales | 1,00 | 3,37 | 4,81 |
| Géographie | 1,00 | 2,75 | 4,40 |
| Éducation (sauf Éd. Phys.) | 1,00 | 1,38 | 3,45 |
| Éducation physique | 1,00 | 1,92 | 4,40 |
| Administration | 1,00 | 1,92 | 4,81 |
| Beaux-arts | 1,00 | 1,48 | 2,11 |
| Cinéma et photographie | 1,00 | 2,15 | 3,07 |
| Musique | 1,00 | 1,32 | 1,89 |
| Lettres | 1,00 | 3,50 | 5,00 |
| Droit | 1,00 | 2,73 | 3,91 |
| Médecine | 1,00 | 1,76 | 2,82 |
| Médecine résidents | | 0,65 | |

En employant cette grille, nous calculons les **EEETP_pond_cycle** de chaque unité administrative de tous et chacune des universités retenues dans l'étude du Comité conjoint. Nous utilisons alors cette donnée pour répartir la dépense des unités administratives sur les divers secteurs disciplinaires (familles), comme le fait l'ancien modèle ministériel. Puis en faisant la sommation de ces dépenses sur chacune des familles, nous pouvons calculer un coût moyen de premier cycle que nous comparons à l'équivalent obtenu à partir de l'utilisation, comme il se doit, des **EEETP_pond** pour répartir les dépenses. Les résultats comparés apparaissent aux Tableaux B-6 et B-7.

Tableau B-6 : Répartition sectorielle des dépenses observées**(par ordre de code des familles)**

| Famille | EEETP bruts | Selon les EEETP_pond | Selon les EEETP_pond_cycle | Transfert | |
|---|-------------|----------------------|----------------------------|--------------|---------|
| | | | | Absolu | % |
| | | A (\$) | B (\$) | (A - B) (\$) | (A-B)/A |
| Médecine dentaire | 1 560 | 37 697 056 | 36 357 804 | 1 339 252 | 3,55 % |
| Médecine vétérinaire | 1 114 | 32 003 338 | 31 985 165 | 18 173 | 0,06 % |
| Optométrie | 326 | 6 009 853 | 6 009 854 | -1 | 0,00 % |
| Paramédical | 6 795 | 69 099 325 | 68 918 665 | 180 660 | 0,26 % |
| Sc. Infirmières | 3 672 | 21 651 368 | 22 723 241 | -1 071 873 | -4,95 % |
| Pharmacie | 2 228 | 14 261 924 | 14 988 603 | -726 679 | -5,10 % |
| Sc. pures (sauf Maths) | 23 689 | 263 950 092 | 282 595 693 | -18 645 601 | -7,06 % |
| Mathématiques | 15 409 | 93 643 302 | 100 006 899 | -6 363 597 | -6,80 % |
| Architecture et design de l'environnement | 4 176 | 34 126 223 | 34 038 908 | 87 315 | 0,26 % |
| Génie | 26 428 | 250 562 482 | 244 018 405 | 6 544 077 | 2,61 % |
| Informatique | 15 902 | 92 172 171 | 96 073 320 | -3 901 149 | -4,23 % |
| Agriculture, foresterie et géodésie | 2 591 | 47 895 543 | 40 156 179 | 7 739 364 | 16,16 % |
| Sciences humaines et sociales | 71 087 | 424 984 214 | 446 928 496 | -21 944 282 | -5,16 % |
| Géographie | 2 214 | 22 155 725 | 21 842 483 | 313 242 | 1,41 % |
| Éducation (sauf Éd. Phys.) | 24 092 | 156 035 430 | 153 298 986 | 2 736 444 | 1,75 % |
| Éducation physique | 2 418 | 19 931 009 | 19 447 601 | 483 407 | 2,43 % |
| Administration | 38 445 | 196 941 707 | 202 614 836 | -5 673 129 | -2,88 % |
| Beaux-arts | 5 713 | 56 202 942 | 47 887 520 | 8 315 423 | 14,80 % |
| Cinéma et photographie | 2 284 | 16 114 658 | 14 519 367 | 1 595 291 | 9,90 % |
| Musique | 3 985 | 44 121 791 | 42 701 176 | 1 420 615 | 3,22 % |
| Lettres | 25 802 | 131 172 108 | 138 405 809 | -7 233 700 | -5,51 % |
| Droit | 10 491 | 68 732 077 | 67 184 511 | 1 547 566 | 2,25 % |
| Médecine | 13 990 | 170 241 260 | 137 002 195 | 33 239 065 | 19,52 % |
| Total | 304 412 | 2 269 705 597 | 2 269 705 715 | -118 | 0,00 % |

Tableau B-7 : Répartition sectorielle des dépenses observées (par ordre décroissant du transfert)

| Famille | EEETP bruts | Selon les EEETP_pond A (\$) | Selon les EEETP_pond_cycle B (\$) | Transfert | |
|------------------------------------|-------------|--------------------------------|--------------------------------------|------------------------|----------------|
| | | | | Absolu (A - B) (\$) | % (A - B)/A |
| Médecine | 13 990 | 170 241 260 | 137 002 195 | 33 239 065 | 19,52 % |
| Beaux-arts | 5 713 | 56 202 942 | 47 887 520 | 8 315 423 | 14,80 % |
| Agriculture, foresterie et géo. | 2 591 | 47 895 543 | 40 156 179 | 7 739 364 | 16,16 % |
| Génie | 26 428 | 250 562 482 | 244 018 405 | 6 544 077 | 2,61 % |
| Éducation (sauf Éd. Phys.) | 24 092 | 156 035 430 | 153 298 986 | 2 736 444 | 1,75 % |
| Cinéma et photographie | 2 284 | 16 114 658 | 14 519 367 | 1 595 291 | 9,90 % |
| Droit | 10 491 | 68 732 077 | 67 184 511 | 1 547 566 | 2,25 % |
| Musique | 3 985 | 44 121 791 | 42 701 176 | 1 420 615 | 3,22 % |
| Médecine dentaire | 1 560 | 37 697 056 | 36 357 804 | 1 339 252 | 3,55 % |
| Éducation physique | 2 418 | 19 931 009 | 19 447 601 | 483 407 | 2,43 % |
| Géographie | 2 214 | 22 155 725 | 21 842 483 | 313 242 | 1,41 % |
| Paramédical | 6 795 | 69 099 325 | 68 918 665 | 180 660 | 0,26 % |
| Architecture et des. de l'environ. | 4 176 | 34 126 223 | 34 038 908 | 87 315 | 0,26 % |
| Médecine vétérinaire | 1 114 | 32 003 338 | 31 985 165 | 18 173 | 0,06 % |
| Optométrie | 326 | 6 009 853 | 6 009 854 | -1 | 0,00 % |
| Pharmacie | 2 228 | 14 261 924 | 14 988 603 | -726 679 | -5,10 % |
| Sc. Infirmières | 3 672 | 21 651 368 | 22 723 241 | -1 071 873 | -4,95 % |
| Informatique | 15 902 | 92 172 171 | 96 073 320 | -3 901 149 | -4,23 % |
| Administration | 38 445 | 196 941 707 | 202 614 836 | -5 673 129 | -2,88 % |
| Mathématiques | 15 409 | 93 643 302 | 100 006 899 | -6 363 597 | -6,80 % |
| Lettres | 25 802 | 131 172 108 | 138 405 809 | -7 233 700 | -5,51 % |
| Sc. pures (sauf Maths) | 23 689 | 263 950 092 | 282 595 693 | -18 645 601 | -7,06 % |
| Sciences humaines et sociales | 71 087 | 424 984 214 | 446 928 496 | -21 944 282 | -5,16 % |
| Total | 304 412 | 2 269 705 597 | 2 269 705 715 | -118 | 0,00 % |

Comme on peut le voir ces tableaux B-6 et B-7, le raccourci méthodologique de l'ancienne approche ministérielle produit des transferts appréciables d'argent entre les secteurs disciplinaires. Dans ce cas de simulation sur les deux années 01-02 et 02-03, les grands perdants sont les secteurs à coûts moyens élevés, au premier chef Médecine avec une perte de l'ordre de 16,5 M \$ (33 M \$/2). Les trois plus grands perdants absorbent des pertes relatives tout près ou au-delà de 15 %. En contre partie, les gagnants sont les secteurs à coûts moyens faibles, comme par exemple le secteur des Sciences humaines et sociales, avec un gain de 11 M \$ en moyenne sur une base annuelle. Globalement, le raccourci en question a comme effet de réduire significativement la dispersion des coûts moyens observés et de produire des résultats moins discriminants.

[Retour au texte principal P. 19](#)

[Retour au texte principal](#)

ANNEXE C

Analyse critique du volet *Pondération des cycles d'études de l'Étude comparative* des bases de financement des universités du Québec de 1984 du MELS⁴⁹

Dans son Étude le Ministère a examiné 30 systèmes de coût en Amérique du Nord, pour retenir finalement 18 universités ou systèmes universitaires. Il s'agit de :

- Arkansas Public Colleges and Universités (Système d'État)
- University System of Georgia (Université d'État)
- Kansas Board of Regents (Système d'État – Grands établissements)
- Kansas Board of Regents (Système d'État – Petits établissements)
- New Mexico (Système d'État – Petits établissements)
- New Mexico (Système d'État – Grands établissements)
- Ohio Board of Regents (Système d'État)
- Oklahoma, excluding health schools (Système d'État)
- South Carolina Commission of Higher Education (Système d'État)
- State Council of Higher Education for Virginia (Système d'État) : Operating Budget 1982-84
- State Council of Higher Education for Virginia (Système d'État) : The Cost of Higher Education 1975-76
- State of Washington Council for Postsecondary Education (Système d'État)
- West Virginia (Système d'État)
- University of British Columbia
- Les universités de l'Ontario (Système d'état)
- Maritime Provinces Higher Education Commission (Système d'État)
- Université Laval (échantillon)
- Université McGill (rapport verbal)

De cet ensemble, le document collige 327 observations qui portent sur une ou plusieurs valeurs se rapportant aux différents niveaux d'études : 1^{er} cycle (1^{ère} et 2^e années, 3^e et 4^e années), 2^e et 3^e

⁴⁹ Ibid.

cycles. Il classe ces observations dans l'un ou l'autre des 11 secteurs disciplinaires du Québec et en tire sa grille de pondération inter-cycles (Cf. Tableau B-1, plus haut).

Il est inconcevable qu'une telle table de pondération, fondée sur une démarche aussi déficiente sur le plan méthodologique, ait résisté aussi longtemps (1983-1984 à 2006-2007). Nous allons faire ressortir les diverses faiblesses de l'Étude.

- a) Tout d'abord, il importe de noter que si l'on veut parler de systèmes comparables (Peers), on doit éliminer les données des universités individuelles (Laval et McGill) et les cas de doublons (Kansas et New-Mexico), ce qui ramène le tout à 14 systèmes universitaires et 271 observations qui forment un ensemble plutôt hétéroclite de données dont la valeur statistique n'est pas très bonne compte tenu que l'on veut couvrir 11 secteurs disciplinaires et 3 cycle d'études.
- b) Alors que le document affirme d'entrée de jeu que l'analyse des informations recueillies démontre que la pondération des cycles doit être traitée par secteur disciplinaire, on n'hésite pas à retenir les données de systèmes (3 sur 18) qui ne présentent aucune discrimination disciplinaire (Georgia, Oklahoma et Washington). Ceci a comme effet de réduire significativement la dispersion des poids observés aux deuxième et troisième cycles (phénomène d'aplatissement).
- c) Nous sommes en présence d'une approche très impressionniste : souvent (8 sur 18 systèmes), on utilise exclusivement des ratios Étudiants/professeurs pour établir des poids financiers. D'autres fois (4 sur 18), les ratios de coûts portent sur toutes les fonctions, à savoir l'enseignement, le soutien et terrains et bâtiments. Dans 2 cas il est difficile de voir sur quelle base les ratios sont calculés (South Carolina et Mc Gill). Finalement, il n'y a que 4 systèmes où les ratios sont calculés, comme il se doit, sur les coûts unitaires de la fonction *enseignement* uniquement (Ohio, New-Mexico 1, New-Mexico 2 et Virginia).
- d) Par exemple, dans le système de West Virginia, le document analysé affiche un ratio de 11:1 pour «Health Professions; Health Services and Paramedical Technologies (Lower and Upper Level)», alors que pour «Undergraduate, Lower Level, other than Health and Engineering», on a un ratio de 23:1, les auteurs de l'Étude retiennent un poids unique de 2,09 (23 / 11) pour les trois secteurs périmédical, paramédical et médical du système québécois.

- e) Sans doute que la déficience la plus importante de cette Étude, est le fait que l'on n'emploie aucune pondération pour tenir compte du volume des sous-secteurs dans l'agglomération sectorielle de même que des sous-niveaux d'études. Par exemple,
- f) Plus souvent qu'autrement, la discrimination est faite en termes de programmes, et non pas en termes de disciplines académiques ou de secteurs disciplinaires, v.g. Engineering, Business Administration, Health Professions, etc. Ceci affaiblit la valeur des poids obtenus pour les secteurs disciplinaires.
- g) Dans le cas du Kansas, l'Étude laisse de côté les deux plus grandes universités, à savoir University of Kansas (35 000 étudiants) et Kansas State University (23 000 étudiants) pour ne retenir que les deux autres qui sont plus petites, à savoir Wichita State University (14 000 étudiants) et Emporia State University (6 354 étudiants). Sous le vocable de «grands établissements», l'Étude considère les données du groupe de comparaison de Wichita (University of Akron, Cleveland State University, Portland State University et Virginia Commonwealth University, qui sont tous beaucoup plus gros que Wichita) pour lesquelles on assimile à «Other Health Sciences» les trois secteurs disciplinaires Périmédical, Paramédical et Médical. Par ailleurs, on ne présente aucun résultat pour le Droit. Sous le vocable de «petits établissements» on prend les données du groupe de comparaison d'Emporia, dans lesquelles on a aussi un résultat pour Other Health Sciences mais que l'on assimile cette fois uniquement au secteur Périmédical.
- h) La grande majorité des systèmes analysés (13/18) différencient deux niveaux au premier cycle, à savoir *Lower Level (Freshmans and sophomores)* et *Upper Level (Juniors and Seniors)*. Les auteurs de l'Étude utilisent comme poids de référence la moyenne arithmétique des poids de ces deux niveaux sans pondération pour tenir compte du volume d'activités de chacun. Or il arrive généralement que le volume du deuxième niveau est significativement plus faible que celui du premier alors que les coûts moyens sont beaucoup élevés pour l'*Upper Level* que pour le *Lower Level*. Par exemple, le document de l'*University System of Georgia* fait état de 2 944 574 *Quarter Credits Hours* pour le *Lower Level* alors qu'il en donne 1 395 360 pour l'*Upper Level*. Par ailleurs, le même document parle d'un poids de 1,00 pour le *Lower Level* alors qu'il utilise 1,39 pour l'*Upper Level*. Pour les auteurs, le poids du premier cycle s'obtient par la moyenne arithmétique des poids

des deux niveaux, à savoir $1,195 = (1,00+1,39)/2$. Par contre, si l'on tient compte des volumes d'activités des deux niveaux, on obtient plutôt $1,125 = (1,00*2\,944\,574 + 1,39*1\,395\,360) / (2\,944\,574+1\,395\,360)$. Le poids de référence du premier cycle étant plus faible, on voit donc que les poids des cycles supérieurs sont augmentés d'autant, en l'occurrence, 2,427 au lieu de 2,285. On comprendra donc que l'approche retenue diminue systématiquement le poids des cycles supérieurs (phénomène d'aplatissement). Ce biais serait encore plus important si on tenait compte du fait que le système universitaire québécois n'a pas la première année du système nord-américain, qui se trouve dans les Cégeps.

- i) On sait que les secteurs périmédical, paramédical et médical sont particulièrement sensibles à la question du coût moyen. Or, dans l'Étude on trouve quatre systèmes où ces trois secteurs sont confondus sous l'appellation *Health Professions* (Kansas, New-Mexico, Virginia et West-Virginia) avec des poids identiques. Deux autres systèmes ne distinguent pas les secteurs périmédical et paramédical (Arkansas et New-Mexico, petits établissements). Avec les trois systèmes mentionnés plus haut au point b) qui ne font aucune discrimination disciplinaire, on se retrouve avec très peu de systèmes qui traitent adéquatement ces trois secteurs.
- j) Dans le cas des secteurs 1 (périmédical) et 2 (paramédical) de l'Arkansas, on ne tient pas compte des poids des 3^e et 4^e années (Upper Level) du premier cycle pour calculer le poids du 2^e cycle, ce qui a comme effet d'augmenter significativement ce dernier (2,857 vs 2,2857). Est-ce une erreur pure et simple ou un choix explicite de l'auteur de l'Étude ?

[Retour au texte principal : p.13](#)

[Retour au texte principal : p.74](#)

ANNEXE D

Analyse longitudinale du financement

Compte tenu des carences de la grille de transition employée par défaut pour la période de six ans allant de 2000-2001 à 2005-2006 inclusivement et compte tenu de l'adoption de la nouvelle grille avec certains ajustements faits par le MELS à partir de 2006-2007, la présente analyse portera sur la période de 8 ans de 2000-2001 à 2007-2008 afin d'évaluer, année après année, la différence de financement pour chacun des universités du système produite d'une part, par la grille recommandée par le Comité conjoint (sans les ajustements subséquents) et la grille courante, d'autre part. Pour simplifier, nous allons identifier la première, Grille_CC et la deuxième Grille_MELS, étant entendu que cette dernière a deux composantes, à savoir Grille_MELS_00-01 pour la période de transition et Grille_MELS_06-07 pour la fin du cycle. Nous allons travailler avec la forme primaire des grilles et non pas avec la forme dérivée. Les grilles en question sont présentées dans le Tableau D-8.

Tableau D-8 : Grilles du MELS (2000-2001 et 2006-2007) et Grille du Comité conjoint

| Famille | Grille_MELS_00-01 | | | Grille_MELS_06-07 | | | Grille_Comité conjoint | | |
|-------------------------------------|-------------------|------|------------------|-------------------|------|------|------------------------|------|------|
| | 1 ^{er} c | 2e c | 3 ^e c | 1 ^{er} c | 2e c | 3e c | 1 ^{er} c | 2e c | 3e c |
| Médecine dentaire | 4,31 | 6,46 | 7,76 | 6,12 | 5,11 | 8,13 | 6,23 | 5,00 | 8,00 |
| Médecine vétérinaire | 4,31 | 6,46 | 7,76 | 7,43 | 7,19 | 8,13 | 7,20 | 7,00 | 8,00 |
| Optométrie | 4,31 | 6,46 | 7,76 | 4,22 | 5,11 | 8,13 | 4,54 | 5,00 | 8,00 |
| Paramédical | 1,54 | 2,31 | 2,77 | 1,97 | 5,11 | 8,13 | 1,98 | 5,00 | 8,00 |
| Sc. Infirmières | 1,54 | 2,31 | 2,77 | 1,57 | 1,95 | 8,13 | 1,28 | 2,00 | 8,00 |
| Pharmacie | 1,54 | 2,31 | 2,77 | 1,30 | 1,95 | 8,13 | 1,28 | 2,00 | 8,00 |
| Sc. pures | 1,73 | 4,32 | 6,05 | 1,82 | 5,11 | 8,13 | 1,82 | 5,00 | 8,00 |
| Mathématiques | 1,73 | 4,32 | 6,05 | 1,30 | 3,52 | 7,20 | 1,28 | 3,50 | 7,00 |
| Architecture et design de l'envir. | 1,55 | 3,87 | 5,41 | 1,64 | 3,52 | 4,97 | 1,63 | 3,50 | 5,00 |
| Génie | 1,55 | 3,87 | 5,41 | 1,82 | 3,52 | 7,20 | 1,82 | 3,50 | 7,00 |
| Informatique | 1,55 | 3,87 | 5,41 | 1,30 | 1,95 | 4,97 | 1,28 | 2,00 | 5,00 |
| Agriculture, foresterie et géodésie | 1,55 | 3,87 | 5,41 | 3,98 | 7,19 | 7,20 | 3,91 | 7,00 | 7,00 |
| Sciences humaines et sociales | 1,21 | 3,04 | 4,01 | 1,05 | 3,52 | 4,97 | 1,04 | 3,50 | 5,00 |
| Géographie | 1,21 | 3,04 | 4,01 | 1,82 | 5,11 | 8,13 | 1,82 | 5,00 | 8,00 |
| Éducation (sauf Éd. Phys.) | 1,26 | 2,65 | 3,53 | 1,45 | 1,95 | 4,97 | 1,45 | 2,00 | 5,00 |
| Éducation physique | 1,26 | 2,65 | 3,53 | 1,82 | 3,52 | 8,13 | 1,82 | 3,50 | 8,00 |
| Administration | 1,00 | 2,10 | 2,80 | 1,05 | 1,95 | 4,97 | 1,04 | 2,00 | 5,00 |
| Beaux-arts | 1,71 | 3,58 | 4,78 | 2,42 | 3,52 | 4,97 | 2,37 | 3,50 | 5,00 |
| Cinéma et photographie | 1,71 | 3,58 | 4,78 | 1,64 | 3,52 | 4,97 | 1,63 | 3,50 | 5,00 |
| Musique | 1,71 | 3,58 | 4,78 | 2,69 | 3,52 | 4,97 | 2,65 | 3,50 | 5,00 |
| Lettres | 1,10 | 2,76 | 3,65 | 1,00 | 3,52 | 4,97 | 1,00 | 3,50 | 5,00 |
| Droit | 1,10 | 2,76 | 3,64 | 1,30 | 3,52 | 4,97 | 1,28 | 3,50 | 5,00 |
| Médecine | 2,25 | 3,38 | 4,05 | 3,26 | 5,11 | 8,13 | 2,84 | 5,00 | 8,00 |
| Médecine Résidents | | 3,38 | | | 2,12 | | | 1,85 | |

La Grille_MELS_00-01 est la grille primaire reconstituée à partir de la grille (dérivée) apparaissant à l'Annexe 1 des Règles de financement du MELS pour l'année 2000-2001.

La Grille_MELS_06-07 est la grille primaire reconstituée à partir de la grille apparaissant dans les Règles de financement du MELS pour l'année 2006-2007⁵⁰, mais sans les ajustements particuliers faits par le MELS pour Sciences infirmières et pour Médecine. Finalement, la Grille_CC est celle recommandée par le Comité conjoint MELS-CREPUQ en mars 2005.

Pour chacune des huit (8) années concernées, nous avons fait une requête dans GDEU pour obtenir les EEETP de fonctionnement de chaque université, ventilés selon le code Clarder, le niveau d'études (cycle), la famille de financement et le statut de l'étudiant. Comme, pour les années 00-01 à 05-06 inclusivement, la ventilation des EEETP est faite en fonction des onze anciens domaines de financement, nous avons établi la famille de financement applicable à partir

⁵⁰ Ibid.

de la table des codes Clarder versus les familles de financement arrêtées par le Comité conjoint. Nous avons appliqué sur ces EEETP chacune des tables de pondération mentionnées plus haut. Et la proportion des EEETP pondérés de chaque université sur l'ensemble nous permet d'établir la part du financement de la fonction *enseignement* qui lui revient.

Les enveloppes de financement de la fonction *enseignement* sont obtenues à partir des enveloppes de subvention apparaissant dans les Règles de financement de chaque année du MELS, auxquelles sont additionnés les droits de scolarité. Ces enveloppes de financement sont données dans le tableau D-9 qui suit.

Tableau D-9 : Enveloppes de financement

| Année | Subvention | EEETP | Droits de scolarité | | Financement |
|-------|------------------|---------|---------------------|----------------|------------------|
| | | | Unitaire | Totaux | |
| 00-01 | 881 747 000 \$ | 146 583 | 1 059 \$ | 155 231 651 \$ | 1 036 978 651 \$ |
| 01-02 | 946 455 400 \$ | 168 665 | 1 059 \$ | 178 616 447 \$ | 1 125 071 847 \$ |
| 02-03 | 1 067 317 700 \$ | 178 149 | 1 059 \$ | 188 659 516 \$ | 1 255 977 216 \$ |
| 03-04 | 1 070 631 800 \$ | 186 222 | 1 059 \$ | 197 209 140 \$ | 1 267 840 940 \$ |
| 04-05 | 1 174 788 200 \$ | 187 584 | 1 059 \$ | 198 651 064 \$ | 1 373 439 264 \$ |
| 05-06 | 1 252 246 100 \$ | 190 119 | 1 059 \$ | 201 336 254 \$ | 1 453 582 354 \$ |
| 06-07 | 1 342 515 000 \$ | 191 703 | 1 059 \$ | 203 013 901 \$ | 1 545 528 901 \$ |
| 07-08 | 1 397 593 700 \$ | 192 268 | 1 059 \$ | 203 612 151 \$ | 1 601 205 851 \$ |

Les résultats de cette analyse longitudinale sont affichés en milliers de dollars au Tableau D-10.

Tableau D-10 : Différence de financement Grille_CC vs Grille_MELS (en 000 \$)

| Année | 00-01 | 01-02 | 02-03 | 03-04 | 04-05 | 05-06 | 06-07 | 07-08 | Cumul 8 ans |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------|
| Laval | 8 778 | 9 729 | 9 940 | 8 865 | 8 549 | 8 519 | -1 044 | -1 273 | 52 063 |
| Montréal | 1 380 | 1 975 | 3 171 | 4 640 | 4 915 | 4 754 | -2 503 | -2 618 | 15 714 |
| HEC | -3 030 | -3 190 | -3 755 | -3 328 | -3 216 | -3 429 | 793 | 820 | -18 333 |
| Polytechnique | 1 158 | 819 | 762 | 675 | 950 | 1 223 | 425 | 477 | 6 490 |
| Sherbrooke | -822 | -408 | -469 | -750 | -884 | -824 | -1 128 | -1 163 | -6 447 |
| UQAM | -2 082 | -2 415 | -2 212 | -2 473 | -3 554 | -2 811 | 2 128 | 2 257 | -11 161 |
| UQTR | 414 | 556 | 547 | 402 | 547 | 633 | 146 | 178 | 3 422 |
| UQAC | -488 | -580 | -570 | -635 | -576 | -472 | 260 | 269 | -2 793 |
| UQAR | 449 | 483 | 684 | 503 | 140 | 228 | -157 | -155 | 2 175 |
| UQO | -717 | -1 076 | -1 263 | -1 580 | -1 703 | -1 547 | 32 | 23 | -7 831 |
| UQAT | -96 | -53 | 118 | 68 | -85 | 9 | 26 | -4 | -17 |
| ÉNAP | -55 | -92 | -113 | -185 | -191 | -22 | 216 | 248 | -195 |
| INRS | 706 | 858 | 891 | 1 032 | 1 225 | 1 394 | 14 | 22 | 6 141 |
| ÉTS | 98 | -387 | -517 | -475 | -469 | -353 | 453 | 520 | -1 128 |
| TÉLUQ | -826 | -1 024 | -953 | -851 | -937 | -998 | 213 | 232 | -5 143 |
| McGill | 941 | 3 264 | 3 082 | 3 044 | 4 172 | 3 873 | -1 742 | -1 839 | 14 794 |
| Concordia | -5 229 | -7 909 | -8 769 | -8 343 | -8 268 | -9 406 | 1 725 | 1 865 | -44 334 |
| Bishop's | -579 | -550 | -574 | -608 | -616 | -770 | 142 | 141 | -3 416 |
| Total | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

La palme revient à l'Université Laval qui présente un manque à gagner cumulatif aussi élevé que 52 M \$, alors que pendant la même période, l'Université Concordia accumule un surplus de 44 M \$. On constatera que le surplus des HEC est le plus élevé en valeur relative. Le Tableau D-11 donne les mêmes résultats, mais triés par ordre décroissant du manque à gagner cumulatif.

Tableau D-11 : Différence de financement Grille_CC vs Grille_MELS (en 000 \$) par ordre décroissant du cumul

| Année | 00-01 | 01-02 | 02-03 | 03-04 | 04-05 | 05-06 | 06-07 | 07-08 | Cumul 8 ans |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|
| Laval | 8 778 | 9 729 | 9 940 | 8 865 | 8 549 | 8 519 | -1 044 | -1 273 | 52 063 |
| Montréal | 1 380 | 1 975 | 3 171 | 4 640 | 4 915 | 4 754 | -2 503 | -2 618 | 15 714 |
| McGill | 941 | 3 264 | 3 082 | 3 044 | 4 172 | 3 873 | -1 742 | -1 839 | 14 794 |
| Polytechnique | 1 158 | 819 | 762 | 675 | 950 | 1 223 | 425 | 477 | 6 490 |
| INRS | 706 | 858 | 891 | 1 032 | 1 225 | 1 394 | 14 | 22 | 6 141 |
| UQTR | 414 | 556 | 547 | 402 | 547 | 633 | 146 | 178 | 3 422 |
| UQAR | 449 | 483 | 684 | 503 | 140 | 228 | -157 | -155 | 2 175 |
| UQAT | -96 | -53 | 118 | 68 | -85 | 9 | 26 | -4 | -17 |
| ÉNAP | -55 | -92 | -113 | -185 | -191 | -22 | 216 | 248 | -195 |
| ÉTS | 98 | -387 | -517 | -475 | -469 | -353 | 453 | 520 | -1 128 |
| UQAC | -488 | -580 | -570 | -635 | -576 | -472 | 260 | 269 | -2 793 |
| Bishop's | -579 | -550 | -574 | -608 | -616 | -770 | 142 | 141 | -3 416 |
| TÉLUQ | -826 | -1 024 | -953 | -851 | -937 | -998 | 213 | 232 | -5 143 |
| Sherbrooke | -822 | -408 | -469 | -750 | -884 | -824 | -1 128 | -1 163 | -6 447 |
| UQO | -717 | -1 076 | -1 263 | -1 580 | -1 703 | -1 547 | 32 | 23 | -7 831 |
| UQAM | -2 082 | -2 415 | -2 212 | -2 473 | -3 554 | -2 811 | 2 128 | 2 257 | -11 161 |
| HEC | -3 030 | -3 190 | -3 755 | -3 328 | -3 216 | -3 429 | 793 | 820 | -18 333 |
| Concordia | -5 229 | -7 909 | -8 769 | -8 343 | -8 268 | -9 406 | 1 725 | 1 865 | -44 334 |
| Total | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Finalement, on remarquera qu'il y a un effet compensatoire au cours des deux dernières années de la période pour lesquelles la nouvelle grille ajustée agit.

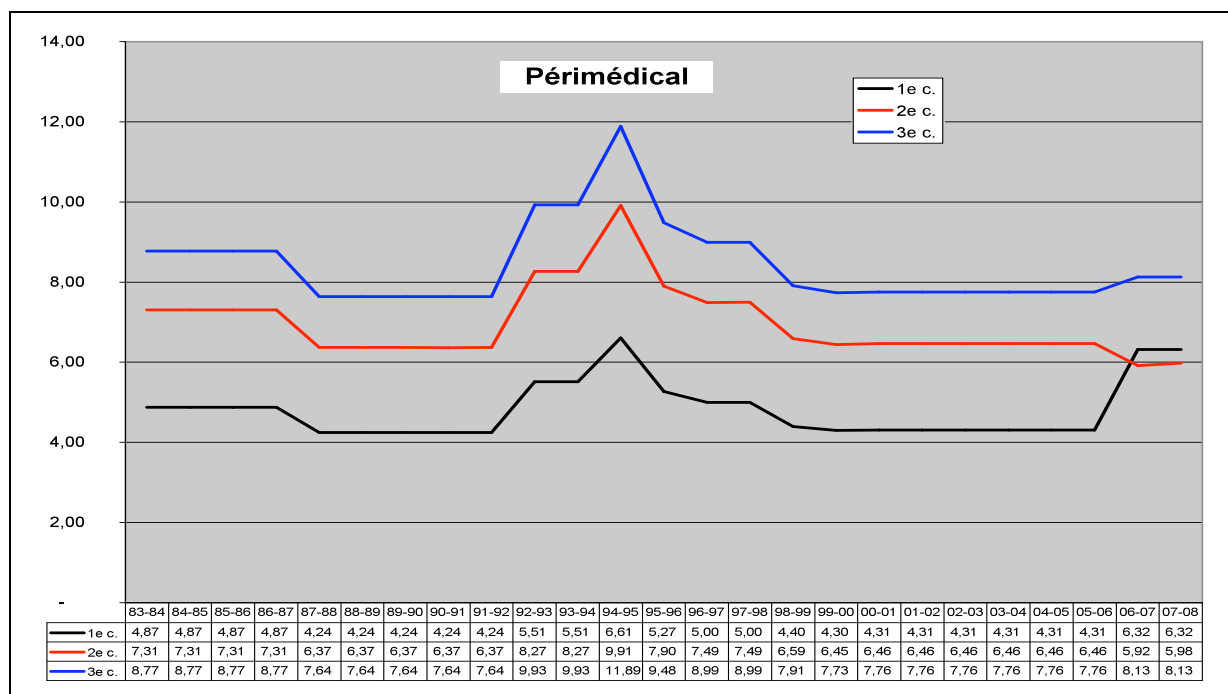
[Retour au texte principal : p.23](#)

ANNEXE E

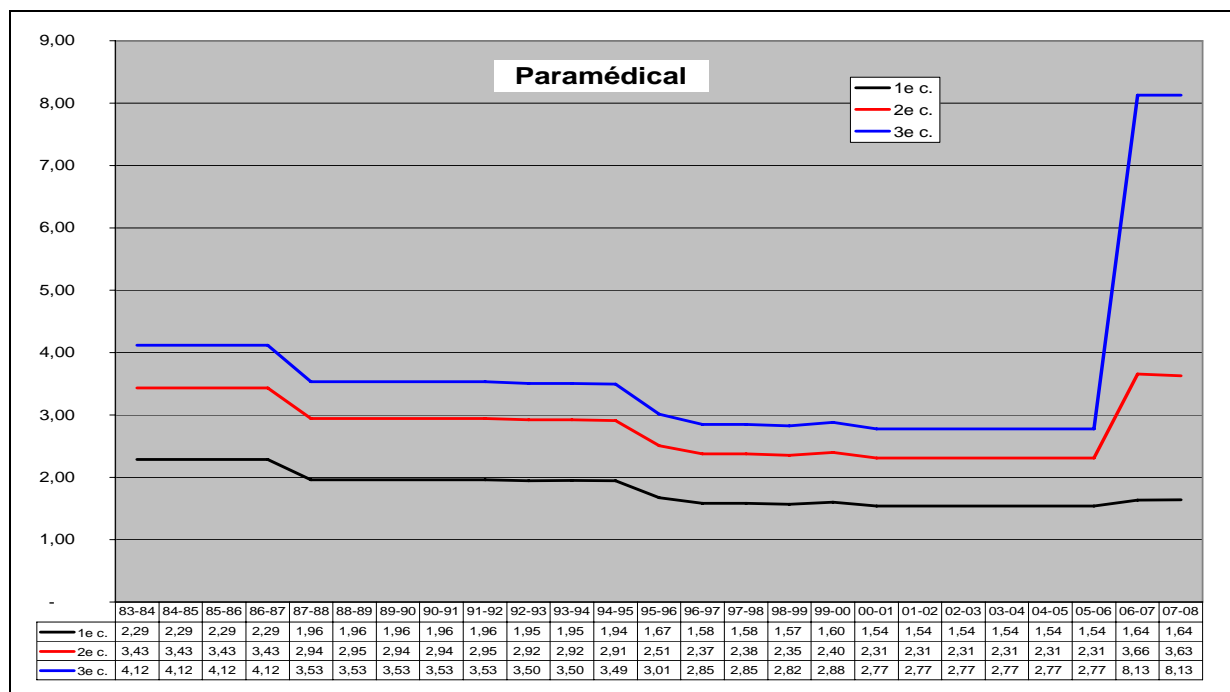
Évolution de la grille de pondération du MELS de 1983-1984 à 2007-2008

La lecture des Règles budgétaires du MELS pour les 25 années allant de 1983 à 2008 nous permet de voir comment a évolué la grille de pondération des EEETP pour le financement des universités. Du début de cette période jusqu'en 2006-2007 (année d'adoption de la nouvelle grille recommandée par le Comité conjoint), cette grille couvrait les 11 domaines de financement traditionnels, alors que par la suite elle s'appliquait à 23 familles de financement. Pour fin du présent exercice, nous avons donc converti la grille des deux dernières années en une grille de 11 x 3. De plus, afin de demeurer dans la problématique des coûts observés, nous la présentons ici comme grille primaire et non pas comme grille dérivée. Finalement, pour éviter un encombrement de tableaux, nous présentons les résultats sous forme graphique, domaine par domaine de financement.

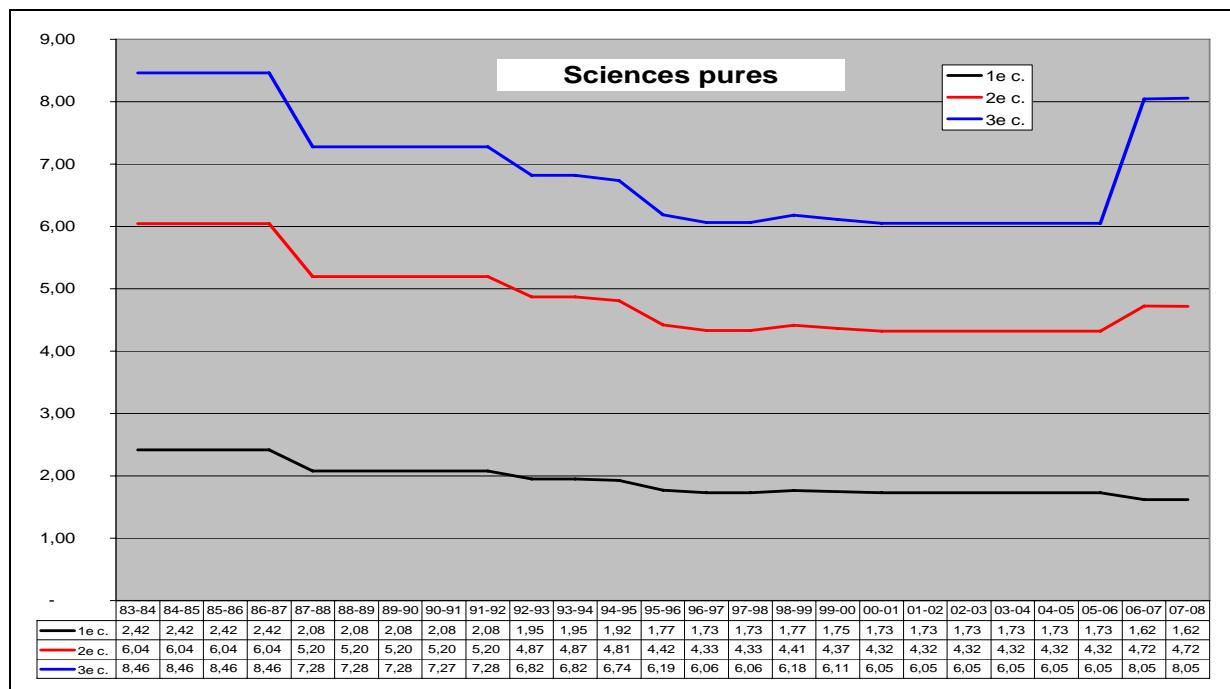
Graphique E-1 : Poids du Périmédical



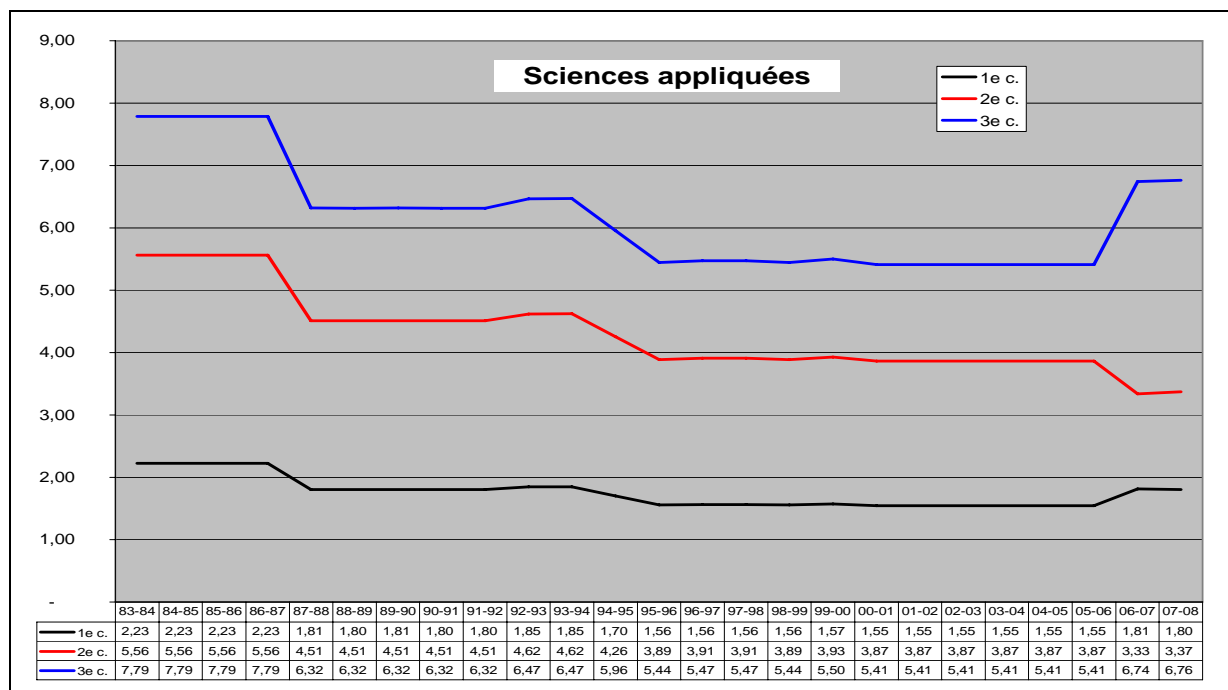
Graphique E-2 : Poids du Paramédical



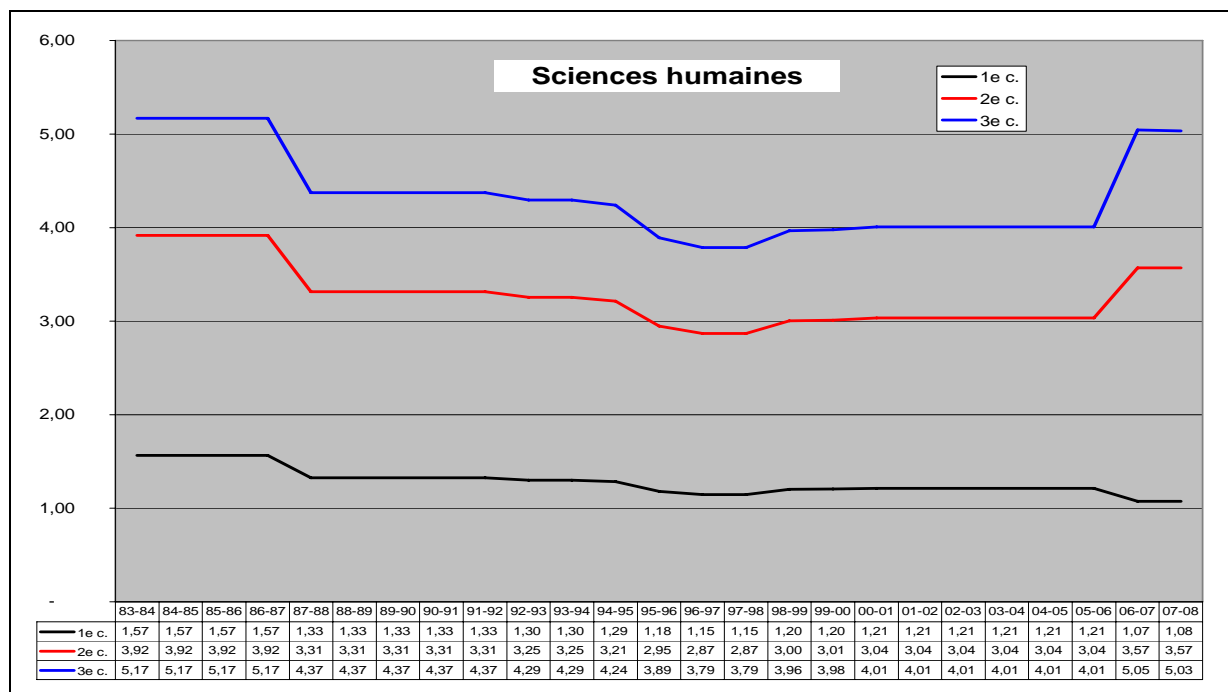
Graphique E-3 : Poids des Sciences pures



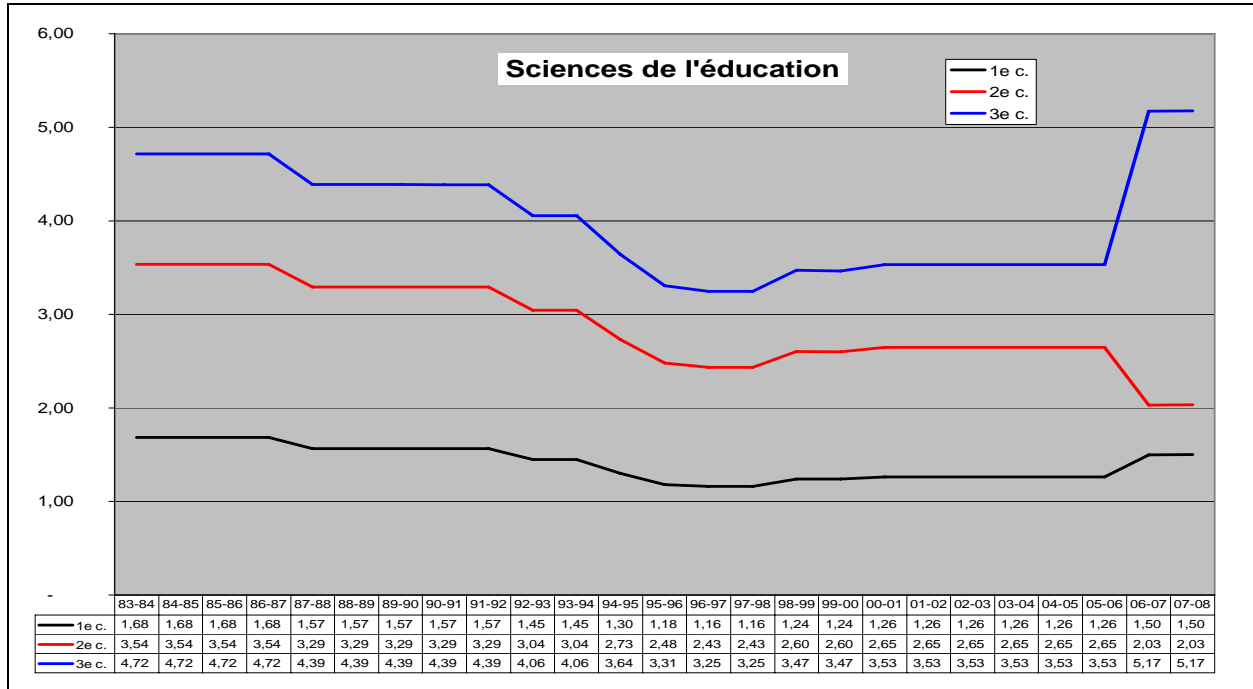
Graphique E-4 : Poids des Sc. Appliquées



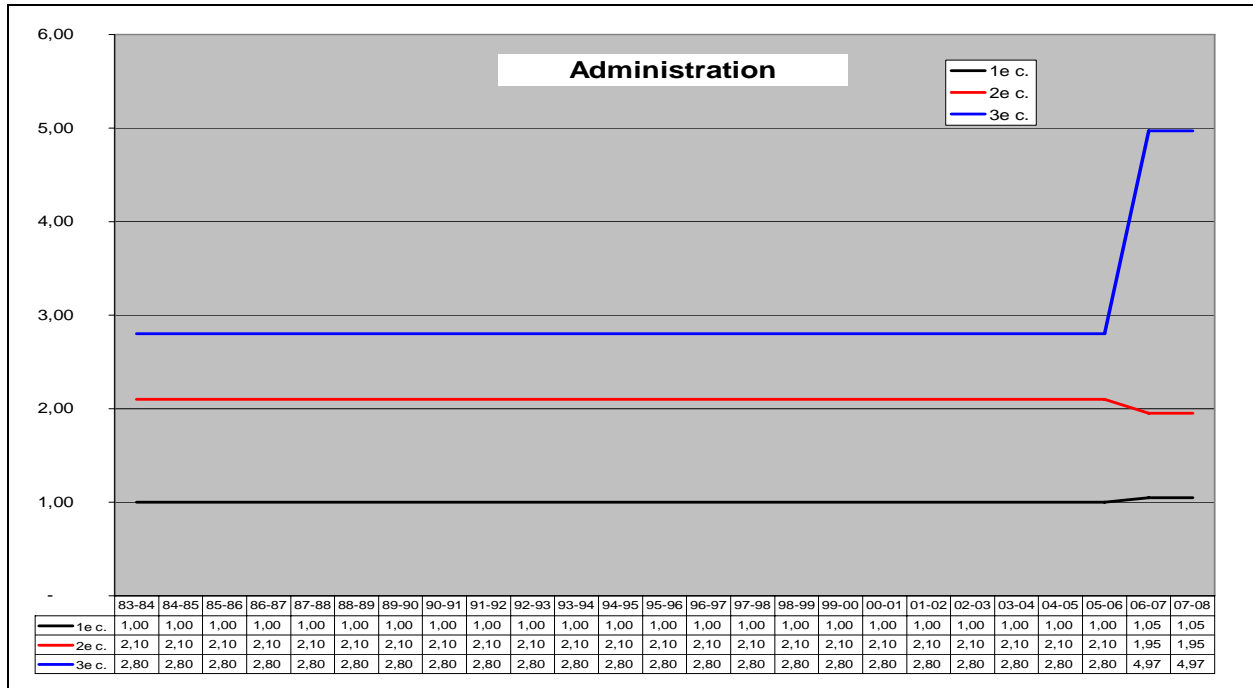
Graphique E-5 : Poids des Sciences humaines



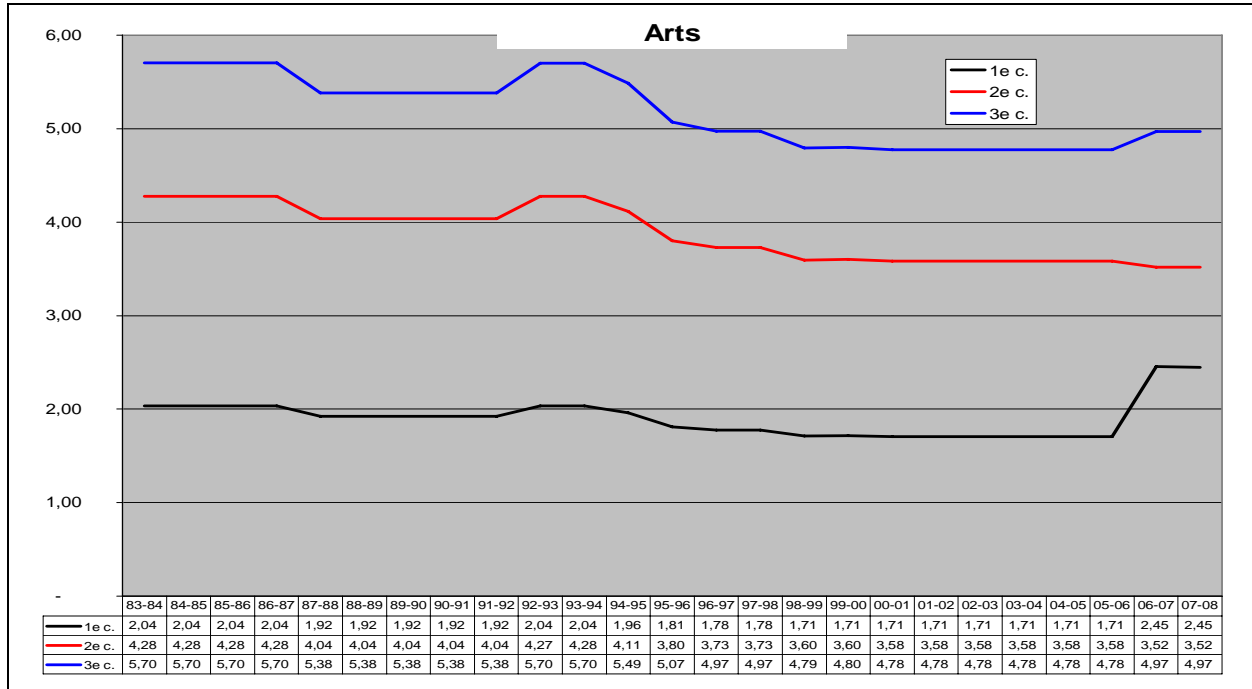
Graphique E-6 : Poids des Sciences de l'éducation



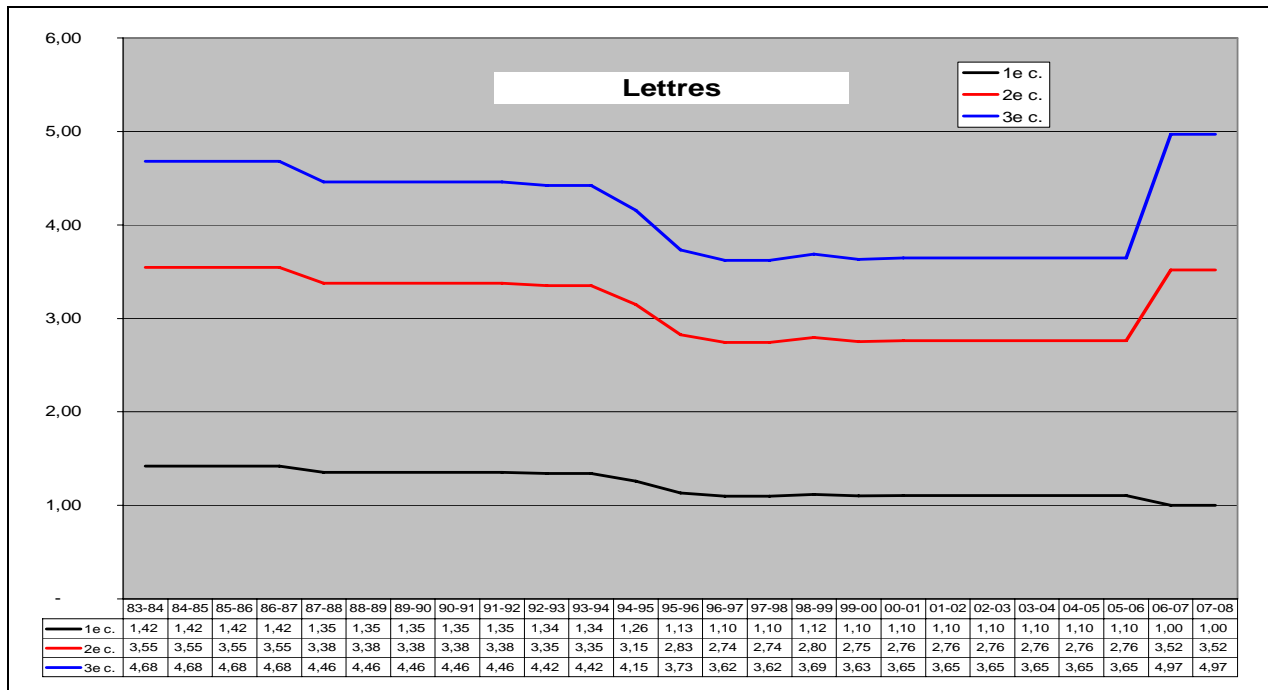
Graphique E-7 : Poids d'Administration



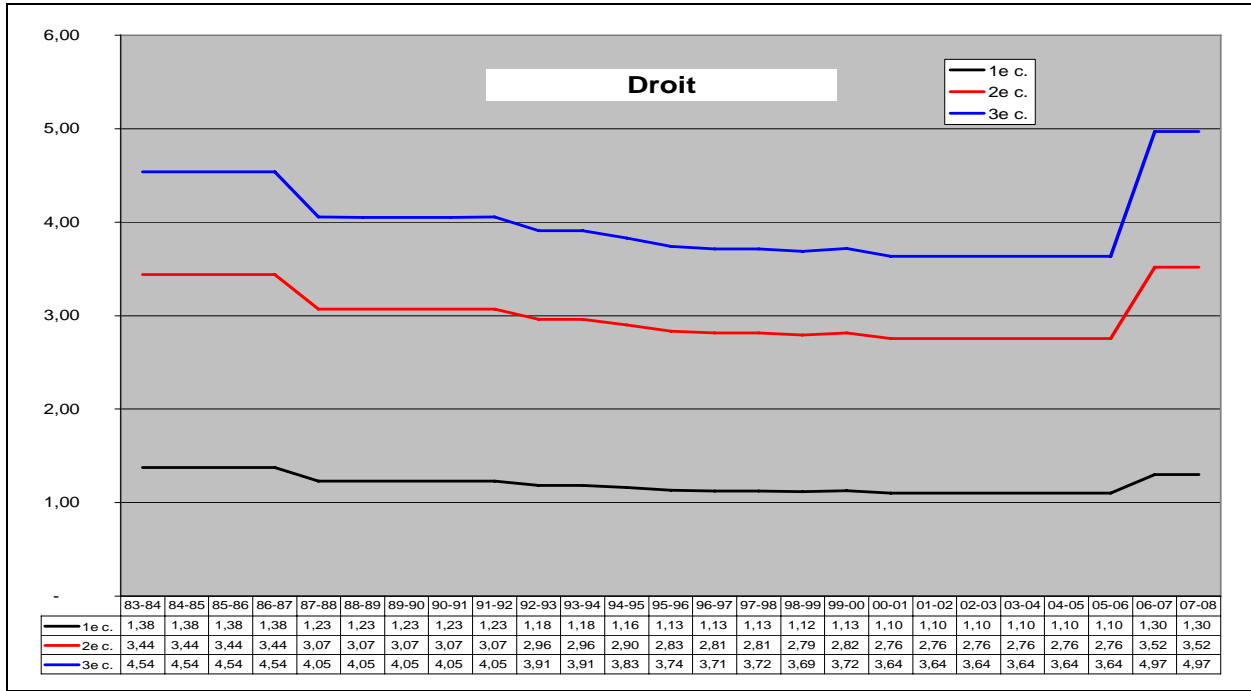
Graphique E-8 : Poids des Arts



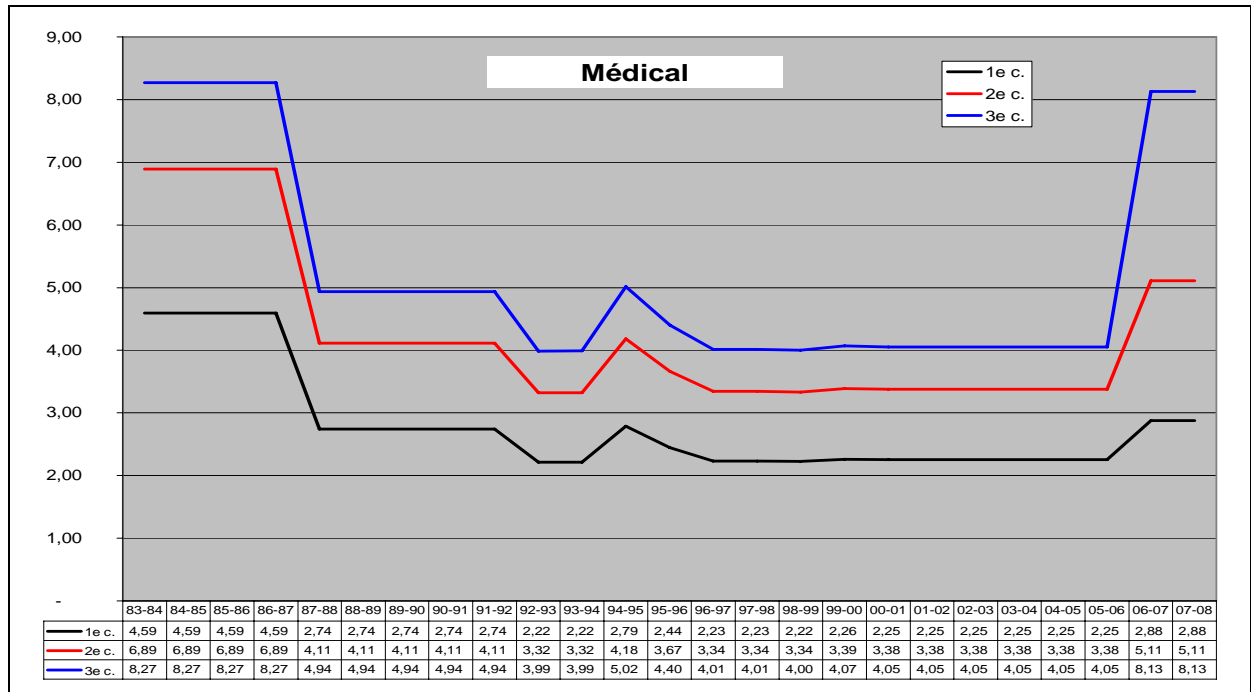
Graphique E-9 : Poids des Lettres



Graphique E-10 : Poids de Droit



Graphique E-11 : Poids du Médical

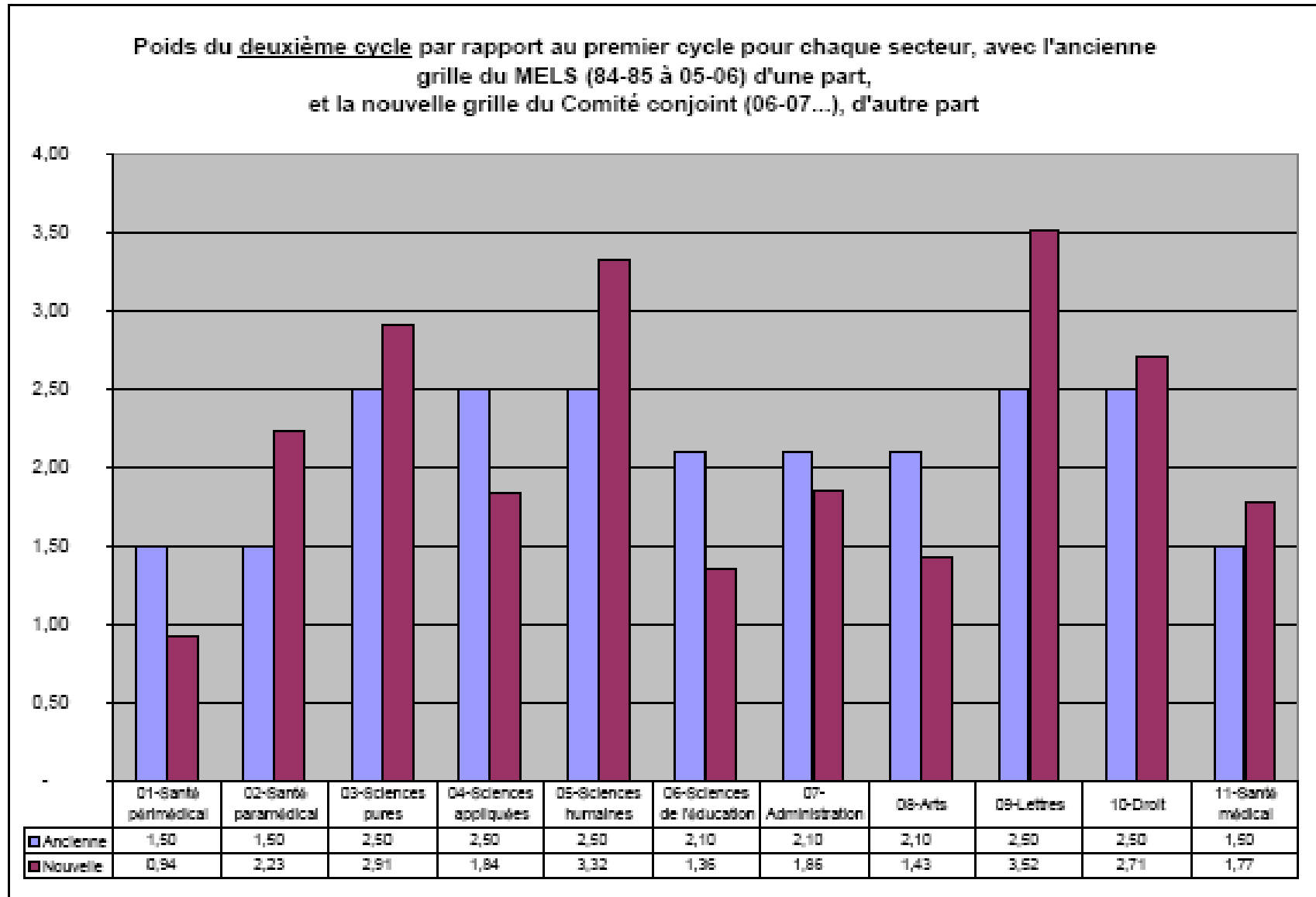


De façon générale on constate, à partir des onze graphiques précédents (11 domaines de financement) que les poids sectoriels varient beaucoup au cours de cette période de 25 ans, d'une façon qui laisse des doutes sérieux sur la méthodologie de calcul de ces poids. Par ailleurs, on remarquera qu'il s'y trouve six zones ou plateaux bien distincts :

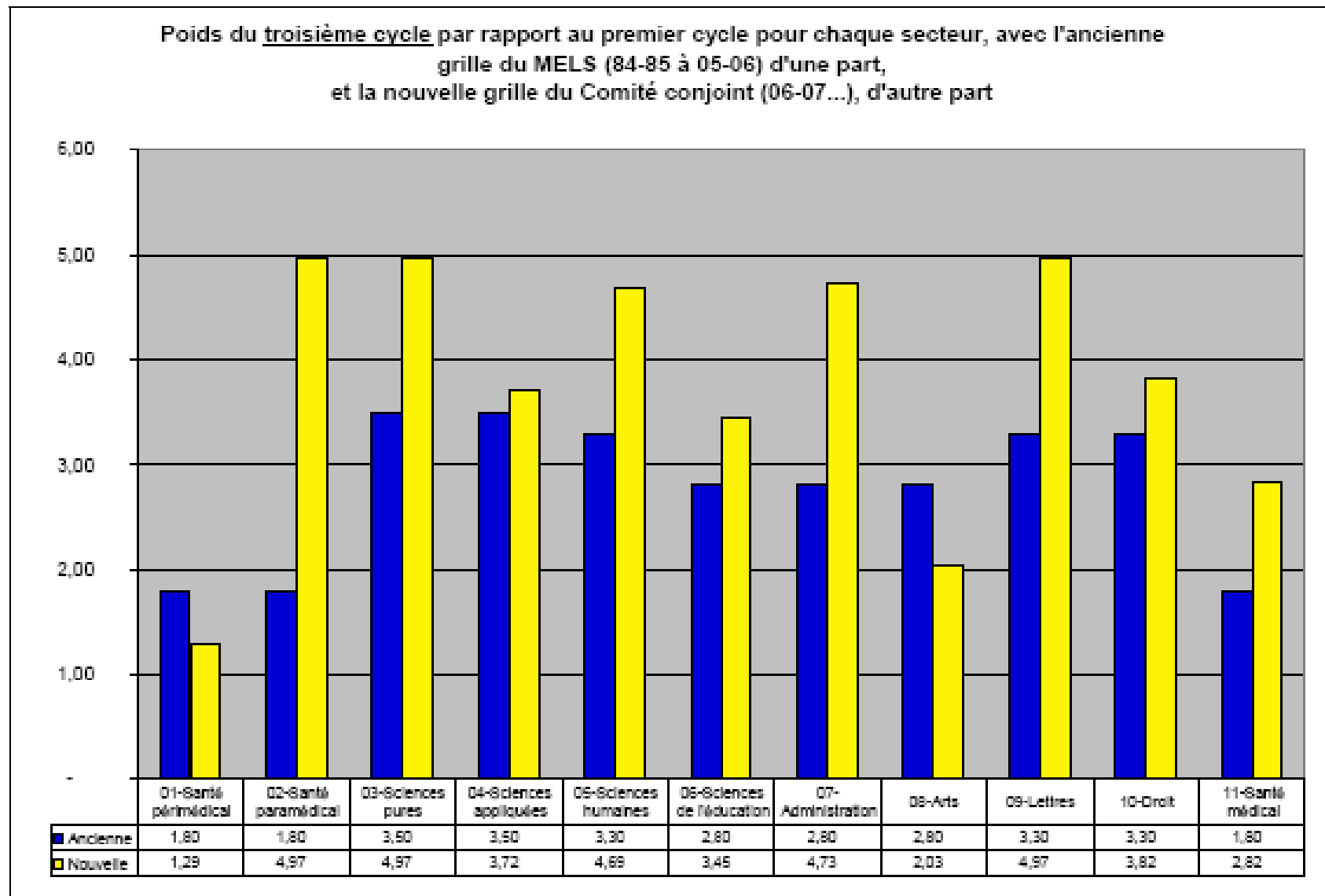
- 1983-1987 : il n'y avait pas de norme pour compter les résidents de médecine dans le système de recensement de l'effectif étudiant (RECU);
- 1987-1992 : la norme de 52 crédits par résident à temps complet annuel est adoptée pour la première fois en 1987-1988;
- 1992-1995 : le Ministère fait une première compression de son enveloppe de subvention en 1992-1993;
- 1995-2000 : le Ministère applique une deuxième compression en 1995-1996;
- 2000-2006 : le Ministère adopte sa Politique de financement des universités québécoise pour l'année 2000-2001, avec une grille de pondération transitoire et un important réinvestissement triennal (2000-2003);
- 2006-2008 : la nouvelle grille (ajustée) est appliquée (rétroactivement) par le Ministère en 2006-2007, il y a réinvestissement et les domaines de financement sont éclatés en 23 familles.
- Par ailleurs, en termes de type de financement, ces 25 années se divisent en deux périodes bien distinctes :
- 1983-2000 : Approche historique avec ajustements marginaux de la variation de l'effectif étudiant;
- 2000-2008 : Financement à 100 % de l'effectif étudiant.

Finalement, on doit remarquer que, pour toute la période allant de 1983-1984 à 2005-2006 inclusivement (23 ans), l'écart entre les courbes de chacun des cycles d'études est toujours le même pour un domaine donné et correspond à l'une des quatre familles de pondération inter-cycles mentionnées plus haut (Tableau B-1). Avec l'adoption de la nouvelle grille en 2006-2007, ces écarts (poids inter-cycles) ne sont jamais les mêmes d'un domaine à l'autre, autant au deuxième cycle qu'au troisième, même si dans certains cas ils sont très semblables. On peut avantageusement comparer ces poids inter-cycles pour les périodes ante et post Nouvelle politique de financement, avec les histogrammes suivants pour chacun des cycles supérieurs.

Graphique E-12: Poids du 2^e cycle par rapport au 1^{er} – Ancienne grille vs la nouvelle



Graphique E-13 : Poids du 3^e cycle par rapport au 1^{er} – Ancienne grille vs la nouvelle



Comme on peut le constater à l'histogramme du Graphique E-13, le poids du troisième cycle est passablement plus élevé avec la nouvelle grille qu'avec l'ancienne, sauf pour le Périmédical et les Arts. À noter que dans le cas des Arts, le premier cycle ressort maintenant avec un poids beaucoup plus élevé qu'avec l'ancienne grille, mais les données ne sont pas vraiment significatives au plan statistique. Au deuxième cycle, comme on peut le voir à l'histogramme du Graphique E-12, le phénomène est moins marqué, à cause d'une forte composante de programmes courts (certificats, perfectionnement professionnelle), particulièrement dans les domaines des Sciences appliquées, des Sciences de l'éducation et de l'Administration. À remarquer que dans le Périmédical, le poids du deuxième cycle est inférieur à l'unité, ce qui contredit la croyance très répandue que le deuxième cycle doit être nécessairement plus lourd que le premier cycle. L'explication de cette nouveauté se retrouve dans le fait que pour ce domaine (Médecine dentaire et Médecine vétérinaire), les coûts du 1^{er} cycle sont très élevés.

[Retour au texte principal : p.22](#)

ANNEXE F

Problèmes méthodologiques rencontrés par le MELS dans la prise en compte des droits de scolarité pour établir sa subvention de la fonction *enseignement* et biais engendrés dans le financement des universités

1. Deux grilles de pondération -- *Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué!*

Pour pondérer l'effectif étudiant de chaque université et répartir sa subvention de la fonction *enseignement* entre les universités, le MELS n'utilise pas la grille fondée directement sur une évaluation des coûts moyens observés (coûts unitaires : \$/EEETP) –grille que nous appellerons ici grille primaire. Établie suite aux travaux du *Comité conjoint*⁵¹, cette grille est reproduite au premier bloc du Tableau F-12.

Afin de tenir compte des droits de scolarité qui constituent la deuxième source de revenus des universités, le Ministère utilise plutôt une toute autre grille de poids (grille dérivée) obtenue en défalquant des coûts observés les droits de scolarité et obtenant ainsi des *coûts dits subventionnés* qui lui servent à établir la grille applicable à sa subvention. Cette grille dérivée, sans les ajustements faits ultérieurement par le Ministère, apparaît au deuxième bloc du Tableau F-12.

Le financement normé des universités doit être égal à la somme de la subvention normée du MELS et des droits de scolarité (ces derniers étant d'emblée normés par le Ministère). Comme on ne traite ici que de la fonction *enseignement*, le Ministère évalue que la part des droits de scolarité imputable à cette fonction vaut 63 %.

Nous allons montrer ici que l'approche retenue par le Ministère crée des biais importants dans la répartition de la subvention de la fonction *enseignement* auprès des établissements, à cause du fait que le procédé de dérivation du ministère n'est pas correct. Nous sommes en présence d'un concept plutôt bâtarde : on lie ensemble deux genres différents, des dépenses (coûts) et des revenus (droit de scolarité), pour parler de *coûts moyens subventionnés*.

⁵¹ Ibid.

Tableau F-12 : Deux grilles de pondération

| Grilles de pondération | Comité conjoint | | | Grille du MELS | | |
|---|-------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|
| | (Grille primaire) | | | (Grille dérivée) | | |
| Famille | 1 ^{er} c | 2 ^e c | 3 ^e c | 1 ^{er} c | 2 ^e c | 3 ^e c |
| Médecine dentaire | 6,23 | 5,00 | 8,00 | 7,96 | 6,59 | 10,69 |
| Médecine vétérinaire | 7,20 | 7,00 | 8,00 | 9,73 | 9,41 | 10,69 |
| Optométrie | 4,54 | 5,00 | 8,00 | 5,37 | 6,59 | 10,69 |
| Spécialités non médicales en santé | 1,98 | 5,00 | 8,00 | 2,32 | 6,59 | 10,69 |
| Sciences infirmières | 1,28 | 2,00 | 8,00 | 1,41 | 2,29 | 10,69 |
| Pharmacie | 1,28 | 2,00 | 8,00 | 1,41 | 2,29 | 10,69 |
| Sciences pures | 1,82 | 5,00 | 8,00 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| Mathématiques | 1,28 | 3,50 | 7,00 | 1,41 | 4,42 | 9,42 |
| Architecture et design de l'environnement | 1,63 | 3,50 | 5,00 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| Génie | 1,82 | 3,50 | 7,00 | 2,11 | 4,42 | 9,42 |
| Informatique | 1,28 | 2,00 | 5,00 | 1,41 | 2,29 | 6,40 |
| Agriculture, foresterie et géodésie | 3,91 | 7,00 | 7,00 | 5,05 | 9,41 | 9,42 |
| Sciences humaines et sociales | 1,04 | 3,50 | 5,00 | 1,06 | 4,42 | 6,40 |
| Géographie | 1,82 | 5,00 | 8,00 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| Éducation | 1,45 | 2,00 | 5,00 | 1,61 | 2,29 | 6,40 |
| Éducation physique | 1,82 | 3,50 | 8,00 | 2,11 | 4,42 | 10,69 |
| Administration | 1,04 | 2,00 | 5,00 | 1,06 | 2,29 | 6,40 |
| Beaux-arts | 2,37 | 3,50 | 5,00 | 2,93 | 4,42 | 6,40 |
| Cinéma et photographie | 1,63 | 3,50 | 5,00 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| Musique | 2,65 | 3,50 | 5,00 | 3,30 | 4,42 | 6,40 |
| Lettres | 1,00 | 3,50 | 5,00 | 1,00 | 4,42 | 6,40 |
| Droit | 1,28 | 3,50 | 5,00 | 1,41 | 4,42 | 6,40 |
| Médecine | 2,84 | 5,00 | 8,00 | 3,56 | 6,59 | 10,69 |
| Médecine – résidents | | 1,85 | | | 2,31 | |

Le procédé de dérivation qui a été utilisé pour la première fois en 2000-2001 et que d'aucuns ont crû tout à fait approprié, est explicité pour les années 2006-2007 et suivantes dans l'Annexe 1 des Règles budgétaires⁵². Pour mémoire, nous reproduisons cette annexe au Tableau F-13. Pourquoi procéder ainsi, alors que la grille primaire nous permet d'établir le financement (normé) total, duquel nous n'avons qu'à soustraire les frais de scolarité pour obtenir la subvention ministérielle ?

⁵² <http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/FTP/regl06-07.pdf>

Tableau F-13 : Construction de la grille dérivée par le MELS pour 2006-2007

Annexe 1

**Détermination de la pondération des effectifs
pour les règles budgétaires 2006-2007**

| | Coûts moyens observés de l'année universitaire 2002-2003 | | | Frais de scolarité ¹ | Coûts moyens subventionnés | | | Pondération par cycle | | |
|---|--|----------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle | | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle |
| 1 Médecine dentaire | 24 554 | 20 508 | 32 611 | 1 059 | 23 495 | 19 449 | 31 552 | 7,96 | 6,59 | 10,69 |
| 2 Médecine vétérinaire | 29 783 | 28 828 | 32 611 | 1 059 | 28 724 | 27 769 | 31 552 | 9,73 | 9,41 | 10,69 |
| 3 Optométrie | 16 915 | 20 508 | 32 611 | 1 059 | 15 856 | 19 449 | 31 552 | 5,37 | 6,59 | 10,69 |
| 4 Spécialités non médicales en santé | 7 896 | 20 508 | 32 611 | 1 059 | 6 837 | 19 449 | 31 552 | 2,32 | 6,59 | 10,69 |
| 5 Sciences infirmières | 5 231 | 7 808 | 32 611 | 1 059 | 4 172 | 6 749 | 31 552 | 1,77 | 2,29 | 10,69 |
| 6 Pharmacie | 5 231 | 7 808 | 32 611 | 1 059 | 4 172 | 6 749 | 31 552 | 1,41 | 2,29 | 10,69 |
| 7 Sciences pures | 7 300 | 20 508 | 32 611 | 1 059 | 6 241 | 19 449 | 31 552 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| 8 Mathématiques | 5 231 | 14 119 | 28 870 | 1 059 | 4 172 | 13 060 | 27 811 | 1,41 | 4,42 | 9,42 |
| 9 Architecture et design de l'environnement | 6 585 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 5 526 | 13 060 | 18 882 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| 10 Génie | 7 300 | 14 119 | 28 870 | 1 059 | 6 241 | 13 060 | 27 811 | 2,11 | 4,42 | 9,42 |
| 11 Informatique | 5 231 | 7 808 | 19 941 | 1 059 | 4 172 | 6 749 | 18 882 | 1,41 | 2,29 | 6,40 |
| 12 Agriculture, fornicaria et génologie | 13 981 | 28 828 | 28 870 | 1 059 | 14 922 | 27 769 | 27 811 | 5,05 | 9,41 | 9,42 |
| 13 Sciences humaines et sociales | 4 203 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 3 144 | 13 060 | 18 882 | 1,07 | 4,42 | 6,40 |
| 14 Géographie | 7 300 | 20 508 | 32 611 | 1 059 | 6 241 | 19 449 | 31 552 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| 15 Éducation | 5 834 | 7 808 | 19 941 | 1 059 | 4 785 | 6 749 | 18 882 | 1,61 | 2,29 | 6,40 |
| 16 Éducation physique | 7 300 | 14 119 | 32 611 | 1 059 | 6 241 | 13 060 | 31 552 | 2,11 | 4,42 | 10,69 |
| 17 Administration | 4 203 | 7 808 | 19 941 | 1 059 | 3 144 | 6 749 | 18 882 | 1,07 | 2,29 | 6,40 |
| 18 Beaux arts | 9 695 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 8 636 | 13 060 | 18 882 | 2,93 | 4,42 | 6,40 |
| 19 Cinéma et photographie | 6 585 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 5 526 | 13 060 | 18 882 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| 20 Musique | 10 795 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 9 736 | 13 060 | 18 882 | 3,30 | 4,42 | 6,40 |
| 21 Lettres | 4 011 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 2 952 | 13 060 | 18 882 | 1,00 | 4,42 | 6,40 |
| 22 Droit | 5 231 | 14 119 | 19 941 | 1 059 | 4 172 | 13 060 | 18 882 | 1,41 | 4,42 | 6,40 |
| 23 Médecine | 13 066 | 20 508 | 32 611 | 1 059 | 12 007 | 19 449 | 31 552 | 4,07 | 6,59 | 10,69 |
| 23 Médecine - résidents | | | | | | | | | 2,65 | |

Note 1: Correspond à 63 % des droits de scolarité de base.
Soit la proportion que représentait, en 2002-2003, l'enseignement dans les dépenses de fonctionnement (enseignement, soutien à l'enseignement et terrains et bâtiments) présentées aux états financiers.

CT 205021 du 29 mai 2007

Tableau F-14 : Grille primaire du MELS

| Famille | 1^{er} c | 2^e c | 3^e c |
|---|-------------------------|------------------------|------------------------|
| Médecine dentaire | 6,12 | 5,11 | 8,13 |
| Médecine vétérinaire | 7,43 | 7,19 | 8,13 |
| Optométrie | 4,22 | 5,11 | 8,13 |
| Spécialités non médicales en santé | 1,97 | 5,11 | 8,13 |
| Sciences infirmières | 1,30 | 1,95 | 8,13 |
| Pharmacie | 1,30 | 1,95 | 8,13 |
| Sciences pures | 1,82 | 5,11 | 8,13 |
| Mathématiques | 1,30 | 3,52 | 7,20 |
| Architecture et design de l'environnement | 1,64 | 3,52 | 4,97 |
| Génie | 1,82 | 3,52 | 7,20 |
| Informatique | 1,30 | 1,95 | 4,97 |
| Agriculture, foresterie et géodésie | 3,98 | 7,19 | 7,20 |
| Sciences humaines et sociales | 1,05 | 3,52 | 4,97 |
| Géographie | 1,82 | 5,11 | 8,13 |
| Éducation | 1,45 | 1,95 | 4,97 |
| Éducation physique | 1,82 | 3,52 | 8,13 |
| Administration | 1,05 | 1,95 | 4,97 |
| Beaux-arts | 2,42 | 3,52 | 4,97 |
| Cinéma et photographie | 1,64 | 3,52 | 4,97 |
| Musique | 2,69 | 3,52 | 4,97 |
| Lettres | 1,00 | 3,52 | 4,97 |
| Droit | 1,30 | 3,52 | 4,97 |
| Médecine | 2,88 | 5,11 | 8,13 |
| Médecine – résidents | | 1,87 | |

2. Deux années au lieu d'une seule

Certains diront que le résultat précédent n'est pas surprenant, puisqu'il aurait fallu partir de la moyenne des coûts moyens observés des années 2001-2002 et 2002-2003, comme le Comité conjoint l'a fait. Pour savoir si cette considération est bonne, nous allons refaire le Tableau F-13 en retenant ces deux années. Nous retrouvons ces résultats au Tableau F-15.

Tableau F-15 : Construction de la grille dérivée sur la base de la moyenne des coûts moyens sur deux ans

| Famille | Moyenne des coûts moyens observés, 2001-02 et 2002-03 | | | Frais de scolarité | Coûts moyens subventionnés | | | Pondération par cycle | | |
|---|---|----------------------|----------------------|--------------------|----------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle | | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle | 1 ^{er} cycle | 2 ^e cycle | 3 ^e cycle |
| Médecine dentaire | 24 886 | 20 328 | 32 260 | 1 059 | 23 827 | 19 269 | 31 201 | 8,19 | 6,62 | 10,72 |
| Médecine vétérinaire | 28 742 | 27 825 | 32 260 | 1 059 | 27 683 | 26 766 | 31 201 | 9,51 | 9,19 | 10,72 |
| Optométrie | 18 151 | 20 328 | 32 260 | 1 059 | 17 092 | 19 269 | 31 201 | 5,87 | 6,62 | 10,72 |
| Paramédical (sauf Sc. inf. et Pharm.) | 7 921 | 20 328 | 32 260 | 1 059 | 6 862 | 19 269 | 31 201 | 2,36 | 6,62 | 10,72 |
| Sc. Infirmières | 5 099 | 7 800 | 32 260 | 1 059 | 4 040 | 6 741 | 31 201 | 1,39 | 2,32 | 10,72 |
| Pharmacie | 5 099 | 7 800 | 32 260 | 1 059 | 4 040 | 6 741 | 31 201 | 1,39 | 2,32 | 10,72 |
| Sc. pures (sauf Maths) | 7 275 | 20 328 | 32 260 | 1 059 | 6 216 | 19 269 | 31 201 | 2,14 | 6,62 | 10,72 |
| Mathématiques | 5 099 | 14 066 | 28 996 | 1 059 | 4 040 | 13 007 | 27 937 | 1,39 | 4,47 | 9,60 |
| Architecture et design de l'environnement | 6 542 | 14 066 | 19 682 | 1 059 | 5 483 | 13 007 | 18 623 | 1,88 | 4,47 | 6,40 |
| Génie | 7 275 | 14 066 | 28 996 | 1 059 | 6 216 | 13 007 | 27 937 | 2,14 | 4,47 | 9,60 |
| Informatique | 5 099 | 7 800 | 19 682 | 1 059 | 4 040 | 6 741 | 18 623 | 1,39 | 2,32 | 6,40 |
| Agriculture, foresterie et géodésie | 15 615 | 27 825 | 28 996 | 1 059 | 14 556 | 26 766 | 27 937 | 5,00 | 9,19 | 9,60 |
| Sciences humaines et sociales | 4 158 | 14 066 | 19 682 | 1 059 | 3 099 | 13 007 | 18 623 | 1,06 | 4,47 | 6,40 |
| Géographie | 7 275 | 20 328 | 32 260 | 1 059 | 6 216 | 19 269 | 31 201 | 2,14 | 6,62 | 10,72 |
| Éducation (sauf Éd. Phys. | 5 788 | 7 800 | 19 682 | 1 059 | 4 729 | 6 741 | 18 623 | 1,62 | 2,32 | 6,40 |
| Éducation physique | 7 275 | 14 066 | 32 260 | 1 059 | 6 216 | 13 007 | 31 201 | 2,14 | 4,47 | 10,72 |
| Administration | 4 158 | 7 800 | 19 682 | 1 059 | 3 099 | 6 741 | 18 623 | 1,06 | 2,32 | 6,40 |
| Beaux-arts | 9 490 | 14 066 | 19 682 | 1 059 | 8 431 | 13 007 | 18 623 | 2,90 | 4,47 | 6,40 |
| Cinéma et photographie | 6 542 | 14 066 | 19 682 | 1 059 | 5 483 | 13 007 | 18 623 | 1,88 | 4,47 | 6,40 |
| Musique | 10 590 | 14 066 | 19 682 | 1 059 | 9 531 | 13 007 | 18 623 | 3,27 | 4,47 | 6,40 |
| Lettres | 3 970 | 14 066 | 19 682 | 1 059 | 2 911 | 13 007 | 18 623 | 1,00 | 4,47 | 6,40 |
| Droit | 5 099 | 14 066 | 19 682 | 1 059 | 4 040 | 13 007 | 18 623 | 1,39 | 4,47 | 6,40 |
| Médecine | 11 353 | 20 328 | 32 260 | 1 059 | 10 294 | 19 269 | 31 201 | 3,54 | 6,62 | 10,72 |

Tableau F-16 : Grilles de pondération

| Famille | Grille primaire reconstituée du Tableau F-15 | | | Grille primaire reconstituée du Tableau F-17 | | |
|---|---|------------------|------------------|---|------------------|------------------|
| | 1 ^{er} c | 2 ^e c | 3 ^e c | 1 ^{er} c | 2 ^e c | 3 ^e c |
| Médecine dentaire | 6,27 | 5,12 | 8,13 | 6,23 | 5,00 | 8,00 |
| Médecine vétérinaire | 7,24 | 7,01 | 8,13 | 7,20 | 7,00 | 8,00 |
| Optométrie | 4,57 | 5,12 | 8,13 | 4,54 | 5,00 | 8,00 |
| Spécialités non médicales en santé | 2,00 | 5,12 | 8,13 | 1,98 | 5,00 | 8,00 |
| Sciences infirmières | 1,28 | 1,96 | 8,13 | 1,28 | 2,00 | 8,00 |
| Pharmacie | 1,28 | 1,96 | 8,13 | 1,28 | 2,00 | 8,00 |
| Sciences pures | 1,83 | 5,12 | 8,13 | 1,82 | 5,00 | 8,00 |
| Mathématiques | 1,28 | 3,54 | 7,30 | 1,28 | 3,50 | 7,00 |
| Architecture et design de l'environnement | 1,65 | 3,54 | 4,96 | 1,63 | 3,50 | 5,00 |
| Génie | 1,83 | 3,54 | 7,30 | 1,82 | 3,50 | 7,00 |
| Informatique | 1,28 | 1,96 | 4,96 | 1,28 | 2,00 | 5,00 |
| Agriculture, foresterie et géodésie | 3,93 | 7,01 | 7,30 | 3,91 | 7,00 | 7,00 |
| Sciences humaines et sociales | 1,05 | 3,54 | 4,96 | 1,04 | 3,50 | 5,00 |
| Géographie | 1,83 | 5,12 | 8,13 | 1,82 | 5,00 | 8,00 |
| Éducation | 1,46 | 1,96 | 4,96 | 1,45 | 2,00 | 5,00 |
| Éducation physique | 1,83 | 3,54 | 8,13 | 1,82 | 3,50 | 8,00 |
| Administration | 1,05 | 1,96 | 4,96 | 1,04 | 2,00 | 5,00 |
| Beaux-arts | 2,39 | 3,54 | 4,96 | 2,37 | 3,50 | 5,00 |
| Cinéma et photographie | 1,65 | 3,54 | 4,96 | 1,63 | 3,50 | 5,00 |
| Musique | 2,67 | 3,54 | 4,96 | 2,65 | 3,50 | 5,00 |
| Lettres | 1,00 | 3,54 | 4,96 | 1,00 | 3,50 | 5,00 |
| Droit | 1,28 | 3,54 | 4,96 | 1,28 | 3,50 | 5,00 |
| Médecine | 2,86 | 5,12 | 8,13 | 2,84 | 5,00 | 8,00 |
| Médecine – résidents | | 1,87 | | | 1,85 | |

À noter que c'est du même fichier de travail du Comité conjoint que nous tirons les coûts moyens observés sur les deux années. Comme nous pouvons nous y attendre, tous les chiffres, sauf les frais de scolarité, changent : nouveaux coûts moyens observés, nouveaux coûts moyens subventionnés et nouvelle pondération par cycle (nouvelle grille dérivée). Mais, encore une fois, nous obtenons une grille primaire reconstituée (affichée dans le premier bloc du Tableau F-16) qui diffère de la grille du Comité conjoint. Donc, que l'on travaille sur une seule année (2002-2003) ou sur les deux années utilisées par le Comité conjoint, on ne réussit pas de cette façon, à dériver une grille applicable à la subvention ministérielle qui soit fondée exactement sur la grille du Comité conjoint.

3. La bonne grille dérivée

L'explication à cet imbroglio apparent se trouve dans le fait qu'il faut travailler non pas avec le coût moyen, mais plutôt avec le financement moyen, puisque les frais de scolarité ne sont pas des coûts mais des revenus pour les universités. Il serait plus approprié de parler ici de *financement unitaire* plutôt que de *financement moyen* pour désigner, dans le cas d'un couple *Famille-Cycle* déterminé, le ratio du financement sur le nombre d'EEETP bruts que réserve la subvention ministérielle à ce couple. Le financement est égal au produit de l'étalon par le nombre d'EEETP pondérés du couple considéré. L'étalon, quant à lui, est déterminé par le quotient du financement total par le nombre total d'EEETP pondérés du système. Il s'agit donc de construire l'équivalent du Tableau F-15, en remplaçant la variable coût par la variable financement. Nous obtenons alors le Tableau F-17. La grille primaire sous-jacente à ce tableau est reconstituée au deuxième bloc du Tableau F-16. Elle est exactement la même que la grille du Comité conjoint. Finalement, nous constatons que la grille dérivée (partie ombrée dans ce Tableau F-17) est significativement différente de la grille dérivée du MELS. C'est cette grille dérivée, et non pas celle du Ministère, qui doit être utilisée, si nous tenons à maintenir l'approche complexe du ministère. Dans ce cas, l'emploi de la grille dérivée donne exactement les mêmes résultats que celui de la grille primaire.

Tableau F-17 : Construction de la grille dérivée sur la base du financement unitaire normé

| Famille | Financement unitaire normé | | | Frais de scolarité | Subvention unitaire normée | | | Pondération par cycle (grille dérivée) | | |
|---|----------------------------|----------|----------|--------------------|----------------------------|----------|----------|--|----------|----------|
| | 1 ^{er} cycle | 2e cycle | 3e cycle | | 1 ^{er} cycle | 2e cycle | 3e cycle | 1 ^{er} cycle | 2e cycle | 3e cycle |
| Médecine dentaire | 24 902 | 19 983 | 31 970 | 1 059 | 23 843 | 18 924 | 30 911 | 8,12 | 6,44 | 10,52 |
| Médecine vétérinaire | 28 774 | 27 974 | 31 970 | 1 059 | 27 715 | 26 915 | 30 911 | 9,43 | 9,16 | 10,52 |
| Optométrie | 18 152 | 19 983 | 31 970 | 1 059 | 17 093 | 18 924 | 30 911 | 5,82 | 6,44 | 10,52 |
| Paramédical (sauf Sc.inf. et Pharm) | 7 916 | 19 983 | 31 970 | 1 059 | 6 857 | 18 924 | 30 911 | 2,33 | 6,44 | 10,52 |
| Sc. Infirmières | 5 114 | 7 996 | 31 970 | 1 059 | 4 055 | 6 937 | 30 911 | 1,38 | 2,36 | 10,52 |
| Pharmacie | 5 114 | 7 996 | 31 970 | 1 059 | 4 055 | 6 937 | 30 911 | 1,38 | 2,36 | 10,52 |
| Sc.pures (sauf Maths) | 7 274 | 19 983 | 31 970 | 1 059 | 6 215 | 18 924 | 30 911 | 2,12 | 6,44 | 10,52 |
| Mathématiques | 5 114 | 13 993 | 27 993 | 1 059 | 4 055 | 12 934 | 26 934 | 1,38 | 4,40 | 9,17 |
| Architecture et design de l'environnement | 6 515 | 13 993 | 19 990 | 1 059 | 5 456 | 12 934 | 18 931 | 1,86 | 4,40 | 6,44 |
| Génie | 7 274 | 13 993 | 27 993 | 1 059 | 6 215 | 12 934 | 26 934 | 2,12 | 4,40 | 9,17 |
| Informatique | 5 114 | 7 996 | 19 990 | 1 059 | 4 055 | 6 937 | 18 931 | 1,38 | 2,36 | 6,44 |
| Agriculture, foresterie et géodésie | 15 623 | 27 974 | 27 993 | 1 059 | 14 564 | 26 915 | 26 934 | 4,96 | 9,16 | 9,17 |
| Sciences humaines et sociales | 4 157 | 13 993 | 19 990 | 1 059 | 3 098 | 12 934 | 18 931 | 1,05 | 4,40 | 6,44 |
| Géographie | 7 274 | 19 983 | 31 970 | 1 059 | 6 215 | 18 924 | 30 911 | 2,12 | 6,44 | 10,52 |
| Éducation (sauf Éd. Phys.) | 5 795 | 7 996 | 19 990 | 1 059 | 4 736 | 6 937 | 18 931 | 1,61 | 2,36 | 6,44 |
| Éducation physique | 7 274 | 13 993 | 31 970 | 1 059 | 6 215 | 12 934 | 30 911 | 2,12 | 4,40 | 10,52 |
| Administration | 4 157 | 7 996 | 19 990 | 1 059 | 3 098 | 6 937 | 18 931 | 1,05 | 2,36 | 6,44 |
| Beaux-arts | 9 473 | 13 993 | 19 990 | 1 059 | 8 414 | 12 934 | 18 931 | 2,86 | 4,40 | 6,44 |
| Cinéma et photographie | 6 515 | 13 993 | 19 990 | 1 059 | 5 456 | 12 934 | 18 931 | 1,86 | 4,40 | 6,44 |
| Musique | 10 590 | 13 993 | 19 990 | 1 059 | 9 531 | 12 934 | 18 931 | 3,24 | 4,40 | 6,44 |
| Lettres | 3 997 | 13 993 | 19 990 | 1 059 | 2 938 | 12 934 | 18 931 | 1,00 | 4,40 | 6,44 |
| Droit | 5 114 | 13 993 | 19 990 | 1 059 | 4 055 | 12 934 | 18 931 | 1,38 | 4,40 | 6,44 |
| Médecine | 11 351 | 19 983 | 31 970 | 1 059 | 10 292 | 18 924 | 30 911 | 3,50 | 6,44 | 10,52 |
| Médecine --résidents | | | | | | | | | 2,28 | |

4. Les biais engendrés dans le financement des universités

L'emploi d'une grille mal dérivée par le Ministère crée donc des biais positifs ou négatifs dans la répartition de son enveloppe de subvention de la fonction *enseignement* auprès des universités. Ces écarts sont les suivants.

Tableau F-18 : Biais dans la répartition de l'enveloppe de subvention de la fonction *enseignement*, dus à l'emploi d'une grille mal dérivée

| Université | 2006-07 | 2007-08 | Cumul 2006-08 |
|---------------|-------------|-------------|---------------|
| HEC | 203 563 \$ | 192 650 \$ | 396 213 \$ |
| ÉNAP | 131 208 \$ | 148 905 \$ | 280 113 \$ |
| UQTR | 127 697 \$ | 128 605 \$ | 256 302 \$ |
| ÉTS | 114 687 \$ | 128 495 \$ | 243 182 \$ |
| Sherbrooke | 51 087 \$ | 65 671 \$ | 116 757 \$ |
| UQO | 58 842 \$ | 56 527 \$ | 115 369 \$ |
| UQAC | 33 397 \$ | 32 389 \$ | 65 786 \$ |
| TÉLUQ | 6 802 \$ | 13 435 \$ | 20 237 \$ |
| UQAR | 631 \$ | -4 295 \$ | -3 664 \$ |
| UQAT | -8 095 \$ | -13 546 \$ | -21 642 \$ |
| Bishop's | -13 841 \$ | -8 819 \$ | -22 660 \$ |
| Polytechnique | -32 494 \$ | -3 757 \$ | -36 251 \$ |
| UQAM | -30 243 \$ | -28 002 \$ | -58 245 \$ |
| INRS | -88 805 \$ | -94 152 \$ | -182 957 \$ |
| Laval | -133 725 \$ | -86 805 \$ | -220 530 \$ |
| Montréal | -86 105 \$ | -138 481 \$ | -224 586 \$ |
| Concordia | -129 749 \$ | -140 330 \$ | -270 079 \$ |
| McGill | -204 855 \$ | -248 490 \$ | -453 344 \$ |
| Total | 0 \$ | 0 \$ | 0 \$ |

Comme on peut le voir dans ce Tableau F-18, les biais engendrés ne sont pas tout à fait négligeables. Le cumul sur les deux années va de +396 213 \$ à -453 344 \$, pour HEC et McGill respectivement.

[Retour au texte principal : p.27](#)

ANNEXE G

Choix d'une grille de pondération et évaluation des coûts moyens : exposé méthodologique

Fondamentalement, l'évaluation des coûts moyens selon les secteurs d'enseignement et les cycles d'études requiert l'adoption d'une grille de pondération qui rend comparables, en termes de coûts, les activités des divers secteurs et cycles. Comme nous l'avons vu ailleurs dans ce document, le MELS, de 1983-1984 jusqu'à 2005-2006 inclusivement, a contourné le problème en choisissant arbitrairement une grille de pondération inter-cycles et en utilisant un raccourci méthodologique déficient pour répartir la dépense de toutes et chacune des unités administratives. Avant même d'obtenir une table de pondération complète (secteurs et cycles), il peut dès lors calculer des coûts moyens desquels il construit cette table de pondération. Au contraire, le Comité conjoint a retenu une démarche où les coûts moyens découlent plutôt du choix préalable d'une grille complète de pondération. Avec un petit modèle qui simplifie au maximum le système, nous allons ici démontrer l'essentiel de cette démarche.

Considérons un système d'enseignement comportant deux centres de dépenses (U et V) indépendants l'un de l'autre (départements ou facultés) qui ont la responsabilité chacun de deux contingents d'étudiants répartis dans deux domaines (A et B) d'activités de formation de coût moyen différent. Supposons que le département U dépense 180 M \$, et a la charge de 15 000 EEETP dont 10 000 se trouvent dans le domaine A d'enseignement et 5 000 dans le domaine B; le coût moyen tous domaines confondus de ce département vaut donc 12 000 \$/EEETP (180 000 000/15 000). Par contre, imaginons que le département B a un volume de dépenses de 176 M \$ pour former 22 000 EEETP qui se trouvent principalement dans le domaine d'enseignement A (20 000 EEETP) complété par un faible contingent de 2 000 EEETP dans le domaine B; le coût moyen tous domaines confondus de ce département est donc égal à 8 000 \$/EEETP (176 000 000/22 000).

On peut donc résumer l'essentiel de ce système par le Tableau G-19.

Tableau G-19 : Les données brutes

| Centre de dépenses | Dépenses (SIFU) | EEETP (GDEU) | | | Coût moyen tous domaines confondus |
|--------------------|-----------------|--------------|-----------|--------|------------------------------------|
| | | Domaine A | Domaine B | Total | |
| Département U | 180 000 000 \$ | 10 000 | 5 000 | 15 000 | 12 000 \$ |
| Département V | 176 000 000 \$ | 20 000 | 2 000 | 22 000 | 8 000 \$ |
| Total | 356 000 000 \$ | 30 000 | 7 000 | 37 000 | 9 622 \$ |

En l'occurrence, la grille de pondération ne comporte que deux dimensions : un poids de 1 pour le domaine A dont le coût moyen est le plus bas et un poids relatif de "x" pour le domaine B. La démarche comporte 7 étapes qu'il faut recommencer, par un processus d'itération, autant de fois que nécessaire pour obtenir la solution optimale, à savoir la grille de pondération à retenir.

1^{ère} étape On choisit arbitrairement un poids quelconque pour le domaine B, par exemple $x = 2,00$

2^e étape À partir de la pondération choisie dans la 1^{ère} étape, on calcule les EEETP pondérés et on obtient le Tableau G-20

Tableau G-20 : Distribution départementale des EEETP pondérés

| Centre de dépenses | Dépenses | EEETP pondérés | | | % départemental EEETP pondérés | | |
|--------------------|----------------|----------------|-----------|--------|--------------------------------|-----------|---------|
| | | Domaine A | Domaine B | Total | Domaine A | Domaine B | Total |
| Département U | 180 000 000 \$ | 10 000 | 10 000 | 20 000 | 50,0 % | 50,0 % | 100,0 % |
| Département V | 176 000 000 \$ | 20 000 | 4 000 | 24 000 | 83,3 % | 16,7 % | 100,0 % |
| Total | 356 000 000 \$ | 30 000 | 14 000 | 44 000 | 68,2 % | 31,8 % | 100,0 % |

Alors que le nombre d'EEETP du domaine A ne change pas, celui du domaine B est multiplié par 2. À remarquer que la dernière partie du tableau donne le pourcentage des EEETP pondérés à charge de chacun des départements. Par exemple, 16,7 % des EEETP pondérés du département V se trouve dans le domaine B et le pourcentage total de chaque ligne vaut 100 %.

3^e étape On procède à la répartition des dépenses de chacun des départements sur les deux domaines en appliquant le pourcentage départemental des EEETP pondérés du tableau précédent sur ces dépenses.

Tableau G-21 : Répartition de la dépense départementale

| Centre de dépenses | Dépenses | Dépenses réparties | | |
|--------------------|----------------|--------------------|----------------|----------------|
| | | Domaine A | Domaine B | Total |
| Département U | 180 000 000 \$ | 90 000 000 \$ | 90 000 000 \$ | 180 000 000 \$ |
| Département V | 176 000 000 \$ | 146 666 667 \$ | 29 333 333 \$ | 176 000 000 \$ |
| Total | 356 000 000 \$ | 236 666 667 \$ | 119 333 333 \$ | 356 000 000 \$ |

4^e étape Dans cette hypothèse de pondération, le coût moyen de chacun des deux domaines s'obtient en faisant le quotient de la dépense totale dans ces domaines par le nombre total d'EEETP qui s'y trouvent. On obtient alors :

- ❖ 7 889 \$ pour le domaine A (236 666 667/30 000);
- ❖ 17 048 \$ pour le domaine B (119 333 333/7 000).

À l'évidence, cette hypothèse de pondération n'est pas forcément la meilleure. Quelle est alors cette meilleure hypothèse ? Pour le savoir nous allons procéder dans l'étape suivante au calcul du financement des départements.

5^e étape Pour fin du présent exercice, nous supposons que l'enveloppe de financement est égale à la somme des dépenses des deux départements, à savoir 356 000 000 \$. Comme il se doit, la distribution de cette somme sur les domaines de chacun des départements et conséquemment sur les départements, se fera au prorata des EEETP pondérés par rapport au total des EEETP pondérés du système. Nous allons donc construire un nouveau tableau (G-22) donnant ces pourcentages.

Tableau G-22 : Répartition des EEETP pondérés dans le système

| Centre de dépenses | EEETP pondérés | | | % EEETP pondérés du système | | |
|--------------------|----------------|-----------|--------|-----------------------------|-----------|---------|
| | Domaine A | Domaine B | Total | Domaine A | Domaine B | Total |
| Département U | 10 000 | 10 000 | 20 000 | 22,7 % | 22,7 % | 45,5 % |
| Département V | 20 000 | 4 000 | 24 000 | 45,5 % | 9,1 % | 54,5 % |
| Total | 30 000 | 14 000 | 44 000 | 68,2 % | 31,8 % | 100,0 % |

À noter qu'ici, contrairement au Tableau G-20, le total de la répartition des EEETP pondérés sur chacun des départements n'est pas égal à 100 %.

6^e étape En appliquant ces derniers pourcentages sur la somme globale à répartir (356 000 000 \$), nous obtenons le financement de chaque domaine/département que nous pouvons comparer à la répartition des dépenses du Tableau G-21.

Tableau G-23 : Comparaison Financement vs Dépenses

| Centre de dépenses | Dépenses réparties | | | Financement réparti | | |
|--------------------|--------------------|-------------|----------------|---------------------|-------------|-------------|
| | Domaine A | Domaine B | Total | Domaine A | Domaine B | Total |
| Département U | 90 000 000 | 90 000 000 | 180 000 000 | 80 909 091 | 80 909 091 | 161 818 182 |
| Département V | 146 666 667 | 29 333 333 | 176 000 000 \$ | 161 818 182 | 32 363 636 | 194 181 818 |
| Total | 236 666 667 | 119 333 333 | 356 000 000 \$ | 242 727 273 | 113 272 727 | 356 000 000 |

À l'évidence, les deux distributions sont passablement différentes l'une de l'autre. La dépense de 90 000 000 \$ du département U dans le domaine A correspond à un financement de 80 909 091 significativement plus faible que la dépense. Et, ainsi de suite...

7^e étape En faisant la différence entre le Financement et les Dépenses pour chaque couple domaine/département, nous obtenons les transferts suivants :

- ❖ Le domaine A reçoit un surplus de financement de 6 060 606 \$ au détriment du domaine B
- ❖ Le département V bénéficie d'un ajout d'une somme de 18 181 818 \$ récupérée du département U. Le Tableau G-24 explicite ces transferts.

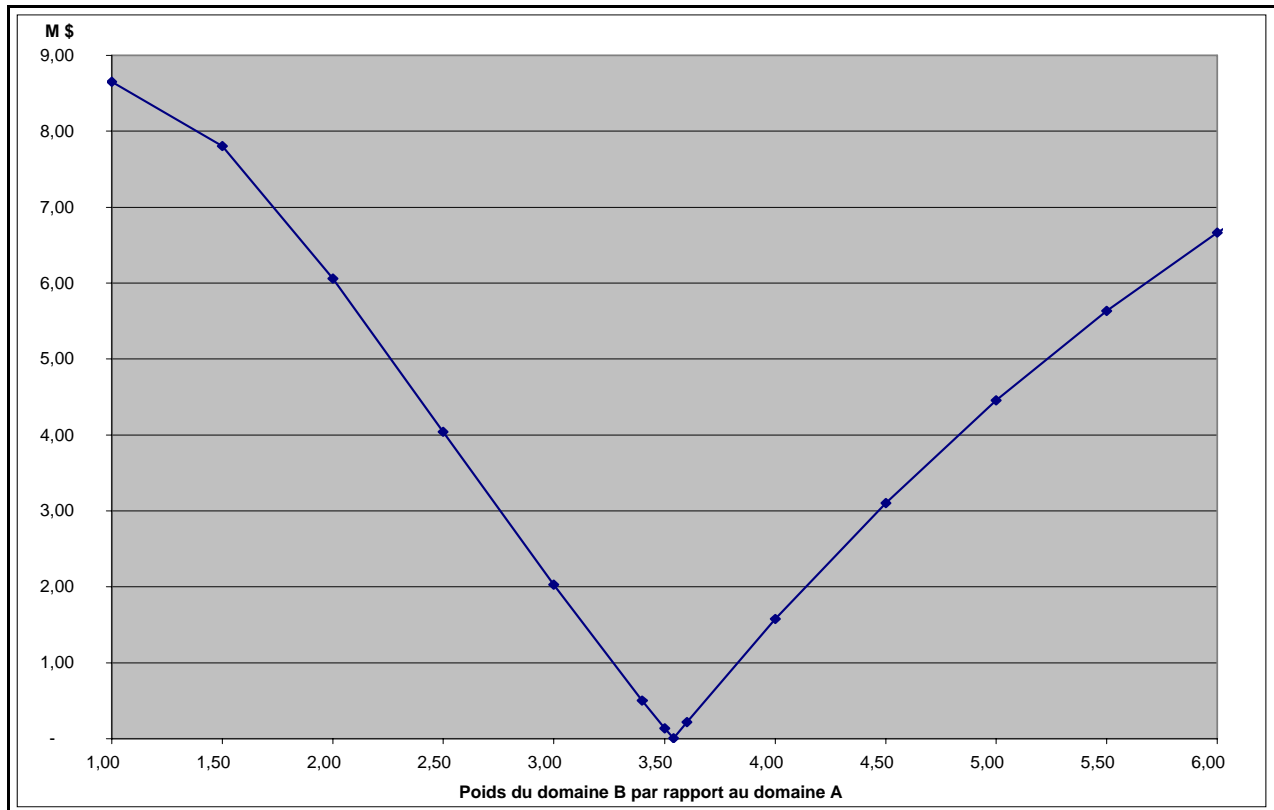
Tableau G-24 : Différence : Financement vs Dépenses

| Centre de dépenses | Différence Financement vs Dépenses | | |
|--------------------|------------------------------------|----------------|-----------------|
| | Domaine A | Domaine B | Total |
| Département U | - 9 090 909 \$ | - 9 090 909 \$ | - 18 181 818 \$ |
| Département V | 15 151 515 \$ | 3 030 303 \$ | 18 181 818 \$ |
| Total | 6 060 606 \$ | - 6 060 606 \$ | 0 \$ |

C'est ici que se termine la boucle du processus d'itération. La mesure à retenir sera le transfert monétaire entre les deux domaines, et non pas le transfert entre les deux départements. Le critère pour choisir la meilleure grille de pondération sera celui qui minimise la mesure retenue. Pour savoir si le transfert de 6 060 606 \$ que produit cette première itération constitue un minimum ou pas, nous devons poursuivre les itérations en diminuant ou en augmentant le poids relatif du domaine B et en franchissant à chaque fois les sept étapes explicitées plus haut. Pour sa propre compréhension, le lecteur peut aisément, à l'aide d'un tableur, calculer le résultat des différentes étapes de la boucle et arriver à cerner le minimum de la mesure.

Pour fin d'illustration, nous avons effectué le calcul pour différentes hypothèses de pondération et nous synthétisons ces résultats dans le Graphique G-14.

Graphique G-14 : Transfert d'argent (en M \$) entre les deux domaines suivant le poids relatif du 2^e domaine par rapport au premier



Comme on peut le constater dans ce graphique, le minimum de transfert d'argent vaut ici 0 \$ et se situe tout près d'un poids relatif du domaine B par rapport au domaine A égal à 3,54, ce qui signifie que, dans cet exemple, la grille de pondération optimale est la suivante :

- ❖ Domaine A : 1,00
- ❖ Domaine B : 3,54

En l'occurrence, nous avons affaire à une grille idéale (aucun transfert monétaire entre les deux domaines). La dépense et le financement moyens sont identiques :

- Domaine A : 6 499 \$/EEETP
- Domaine B : 23 005 \$/EEETP

Dans la réalité complexe du système universitaire que nous analysons dans le présent rapport, le transfert n'est évidemment pas nul, mais il existe un minimum.

[Retour au texte principal : p.45](#)

ANNEXE H

Les limites de l'approche des coûts observés

Extrait du Rapport du Comité conjoint de 10 mars 2003⁵³

4. LES LIMITES D'UNE GRILLE DE PONDÉRATION ESTIMÉE SUR LA BASE DE L'OBSERVATION DES DÉPENSES

Depuis le début des travaux sur la formule de financement, plusieurs réserves ou oppositions ont été formulées quant à l'utilisation des coûts moyens observés pour établir une grille de poids relatifs. Il apparaît important de les répertorier afin de bien comprendre la nature de ces réserves, d'en apprécier à leur juste valeur l'impact potentiel sur les résultats et d'identifier, s'il y a lieu, les méthodes permettant de calibrer les correctifs appropriés.

4.1 « LA MÉTHODE DES COÛTS MOYENS NE FAIT-ELLE QUE REPRODUIRE LES BIAIS HISTORIQUES DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS ? »

Il est vrai que l'établissement d'une grille de poids relatifs à partir des seuls coûts moyens observés ne pourra que refléter les résultats des choix faits à travers les années par le MEQ et les établissements universitaires quant à la distribution intersectorielle et intercycles des montants consacrés au financement de la fonction *enseignement*. On peut d'une certaine façon convenir du fait qu'il s'agit du résultat de « nos intersubjectivités accumulées au fil des ans ».

De la même manière, toute suggestion d'utiliser une grille développée ailleurs qu'au Québec peut facilement être interprétée comme une préférence pour les intersubjectivités des autres.

Par ailleurs, si l'on voulait en arriver collectivement à élaborer une grille qui soit indépendante des coûts moyens, il faudrait convenir d'un ensemble de normes et de critères objectifs qui orienteraient la distribution de l'enveloppe consacrée à la fonction *enseignement*. Dans une telle perspective, ce dont il faudrait se préoccuper, c'est de la façon dont on peut faire évoluer les coûts moyens dans une perspective de corrections de possibles biais ou de considérations stratégiques.

⁵³ Ibid.

4.2 « LES COÛTS MOYENS DES SECTEURS QUI ONT CONNU UNE CROISSANCE IMPORTANTE AVANT 2000-2001 (FINANCÉS À 58 %) SONT-ILS SOUS-ESTIMÉS ? »

Les coûts moyens pourraient effectivement être sous-estimés et c'est pourquoi il est important de prendre le temps nécessaire pour bien mesurer ce biais spécifique dans l'estimation des coûts moyens afin d'apporter les correctifs appropriés avant de stabiliser la grille.

4.3 « L'ANNÉE DE RÉFÉRENCE 2000-2001 POUR LE CALCUL DES COÛTS MOYENS EST-ELLE UNE ANNÉE ATYPIQUE ? »

L'année 2000-2001 constitue la première année du réinvestissement gouvernemental après plusieurs années de sévères compressions dans les budgets des universités. Il est tout à fait légitime de croire que certains secteurs ont probablement été plus affectés que d'autres par les compressions, ce qui se traduirait alors par des coûts moyens relativement plus faibles dans ces secteurs en 2000-2001.

Le rationnel qui supporte cette affirmation réfère à la nature des activités d'enseignement, d'une part, et à la disponibilité d'un bassin de personnel enseignant à temps partiel, d'autre part. Par exemple, il était certainement plus facile, en période de compression, d'augmenter la taille moyenne des groupes dans les secteurs « secs » que dans les secteurs « humides » (avec laboratoires ou cliniques).

Il était aussi plus facile, dans certains secteurs, de retarder le recrutement de professeurs pour combler les postes devenus vacants en ayant recours à du personnel enseignant à temps partiel.

Ces réserves importantes quant à l'utilisation exclusive de l'année 2000-2001 pour établir une grille de poids relatifs fondée sur les coûts moyens observés militent en faveur d'une étude des trois années du réinvestissement gouvernemental (2000-2001, 2001-2002 et 2002-2003), avant de stabiliser la grille.

Enfin, il serait fort utile d'analyser l'évolution des coûts moyens pendant les années de compression afin d'établir l'ampleur de la sous-estimation présumée des coûts moyens de certains secteurs.

4.4 « LES DIFFÉRENCES ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES QUANT À LEUR COUVERTURE DISCIPLINAIRE DÉSAVANTAGENT-ELLES LES ÉTABLISSEMENTS À COUVERTURE DISCIPLINAIRE LIMITÉE ? »

Pour les fins du présent exercice, il peut s'avérer utile de regrouper en quatre catégories les divers établissements universitaires :

Catégorie 1 : les établissements avec faculté de médecine (Laval, McGill, Montréal, Sherbrooke);

Catégorie 2 : les établissements de grande taille faiblement impliqués en sciences de la santé (Concordia, UQAM);

Catégorie 3 : les établissements en région;

Catégorie 4 : les établissements monodisciplinaires (ETS, HEC Montréal, Polytechnique).

La couverture disciplinaire des établissements varie considérablement d'une catégorie à l'autre, alors que les établissements de la catégorie 1, avec la couverture disciplinaire la plus exhaustive, représentent plus de 50 % des dépenses d'enseignement.

Compte tenu de l'autonomie de chaque université dans la distribution interne de son enveloppe d'enseignement, il est théoriquement possible, pour les universités de la catégorie 1, d'orienter considérablement l'évolution des coûts moyens. En effet, selon un scénario extrême, si les directions de ces universités décidaient en même temps d'une péréquation interne en faveur des unités du secteur de la santé, au détriment des secteurs de l'administration, des sciences humaines, etc., on observerait une hausse des coûts moyens du secteur de la santé et une baisse des coûts moyens de l'administration, des sciences humaines, etc.

Il va de soi que, dans un tel scénario, les directions de ces universités subirait d'énormes pressions de la part de leurs doyens – directeurs dans les secteurs de l'administration et des sciences humaines. Si l'on poursuit l'exercice théorique pour fins d'illustration, il se produirait alors un effet négatif sur les enveloppes des établissements peu ou pas présents dans le secteur des sciences de la santé puisque l'observation de coûts moyens à la baisse en administration, en sciences humaines, etc. se traduirait éventuellement par une modification des poids relatifs et une diminution des enveloppes de ces établissements. Il est important de rappeler qu'il s'agit d'un scénario extrême qui ne saurait résister à la vigilance combinée du MEQ ainsi que des représentants des secteurs de l'administration, des sciences humaines, etc.

Toutefois, il n'est pas impossible que, durant les années de compression antérieures à l'année 2000-2001, les réductions de dépenses aient été plus importantes dans certains secteurs afin d'en protéger d'autres avec activités

cliniques ou en laboratoires. Si tel était le cas, il serait possible de le vérifier en analysant en détail l'évolution sur un certain nombre d'années des coûts moyens pour l'ensemble et dans chacun des établissements. Et, sur la base de ces vérifications, des ajustements spécifiques à certains secteurs pourraient être apportés à la grille. Pour être en mesure de procéder à de telles vérifications, il est essentiel de convenir d'une méthode de calcul des coûts moyens et de l'appliquer uniformément aux données de plusieurs années.

4.5 « POURQUOI NE PAS CONSERVER LA GRILLE UTILISÉE DEPUIS 2000-2001 EN ATTENDANT DE COMPLÉTER LES ÉTUDES SUR LES REVENUS COMPARÉS ET LES BIAIS POTENTIELS ? »

La grille utilisée depuis 2000-2001 repose sur les données de RECU et de SIFU de 1998-1999. Il semble nettement préférable d'utiliser une grille établie à partir de données plus récentes.

Par ailleurs, les regroupements en onze secteurs dans la grille actuellement utilisée sont davantage tributaires de la proximité disciplinaire des activités que de la ressemblance des coûts moyens. Les regroupements dans la grille proposée s'appuient d'abord sur la proximité des coûts, ce qui est plus cohérent.

De plus, les regroupements aux 2^e et 3^e cycles ne sont pas déterminés par les regroupements du 1^{er} cycle, ce qui contribue aussi à faciliter les regroupements en fonction des coûts.

Enfin, quelques raffinements méthodologiques ont été apportés dans les méthodes d'estimation.

4.6 CONCLUSION AU SUJET DES LIMITES DE LA MÉTHODE DES COÛTS OBSERVÉS

L'examen des biais potentiels d'une grille de pondération basée sur la méthode des coûts moyens n'invalide pas la pertinence de son utilisation aux fins du partage de l'enveloppe disponible pour la fonction *enseignement*.

Cependant, il appelle à la vigilance à l'égard des suivis à effectuer et des ajustements particuliers à apporter.⁵⁴)

[Retour au texte principal](#)

⁵⁴ Extrait du Rapport du Comité MELS-CREPUQ, 10 mars 2003, pp. 11-13. [Ibid.](#)

ANNEXE I

Les effets sur les enveloppes institutionnelles des choix ministériels dans l'application de la grille de pondération en 2006-2007

Le MELS décide d'implanter la nouvelle grille de pondération à partir de l'année universitaire 2006-2007, à la faveur d'un réinvestissement qui lui permettait d'honorer sa garantie de financement aux universités perdantes dans l'opération. Cependant, lors de cette opération, le ministère a fait des choix qui ont eu comme effet de moduler significativement la répartition de sa subvention sur les universités :

- a) Décision d'ajuster le poids de la famille Sciences infirmières (code 5) de 1,41 à 1,77 .
- b) Décision d'ajuster le poids du premier cycle de la famille médicale (code 23) consécutif à l'intégration de la subvention spécifique (récurrente) de 8 050 M \$ pour la formation médicale de premier cycle (MD).
- c) Effet remorque sur les résidents de médecine; nous avons affaire ici à une décision implicite découlant du point b).
- d) Décision d'augmenter à partir de 2008-2009 le poids des résidents de 0,65 à 0,825 fois le poids du premier cycle de la famille médicale.

Pour chacun de ces quatre choix, nous allons évaluer ici les effets (biais) spécifiques sur les enveloppes de subvention institutionnelles, en utilisant les données de GDEU pour les deux années 2006-2007 et 2007-2008 en ce qui concerne les EEETP de fonctionnement. Il s'agit de calculer pour chaque université la différence des EEETP pondérés avec la table de pondération du MELS présenté à l'Annexe 1 des Règles budgétaires⁵⁵, d'une part, et avec la même table de pondération mais sans ajustement de poids de la famille concernée, d'autre part. On applique alors cette différence sur l'enveloppe de subvention totale de la fonction *enseignement* de l'année concernée, pour obtenir finalement l'effet sur chacune des enveloppes institutionnelles.

⁵⁵<http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/>

A. Sciences infirmières

Tableau I-25 : Tables de pondération applicables au calcul des écarts en Sciences infirmières

| Familles | Code | Grille du MELS 06-07 et 07-08 | | | Grille du MELS 06-07 et 07-08 sans ajustement des Sciences infirmières | | |
|------------------------------------|------|--|------|-------|---|------|-------|
| | | 1er c | 2e c | 3e c | 1er c | 2e c | 3e c |
| Médecine dentaire | 1 | 7,96 | 6,59 | 10,69 | 7,96 | 6,59 | 10,69 |
| Médecine vétérinaire | 2 | 9,73 | 9,41 | 10,69 | 9,73 | 9,41 | 10,69 |
| Optométrie | 3 | 5,37 | 6,59 | 10,69 | 5,37 | 6,59 | 10,69 |
| Spéc. non médicales en santé | 4 | 2,32 | 6,59 | 10,69 | 2,32 | 6,59 | 10,69 |
| Sciences infirmières | 5 | 1,77 | 2,29 | 10,69 | 1,41 | 2,29 | 10,69 |
| Pharmacie | 6 | 1,41 | 2,29 | 10,69 | 1,41 | 2,29 | 10,69 |
| Sc.pures (sauf Maths) | 7 | 2,11 | 6,59 | 10,69 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| Mathématiques | 8 | 1,41 | 4,42 | 9,42 | 1,41 | 4,42 | 9,42 |
| Architecture et des. de l'envir. | 9 | 1,87 | 4,42 | 6,40 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| Génie | 10 | 2,11 | 4,42 | 9,42 | 2,11 | 4,42 | 9,42 |
| Informatique | 11 | 1,41 | 2,29 | 6,40 | 1,41 | 2,29 | 6,40 |
| Agriculture, foresterie et géodés. | 12 | 5,05 | 9,41 | 9,42 | 5,05 | 9,41 | 9,42 |
| Sciences humaines et sociales | 13 | 1,06 | 4,42 | 6,40 | 1,06 | 4,42 | 6,40 |
| Géographie | 14 | 2,11 | 6,59 | 10,69 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| Éducation (sauf Éd. Phys.) | 15 | 1,61 | 2,29 | 6,40 | 1,61 | 2,29 | 6,40 |
| Éducation physique | 16 | 2,11 | 4,42 | 10,69 | 2,11 | 4,42 | 10,69 |
| Administration | 17 | 1,06 | 2,29 | 6,40 | 1,06 | 2,29 | 6,40 |
| Beaux-arts | 18 | 2,93 | 4,42 | 6,40 | 2,93 | 4,42 | 6,40 |
| Cinéma et photographie | 19 | 1,87 | 4,42 | 6,40 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| Musique | 20 | 3,30 | 4,42 | 6,40 | 3,30 | 4,42 | 6,40 |
| Lettres | 21 | 1,00 | 4,42 | 6,40 | 1,00 | 4,42 | 6,40 |
| Droit | 22 | 1,41 | 4,42 | 6,40 | 1,41 | 4,42 | 6,40 |
| Médecine | 23 | 4,07 | 6,59 | 10,69 | 4,07 | 6,59 | 10,69 |
| Médecine Résidents | 23 | | 2,65 | | | 2,65 | |

Tableau I-26 : Écarts de subvention produits par l'augmentation arbitraire du poids des sciences infirmières, à enveloppe de subvention ministérielle constante

| 2006-2007 | | | | 2007-2008 | | | |
|-----------------------|-------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|-------------------|---------------------|----------------------|
| Université | Écart | Écart positif | Écart négatif | Université | Écart | Écart positif | Écart négatif |
| Laval | 41 196 \$ | 41 196 \$ | | Laval | 74 188 \$ | 74 188 \$ | |
| Montréal | 428 463 \$ | 428 463 \$ | | Montréal | 241 696 \$ | 241 696 \$ | |
| HEC | -98 094 \$ | | -98 094 \$ | HEC | -96 729 \$ | | -96 729 \$ |
| Polytechnique | -99 097 \$ | | -99 097 \$ | Polytechnique | -94 725 \$ | | -94 725 \$ |
| Sherbrooke | 56 940 \$ | 56 940 \$ | | Sherbrooke | 59 782 \$ | 59 782 \$ | |
| UQAM | -378 204 \$ | | -378 204 \$ | UQAM | -363 815 \$ | | -363 815 \$ |
| UQTR | 193 784 \$ | 193 784 \$ | | UQTR | 212 173 \$ | 212 173 \$ | |
| UQAC | 53 756 \$ | 53 756 \$ | | UQAC | 63 962 \$ | 63 962 \$ | |
| UQAR | 382 883 \$ | 382 883 \$ | | UQAR | 411 301 \$ | 411 301 \$ | |
| UQO | 202 981 \$ | 202 981 \$ | | UQO | 225 040 \$ | 225 040 \$ | |
| UQAT | 18 042 \$ | 18 042 \$ | | UQAT | 30 289 \$ | 30 289 \$ | |
| ENAP | -15 789 \$ | | -15 789 \$ | ÉNAP | -17 038 \$ | | -17 038 \$ |
| INRS | -20 334 \$ | | -20 334 \$ | INRS | -20 879 \$ | | -20 879 \$ |
| ETS | -80 113 \$ | | -80 113 \$ | ÉTS | -83 150 \$ | | -83 150 \$ |
| TELUQ | -26 681 \$ | | -26 681 \$ | TÉLUQ | -27 520 \$ | | -27 520 \$ |
| McGill | -277 184 \$ | | -277 184 \$ | McGill | -239 829 \$ | | -239 829 \$ |
| Concordia | -357 365 \$ | | -357 365 \$ | Concordia | -352 421 \$ | | -352 421 \$ |
| Bishop's | -25 185 \$ | | -25 185 \$ | Bishop's | -22 327 \$ | | -22 327 \$ |
| Total | 0 \$ | 1 378 047 \$ | -1 378 047 \$ | Total | 0 \$ | 1 318 431 \$ | -1 318 431 \$ |
| Enveloppe (000 \$) | avec poids = 1,77 | | 1 342 515 \$ | Enveloppe (000 \$) | avec poids = 1,77 | | 1 397 594 \$ |
| | avec poids = 1,41 | | 1 342 515 \$ | | avec poids = 1,41 | | 1 397 594 \$ |
| Étalon | avec poids = 1,77 | | 3 096 \$ | Étalon | avec poids = 1,77 | | 3 212 \$ |
| | avec poids = 1,41 | | 3 104 \$ | | avec poids = 1,41 | | 3 220 \$ |

À remarquer que lorsqu'on augmente un poids dans la grille de pondération comme ici pour Sciences infirmières, le nombre total d'EEETP pondérés augmente, ce qui, à enveloppe de subvention constante (1 342 515 000 \$ et 1 397 594 000 \$ respectivement pour chacune des deux années), fait diminuer la valeur de l'étalon : de 3 104 \$ à 3 096 \$ pour 2006-2007 et de 3 220 \$ à 3 212 \$ pour 2007-2008. Comme on peut le constater dans le Tableau I-26, cette décision ministérielle d'augmenter le poids des Sciences infirmières de 1,41 à 1,77 produit un transfert inter-établissements de plus de 1,3 M \$ qui pénalise significativement les universités absentes ou peu présentes dans cette famille. Ce sont l'UQAM, Concordia et McGill qui y perdent le plus, alors les grands bénéficiaires sont Montréal (surtout pour l'année 2006-2007), l'UQAR, l'UQO et l'UQTR. En valeur relative à leur subvention normée de la fonction *enseignement*, la grande perdante est l'ETS avec -0.3 % et la grande gagnante est l'UQAR avec + 1,92 %.

Si l'on veut à la fois bonifier la famille de Sciences infirmière et ne rien enlever aux universités absentes dans cette famille, il faut procéder à l'augmentation du poids de cette dernière en

veillant à ce que l'étalon reste constant. L'enveloppe de la subvention ministérielle augmente alors en conséquence. Le Tableau I-27 illustre le résultat des écarts obtenus alors.

Tableau I-27 : Écarts de subvention produits par l'augmentation arbitraire du poids des sciences infirmières, à étalon constant

| 2006-2007 | | | | 2007-2008 | | | |
|----------------------|---------------------|---------------------|---------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------|
| Université | Écart | Écart positif | Écart négatif | Université | Écart | Écart positif | Écart négatif |
| Laval | 582 988 \$ | 582 988 \$ | | Laval | 604 618 \$ | 604 618 \$ | |
| Montréal | 1 089 146 \$ | 1 089 146 \$ | | Montréal | 895 769 \$ | 895 769 \$ | |
| HEC | 0 \$ | 0 \$ | | HEC | 0 \$ | 0 \$ | |
| Polytechnique | 0 \$ | 0 \$ | | Polytechnique | 0 \$ | 0 \$ | |
| Sherbrooke | 366 541 \$ | 366 541 \$ | | Sherbrooke | 372 669 \$ | 372 669 \$ | |
| UQAM | 0 \$ | 0 \$ | | UQAM | 0 \$ | 0 \$ | |
| UQTR | 306 838 \$ | 306 838 \$ | | UQTR | 323 334 \$ | 323 334 \$ | |
| UQAC | 116 137 \$ | 116 137 \$ | | UQAC | 125 302 \$ | 125 302 \$ | |
| UQAR | 434 455 \$ | 434 455 \$ | | UQAR | 462 396 \$ | 462 396 \$ | |
| UQO | 250 664 \$ | 250 664 \$ | | UQO | 271 032 \$ | 271 032 \$ | |
| UQAT | 41 944 \$ | 41 944 \$ | | UQAT | 55 039 \$ | 55 039 \$ | |
| ENAP | 0 \$ | 0 \$ | | ÉNAP | 0 \$ | 0 \$ | |
| INRS | 0 \$ | 0 \$ | | INRS | 0 \$ | 0 \$ | |
| ETS | 0 \$ | 0 \$ | | ÉTS | 0 \$ | 0 \$ | |
| TELUQ | 10 811 \$ | 10 811 \$ | | TÉLUQ | 7 978 \$ | 7 978 \$ | |
| McGill | 222 800 \$ | 222 800 \$ | | McGill | 253 649 \$ | 253 649 \$ | |
| Concordia | 0 \$ | 0 \$ | | Concordia | 0 \$ | 0 \$ | |
| Bishop's | 0 \$ | 0 \$ | | Bishop's | 0 \$ | 0 \$ | |
| Total | 3 422 323 \$ | 3 422 323 \$ | | Total | 3 371 785 \$ | 3 371 785 \$ | |
| Enveloppe (000\$) | avec poids = 1,77 | | 1 342 515 \$ | Enveloppe (000\$) | avec poids = 1,77 | | 1 397 594 \$ |
| | avec poids = 1,41 | | 1 339 093 \$ | | avec poids = 1,41 | | 1 394 222 \$ |
| Étalon | avec poids = 1,77 | | 3 096 \$ | Étalon | avec poids = 1,77 | | 3 212 \$ |
| | avec poids = 1,41 | | 3 096 \$ | | avec poids = 1,41 | | 3 212 \$ |

On constate cette fois qu'aucune université ne voit sa subvention diminuer; toutes celles qui sont absentes de la famille Sciences infirmières ont un écart de zéro (0), alors que les autres reçoivent un ajout qui atteint un sommet de 1 089 146 \$ en 2006-2007, dans le cas de l'université de Montréal. L'étalon demeure fixe à 3 096 \$ et 3 212 \$ pour les années 2006-2007 et 2007-2008, respectivement. Par contre, l'enveloppe de la subvention augmente respectivement de 3 442 323 \$ et 3 371 785 \$.⁵⁶

⁵⁶ Il faut noter que les écarts que nous venons d'analyser seraient différents, mais non moins significatifs, si nous tenions compte des autres ajustements (famille médicale) et des problèmes méthodologiques rencontrés par le MELs dans la prise en compte des droits de scolarité dont nous avons parlé à la section 2.3 de ce document et à l'ANNEXE F.

B. Effet remorque des résidents de médecine

Dans ce cas-ci, le ministère a intégré préalablement à la subvention de la fonction *enseignement* une subvention spécifique de 8 050 000 \$ réservée à la formation des étudiants du programme de formation médicale de premier cycle et augmente en conséquence le poids du MD (famille 23, 1^{er} cycle) de 3,54 recommandé par le Comité conjoint à 4,07. En principe cette intégration ne devait en aucune façon changer le poids des résidents tel qu'établi par le même comité. De fait, le Ministère se trouve à l'augmenter en appliquant la même constante de 0,65 sur le poids du premier cycle ajusté. Nous allons donc calculer les écarts de financement entre ce que le ministère a obtenu avec sa grille ajustée pour le premier cycle de médecine (poids de 4,07) avec ou sans son effet remorque des résidents. Pour qu'il n'eut pas d'effet remorque, il aurait fallu que le ministère diminue de façon inverse la constante servant à établir le poids des résidents par rapport au poids du premier cycle de la famille 23 (médical), à savoir $65\% \times 3,54 / 4,07 = 56,5\%$.

Tableau I-28 : Tables de pondération applicables au calcul des écarts produits par l'effet remorque des résidents

| Familles | Code | Grille du MELS , 06-07 et 07-08, avec effet remorque | | | Grille du MELS 06-07et 07-08, sans effet remorque | | |
|--------------------------------------|------|--|------------------|-------|---|------|-------|
| | | 1er c | 2 ^e c | 3e c | 1er c | 2e c | 3e c |
| Médecine dentaire | 1 | 7,96 | 6,59 | 10,69 | 7,96 | 6,59 | 10,69 |
| Médecine vétérinaire | 2 | 9,73 | 9,41 | 10,69 | 9,73 | 9,41 | 10,69 |
| Optométrie | 3 | 5,37 | 6,59 | 10,69 | 5,37 | 6,59 | 10,69 |
| Spécialités non médicales en santé | 4 | 2,32 | 6,59 | 10,69 | 2,32 | 6,59 | 10,69 |
| Sciences Infirmières | 5 | 1,77 | 2,29 | 10,69 | 1,77 | 2,29 | 10,69 |
| Pharmacie | 6 | 1,41 | 2,29 | 10,69 | 1,41 | 2,29 | 10,69 |
| Sciences pures (sauf Maths) | 7 | 2,11 | 6,59 | 10,69 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| Mathématiques | 8 | 1,41 | 4,42 | 9,42 | 1,41 | 4,42 | 9,42 |
| Architecture et design de l'environ. | 9 | 1,87 | 4,42 | 6,40 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| Génie | 10 | 2,11 | 4,42 | 9,42 | 2,11 | 4,42 | 9,42 |
| Informatique | 11 | 1,41 | 2,29 | 6,40 | 1,41 | 2,29 | 6,40 |
| Agriculture, foresterie et géodésie | 12 | 5,05 | 9,41 | 9,42 | 5,05 | 9,41 | 9,42 |
| Sciences humaines et sociales | 13 | 1,06 | 4,42 | 6,40 | 1,06 | 4,42 | 6,40 |
| Géographie | 14 | 2,11 | 6,59 | 10,69 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| Éducation (sauf Éd. Phys.) | 15 | 1,61 | 2,29 | 6,40 | 1,61 | 2,29 | 6,40 |
| Éducation physique | 16 | 2,11 | 4,42 | 10,69 | 2,11 | 4,42 | 10,69 |
| Administration | 17 | 1,06 | 2,29 | 6,40 | 1,06 | 2,29 | 6,40 |
| Beaux-arts | 18 | 2,93 | 4,42 | 6,40 | 2,93 | 4,42 | 6,40 |
| Cinéma et photographie | 19 | 1,87 | 4,42 | 6,40 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| Musique | 20 | 3,30 | 4,42 | 6,40 | 3,30 | 4,42 | 6,40 |
| Lettres | 21 | 1,00 | 4,42 | 6,40 | 1,00 | 4,42 | 6,40 |
| Droit | 22 | 1,41 | 4,42 | 6,40 | 1,41 | 4,42 | 6,40 |
| Médecine | 23 | 4,07 | 6,59 | 10,69 | 4,07 | 6,59 | 10,69 |
| Médecine Résidents | 23 | | 2,65 | | | 2,30 | |

Tableau I-29 ; Écarts de subvention produits par l'effet remorque des résidents, à enveloppe de subvention ministérielle constante

| 2006-2007 | | | | 2007-2008 | | | |
|----------------------------|------------------------|---------------|---------------|--------------------|------------------------|---------------|---------------|
| Université | Écart | Écart positif | Écart négatif | Université | Écart | Écart positif | Écart négatif |
| Laval | 250 826 \$ | 250 826 \$ | | Laval | 270 883 \$ | 270 883 \$ | |
| Montréal | 608 522 \$ | 608 522 \$ | | Montréal | 692 885 \$ | 692 885 \$ | |
| HEC | 140 288 \$- | | -140 288 \$ | HEC | 152 186 \$- | | -152 186 \$ |
| Polytechnique | 141 723 \$- | | -141 723 \$ | Polytechnique | 149 033 \$- | | -149 033 \$ |
| Sherbrooke | 353 756 \$ | 353 756 \$ | | Sherbrooke | 366 075 \$ | 366 075 \$ | |
| UQAM | 540 887 \$- | | -540 887 \$ | UQAM | 572 399 \$- | | -572 399 \$ |
| UQTR | 162 804 \$- | | -162 804 \$ | UQTR | 176 123 \$- | | -176 123 \$ |
| UQAC | 89 639 \$- | | -89 639 \$ | UQAC | 96 984 \$- | | -96 984 \$ |
| UQAR | 75 342 \$- | | -75 342 \$ | UQAR | 82 147 \$- | | -82 147 \$ |
| UQO | 69 109 \$- | | -69 109 \$ | UQO | 73 391 \$- | | -73 391 \$ |
| UQAT | 34 337 \$- | | -34 337 \$ | UQAT | 39 150 \$- | | -39 150 \$ |
| ENAP | 22 580 \$- | | -22 580 \$ | ÉNAP | 26 807 \$- | | -26 807 \$ |
| INRS | 29 080 \$- | | -29 080 \$ | INRS | 32 850 \$- | | -32 850 \$ |
| ETS | 114 574 \$- | | -114 574 \$ | ÉTS | 130 822 \$- | | -130 822 \$ |
| TELUQ | 53 659 \$- | | -53 659 \$ | TÉLUQ | 55 881 \$- | | -55 881 \$ |
| McGill | 808 022 \$ | 808 022 \$ | | McGill | 847 528 \$ | 847 528 \$ | |
| Concordia | 511 084 \$- | | -511 084 \$ | Concordia | 554 472 \$- | | -554 472 \$ |
| Bishop's | 36 018 \$- | | -36 018 \$ | Bishop's | 35 128 \$- | | -35 128 \$ |
| Total | 0 \$ | 2 021 126 \$ | -2 021 126 \$ | Total | 0 \$ | 2 177 370 \$ | -2 177 370 \$ |
| Subvention spécifique MD : | | intégrée | 8 050 000 \$ | | | 8 380 263 \$ | |
| Transfert net : | | 2 021 126 \$ | | | | 2 177 370 \$ | |
| Enveloppe (000 \$) | Poids résidents = 2,65 | | 1 342 515 \$ | Enveloppe (000 \$) | Poids résidents = 2,65 | | 1 397 594 \$ |
| | Poids résidents = 2,30 | | 1 342 515 \$ | | Poids résidents = 2,30 | | 1 397 594 \$ |
| Étalon | Poids résidents = 2,65 | | 3 096 \$ | Étalon | Poids résidents = 2,65 | | 3 212 \$ |
| | Poids résidents = 2,30 | | 3 107 \$ | | Poids résidents = 2,30 | | 3 224 \$ |

Comme on peut le constater au tableau I-31, l'effet remorque des résidents correspond à un transfert monétaire supérieur à 2 M\$ en faveur évidemment des universités avec faculté de médecine et au détriment des autres, en particulier l'UQAM et Concordia qui y perdent chacune une somme au-delà de 500 000 \$.

Si l'on veut maintenir l'effet remorque des résidents sans pénaliser les universités sans faculté de médecine, il faut procéder à l'augmentation du poids de ces résidents en veillant à ce que l'étalon reste constant. L'enveloppe de la subvention ministérielle augmente en conséquence. Le Tableau I-32 illustre le résultat des écarts obtenus alors. On y note que l'augmentation de

l'enveloppe ministérielle de subvention vaut environ 5 M\$ en faveur des universités avec faculté de médecine exclusivement.

Tableau I-30 : Écarts de subvention produits par l'effet remorque des résidents, à étalon constant (en \$)

| 2006-2007 | | | | 2007-2008 | | | |
|----------------------------|------------------------|---------------|---------------|----------------------------|------------------------|---------------|---------------|
| Écart négatif | Écart | Écart positif | Écart négatif | Université | Écart | Écart positif | Écart négatif |
| Laval | 1 024 054 | 1 024 054 | | Laval | 1 103 522 | 1 103 522 | |
| Montréal | 1 551 703 | 1 551 703 | | Montréal | 1 718 821 | 1 718 821 | |
| HEC | | | | HEC | | | |
| Polytechnique | | | | Polytechnique | | | |
| Sherbrooke | 794 963 | 794 963 | | Sherbrooke | 856 507 | 856 507 | |
| UQAM | | | | UQAM | | | |
| UQTR | | | | UQTR | | | |
| UQAC | | | | UQAC | | | |
| UQAR | | | | UQAR | | | |
| UQO | | | | UQO | | | |
| UQAT | | | | UQAT | | | |
| ENAP | | | | ÉNAP | | | |
| INRS | | | | INRS | | | |
| ETS | | | | ÉTS | | | |
| TELUQ | | | | TÉLUQ | | | |
| McGill | 1 518 337 | 1 518 337 | | McGill | 1 618 734 | 1 618 734 | |
| Concordia | | | | Concordia | | | |
| Bishop's | | | | Bishop's | | | |
| Total | 4 889 057 | 4 889 057 | | Total | 5 297 584 | 5 297 584 | |
| Subvention spécifique MD : | | intégrée | | Subvention spécifique MD : | | intégrée | |
| Augmentation enveloppe | | 4 889 057 \$ | | Augmentation enveloppe | | 5 297 584 \$ | |
| Enveloppe (000 \$) | Poids résidents = 2,65 | | 1 342 515 \$ | Enveloppe (000 \$) | Poids résidents = 2,65 | | 1 397 594 \$ |
| | Poids résidents = 2,30 | | 1 337 626 \$ | | Poids résidents = 2,30 | | 1 392 296 \$ |
| Étalon | Poids résidents = 2,65 | | 3 096 \$ | Étalon | Poids résidents = 2,65 | | 3 212 \$ |
| | Poids résidents = 2,30 | | 3 096 \$ | | Poids résidents = 2,30 | | 3 212 \$ |

C. Programme MD (Premier cycle de la famille médicale, code 23)

Tout d'abord, on élimine l'effet remorque des résidents en maintenant pour ces derniers un poids de 2,30 dans les deux scénarios. Ensuite, on applique la deuxième grille sur une enveloppe de subvention ministérielle diminuée du total des subventions spécifiques pour le MD, puis ces dernières sont rajoutées par la suite à chaque université concernée. Et alors, on compare le

résultat avec celui que la première grille produite avec une enveloppe intégrant les subventions spécifiques du MD.

Tableau I-31 : Tables de pondération applicables au calcul des écarts produits par l'effet spécifique de l'augmentation du poids du MD (sans effet de remorque des résidents)

| Familles | Code | Grille du MELS , 06-07 et 07-08, sans effet remorque | | | Grille du MELS 06-07et 07-08, sans effet remorque et sans ajustement du MD | | |
|--------------------------------------|------|--|------|-------|--|------|-------|
| | | 1er c | 2° c | 3e c | 1er c | 2e c | 3e c |
| Médecine dentaire | 1 | 7,96 | 6,59 | 10,69 | 7,96 | 6,59 | 10,69 |
| Médecine vétérinaire | 2 | 9,73 | 9,41 | 10,69 | 9,73 | 9,41 | 10,69 |
| Optométrie | 3 | 5,37 | 6,59 | 10,69 | 5,37 | 6,59 | 10,69 |
| Spécialités non médicales en santé | 4 | 2,32 | 6,59 | 10,69 | 2,32 | 6,59 | 10,69 |
| Sciences infirmières | 5 | 1,77 | 2,29 | 10,69 | 1,77 | 2,29 | 10,69 |
| Pharmacie | 6 | 1,41 | 2,29 | 10,69 | 1,41 | 2,29 | 10,69 |
| Sciences pures (sauf Maths) | 7 | 2,11 | 6,59 | 10,69 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| Mathématiques | 8 | 1,41 | 4,42 | 9,42 | 1,41 | 4,42 | 9,42 |
| Architecture et design de l'environ. | 9 | 1,87 | 4,42 | 6,40 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| Génie | 10 | 2,11 | 4,42 | 9,42 | 2,11 | 4,42 | 9,42 |
| Informatique | 11 | 1,41 | 2,29 | 6,40 | 1,41 | 2,29 | 6,40 |
| Agriculture, foresterie et géodésie | 12 | 5,05 | 9,41 | 9,42 | 5,05 | 9,41 | 9,42 |
| Sciences humaines et sociales | 13 | 1,06 | 4,42 | 6,40 | 1,06 | 4,42 | 6,40 |
| Géographie | 14 | 2,11 | 6,59 | 10,69 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| Éducation (sauf Éd. Phys.) | 15 | 1,61 | 2,29 | 6,40 | 1,61 | 2,29 | 6,40 |
| Éducation physique | 16 | 2,11 | 4,42 | 10,69 | 2,11 | 4,42 | 10,69 |
| Administration | 17 | 1,06 | 2,29 | 6,40 | 1,06 | 2,29 | 6,40 |
| Beaux-arts | 18 | 2,93 | 4,42 | 6,40 | 2,93 | 4,42 | 6,40 |
| Cinéma et photographie | 19 | 1,87 | 4,42 | 6,40 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| Musique | 20 | 3,30 | 4,42 | 6,40 | 3,30 | 4,42 | 6,40 |
| Lettres | 21 | 1,00 | 4,42 | 6,40 | 1,00 | 4,42 | 6,40 |
| Droit | 22 | 1,41 | 4,42 | 6,40 | 1,41 | 4,42 | 6,40 |
| Médecine | 23 | 4,07 | 6,59 | 10,69 | 3,54 | 6,59 | 10,69 |
| Médecine Résidents | 23 | | 2,30 | | | 2,30 | |

Tableau I-32 : Écarts de subvention produits par l'effet spécifique de l'augmentation du poids du MD, à enveloppe de subvention ministérielle constante

| 2006-2007 | | | | 2007-2008 | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|---------------------|----------------------|
| Écart négatif | Écart | Écart positif | Écart négatif | Université | Écart | Écart positif | Écart négatif |
| Laval | -61 747 \$ | | -61 747 \$ | Laval | 139 855 \$ | 139 855 \$ | |
| Montréal | 312 093 \$ | 312 093 \$ | | Montréal | 452 140 \$ | 452 140 \$ | |
| HEC | -60 023 \$ | | -60 023 \$ | HEC | -79 058 \$ | | -79 058 \$ |
| Polytechnique | -64 803 \$ | | -64 803 \$ | Polytechnique | -87 147 \$ | | -87 147 \$ |
| Sherbrooke | 76 763 \$ | 76 763 \$ | | Sherbrooke | 107 546 \$ | 107 546 \$ | |
| UQAM | -160 715 \$ | | -160 715 \$ | UQAM | -260 158 \$ | | -260 158 \$ |
| UQTR | 257 516 \$ | 257 516 \$ | | UQTR | 235 728 \$ | 235 728 \$ | |
| UQAC | -21 962 \$ | | -21 962 \$ | UQAC | -29 425 \$ | | -29 425 \$ |
| UQAR | -8 386 \$ | | -8 386 \$ | UQAR | -27 656 \$ | | -27 656 \$ |
| UQO | 35 374 \$ | 35 374 \$ | | UQO | 27 813 \$ | 27 813 \$ | |
| UQAT | 50 229 \$ | 50 229 \$ | | UQAT | 75 751 \$ | 75 751 \$ | |
| ENAP | -10 325 \$ | | -10 325 \$ | ÉNAP | -15 675 \$ | | -15 675 \$ |
| INRS | -13 297 \$ | | -13 297 \$ | INRS | -19 209 \$ | | -19 209 \$ |
| ETS | -25 170 \$ | | -25 170 \$ | ÉTS | -57 489 \$ | | -57 489 \$ |
| TELUQ | -7 874 \$ | | -7 874 \$ | TÉLUQ | -18 462 \$ | | -18 462 \$ |
| McGill | -223 032 \$ | | -223 032 \$ | McGill | -292 960 \$ | | -292 960 \$ |
| Concordia | -58 173 \$ | | -58 173 \$ | Concordia | -131 052 \$ | | -131 052 \$ |
| Bishop's | -16 469 \$ | | -16 469 \$ | Bishop's | -20 541 \$ | | -20 541 \$ |
| Total | 0 \$ | 731 975 \$ | -731 975 \$ | Total | 0 \$ | 1 038 833 \$ | -1 038 833 \$ |
| Subvention spécifique MD : | 8 050 000 \$ | | | | | 8 380 263 \$ | |
| Transfert net | | 731 975 \$ | | | | 1 038 833 \$ | |
| Enveloppe (000 \$) | Poids du MD+ = 4,07 | | 1 342 515 \$ | Enveloppe (000 \$) | Poids du MD+ = 4,07 | | 1 397 594 \$ |
| | Poids du MD initial = 3,54 | | 1 342 515 \$⁵⁷ | | Poids du MD initial = 3,54 | | 1 397 594 \$ |
| Étalon | Poids du MD+ = 4,07 | | 3 107 \$ | Étalon | Poids du MD+ = 4,07 | | 3 224 \$ |
| | Poids du MD initial = 3,54 | | 3 112 \$ | | Poids du MD initial = 3,54 | | 3 231 \$ |

Nous sommes en présence d'écarts assez importants, mais étonnants à première vue. Ici, la décision ministérielle d'augmenter le poids du MD de 3,54 à 4,07 en contrepartie de l'intégration de la subvention spécifique de 8 050 000 \$ produit une distribution de la subvention qui n'est pas la même que dans le scénario de non intégration. Nous retrouvons des biais positifs et des biais négatifs autant dans les universités avec faculté de médecine que dans les autres. Par exemple, McGill perd 223 032 \$ et 292 960 \$ respectivement pour chacune des années traitées, alors que Montréal gagne 312 093 \$ et 452 140 \$ pour les mêmes années. Le biais de Laval est négatif la première année et positif la deuxième. Comme l'UQTR, l'UQAT et l'UQO déclarent un nombre significatif d'EEETP dans la famille médical (code 23) au premier cycle, elles s'en ressortent avec un gain qui est particulièrement important dans le cas de l'UQTR (257 516 \$, la première

⁵⁷ 1 342 515 \$ = 1 334 465 + 8 050, ce dernier terme est la subvention spécifique MD. Donc l'enveloppe à répartir selon les EEETP pondérés n'est pas la même que la première. Il en va de même pour l'année 2007-2008.

année). Effectivement, nous observons tout près de 5 % des EEETP du premier cycle de la famille médicale dans les universités sans faculté de médecine. Au total, l'approche du MELS transfère 731 975 \$ entre les universités en 2006-2007 et 1 038 833 \$ en 2007-2008.

Si l'on veut à la fois bonifier la famille du programme MD et ne rien enlever aux universités qui n'ont pas de faculté de médecine, il faut procéder à l'augmentation du poids du MD en veillant à ce que l'étalon reste constant. Comme toutes les universités sauf Poly, l'ENAP, l'INRS et Bishop's, ont des EEETP dans le premier cycle de la famille médicale, l'enveloppe de la subvention ministérielle doit augmenter d'autant plus. Le Tableau I-33 illustre le résultat des écarts obtenus. On paie ici la traite à presque toutes les universités, ce qui nécessite une augmentation de l'enveloppe de subvention ministérielle de plus de 10 M\$!

Tableau I-33 : Écarts de subvention produits par l'effet spécifique de l'augmentation du poids du MD, à étalon constant

| 2006-2007 | | | 2007-2008 | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------|
| Université | Écart | Écart positif | Université | Écart | Écart positif |
| Laval | 2 252 973 \$ | 2 252 973 \$ | Laval | 2 670 314 \$ | 2 670 314 \$ |
| Montréal | 3 306 079 \$ | 3 306 079 \$ | Montréal | 3 721 596 \$ | 3 721 596 \$ |
| HEC | 4 149 \$ | 4 149 \$ | HEC | 9 993 \$ | 9 993 \$ |
| Polytechnique | - \$ | - \$ | Polytechnique | - \$ | - \$ |
| Sherbrooke | 1 646 789 \$ | 1 646 789 \$ | Sherbrooke | 1 819 377 \$ | 1 819 377 \$ |
| UQAM | 87 127 \$ | 87 127 \$ | UQAM | 75 003 \$ | 75 003 \$ |
| UQTR | 333 960 \$ | 333 960 \$ | UQTR | 340 760 \$ | 340 760 \$ |
| UQAC | 19 140 \$ | 19 140 \$ | UQAC | 27 451 \$ | 27 451 \$ |
| UQAR | 26 221 \$ | 26 221 \$ | UQAR | 20 502 \$ | 20 502 \$ |
| UQO | 67 378 \$ | 67 378 \$ | UQO | 71 156 \$ | 71 156 \$ |
| UQAT | 66 327 \$ | 66 327 \$ | UQAT | 99 239 \$ | 99 239 \$ |
| ENAP | - \$ | - \$ | ÉNAP | - \$ | - \$ |
| INRS | - \$ | - \$ | INRS | - \$ | - \$ |
| ETS | 27 383 \$ | 27 383 \$ | ÉTS | 19 124 \$ | 19 124 \$ |
| TELUQ | 16 762 \$ | 16 762 \$ | TÉLUQ | 14 300 \$ | 14 300 \$ |
| McGill | 2 316 693 \$ | 2 316 693 \$ | McGill | 2 464 125 \$ | 2 464 125 \$ |
| Concordia | 176 578 \$ | 176 578 \$ | Concordia | 194 342 \$ | 194 342 \$ |
| Bishop's | - \$ | - \$ | Bishop's | - \$ | - \$ |
| Total | 10 347 561 \$ | 10 347 561 \$ | Total | 11 547 282 \$ | 11 547 282 \$ |
| Subvention spécifique MD : | | intégrée | Subvention spécifique MD : | | intégrée |
| Augmentation enveloppe | | 10 347 561 \$ | Augmentation enveloppe | | 11 547 282 \$ |
| Enveloppe (000 \$) | Poids du MD+ = 4,07 | | Enveloppe (000 \$) | Poids du MD+ = 4,07 | |
| | Poids du MD initial = 3,54 | | | Poids du MD initial = 3,54 | |
| Étalon | Poids du MD+ = 4,07 | | Étalon | Poids du MD+ = 4,07 | |
| | Poids du MD initial = 3,54 | | | Poids du MD initial = 3,54 | |

D. Augmentation du poids des résidences en 2008-2009

Le ministère a augmenté le poids des résidences en médecine en 2008-2009, le faisant passer de 2,65 qu'il était en 2006-2007 et 2007-2008, à 3,36 pour la nouvelle année. Le tableau I-34 donne les tables de pondération applicables au calcul des écarts engendrés. Les données de 2008-2009 n'étant pas encore disponibles dans le GDEU au moment où cette analyse a été faite, nous avons utilisé proforma les données de 2007-2008 mais en augmentant de 6,31 % les EEETP des résidents, suivant la tendance des dernières car dans ce cas la croissance est évidente.

Tableau I-34 : Tables de pondération applicables au calcul des écarts produits par l'augmentation du poids des résidents en 2008-2009

| Familles | Code | Grille du MELS 08-09 résidents = 0,825 | | | Grille du MELS 06-07 et 07-08 résidents = 0,65 | | |
|----------------------------------|------|---|------------------|------------------|---|------|-------|
| | | 1er c | 2 ^e c | 3 ^e c | 1er c | 2e c | 3e c |
| Médecine dentaire | 1 | 7,96 | 6,59 | 10,69 | 7,96 | 6,59 | 10,69 |
| Médecine vétérinaire | 2 | 9,73 | 9,41 | 10,69 | 9,73 | 9,41 | 10,69 |
| Optométrie | 3 | 5,37 | 6,59 | 10,69 | 5,37 | 6,59 | 10,69 |
| Sp. non médicales en santé | 4 | 2,32 | 6,59 | 10,69 | 2,32 | 6,59 | 10,69 |
| Sciences infirmières | 5 | 1,77 | 2,29 | 10,69 | 1,77 | 2,29 | 10,69 |
| Pharmacie | 6 | 1,41 | 2,29 | 10,69 | 1,41 | 2,29 | 10,69 |
| Sciences pures (sauf Maths) | 7 | 2,11 | 6,59 | 10,69 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| Mathématiques | 8 | 1,41 | 4,42 | 9,42 | 1,41 | 4,42 | 9,42 |
| Architecture et des. de l'env. | 9 | 1,87 | 4,42 | 6,40 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| Génie | 10 | 2,11 | 4,42 | 9,42 | 2,11 | 4,42 | 9,42 |
| Informatique | 11 | 1,41 | 2,29 | 6,40 | 1,41 | 2,29 | 6,40 |
| Agriculture, foresterie et géod. | 12 | 5,05 | 9,41 | 9,42 | 5,05 | 9,41 | 9,42 |
| Sciences humaines et soc. | 13 | 1,06 | 4,42 | 6,40 | 1,06 | 4,42 | 6,40 |
| Géographie | 14 | 2,11 | 6,59 | 10,69 | 2,11 | 6,59 | 10,69 |
| Éducation (sauf Éd. Phys.) | 15 | 1,61 | 2,29 | 6,40 | 1,61 | 2,29 | 6,40 |
| Éducation physique | 16 | 2,11 | 4,42 | 10,69 | 2,11 | 4,42 | 10,69 |
| Administration | 17 | 1,06 | 2,29 | 6,40 | 1,06 | 2,29 | 6,40 |
| Beaux-arts | 18 | 2,93 | 4,42 | 6,40 | 2,93 | 4,42 | 6,40 |
| Cinéma et photographie | 19 | 1,87 | 4,42 | 6,40 | 1,87 | 4,42 | 6,40 |
| Musique | 20 | 3,30 | 4,42 | 6,40 | 3,30 | 4,42 | 6,40 |
| Lettres | 21 | 1,00 | 4,42 | 6,40 | 1,00 | 4,42 | 6,40 |
| Droit | 22 | 1,41 | 4,42 | 6,40 | 1,41 | 4,42 | 6,40 |
| Médecine | 23 | 4,07 | 6,59 | 10,69 | 4,07 | 6,59 | 10,69 |
| Médecine Résidents | 23 | | 3,36 | | | 2,65 | |

Comme nous pouvons le voir au tableau I-35, à enveloppe de subvention ministérielle constante, cette décision du ministère produit un transfert de plus de 5,6 M\$ en faveur des universités avec faculté de médecine et au détriment des autres. McGill s'enrichit de 2,2 M\$ alors que l'UQAM et Concordia y perdent plus de 1,4 M\$, ce n'est pas rien.

Tableau I-35 : Écarts de subvention produits par l'augmentation du poids des résidents en 2008-2009, à enveloppe de subvention ministérielle constante

| Université | Écart | Écart positif | Écart négatif |
|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------|----------------------|
| Laval | 703 861 \$ | 703 861 \$ | |
| Montréal | 1 800 391 \$ | 1 800 391 \$ | |
| HEC | -395 439 \$ | | -395 439 \$ |
| Polytechnique | -387 246 \$ | | -387 246 \$ |
| Sherbrooke | 951 209 \$ | 951 209 \$ | |
| UQAM | -1 487 320 \$ | | -1 487 320 \$ |
| UQTR | -457 638 \$ | | -457 638 \$ |
| UQAC | -252 004 \$ | | -252 004 \$ |
| UQAR | -213 452 \$ | | -213 452 \$ |
| UQO | -190 699 \$ | | -190 699 \$ |
| UQAT | -101 726 \$ | | -101 726 \$ |
| ENAP | -69 655 \$ | | -69 655 \$ |
| INRS | -85 356 \$ | | -85 356 \$ |
| ETS | -339 927 \$ | | -339 927 \$ |
| TELUQ | -145 200 \$ | | -145 200 \$ |
| McGill | 2 202 216 \$ | 2 202 216 \$ | |
| Concordia | -1 440 739 \$ | | -1 440 739 \$ |
| Bishop's | -91 275 \$ | | -91 275 \$ |
| Total | 0 \$ | 5 657 677 \$ | -5 657 677 \$ |
| Subvention spécifique MD : | | intégrée | |
| Transfert net | | 5 657 677 \$ | |
| Enveloppe (000 \$) | Poids résidents + = 3,36 | | 1 397 594 \$ |
| | Poids résidents = 2,65 | | |
| Étalon | Poids résidents + = 3,36 | | 3 180 \$ |
| | Poids résidents = 2,65 | | 3 224 \$ |

Si le MELS ne veut rien enlever aux universités absentes du programme MD, il devra alors procéder à étalon constant et augmenter son enveloppe de subvention de 13,8 M\$. Le tableau I-36 donne le détail des résultats d'un tel scénario. Montréal et McGill reçoivent plus de 4 M\$ de cette augmentation de poids des résidents.

Tableau I-36 : Écarts de subvention produits par l'augmentation du poids des résidents en 2008-2009, à étalon constant

| Université | Écart | Écart positif | Écart négatif |
|-----------------------------------|---------------------------------|----------------------|---------------------|
| Laval | 2 878 302 \$ | 2 878 302 \$ | |
| Montréal | 4 483 179 \$ | 4 483 179 \$ | |
| HEC | - \$ | - \$ | |
| Polytechnique | - \$ | - \$ | |
| Sherbrooke | 2 234 015 \$ | 2 234 015 \$ | |
| UQAM | - \$ | - \$ | |
| UQTR | - \$ | - \$ | |
| UQAC | - \$ | - \$ | |
| UQAR | - \$ | - \$ | |
| UQO | - \$ | - \$ | |
| UQAT | - \$ | - \$ | |
| ENAP | - \$ | - \$ | |
| INRS | - \$ | - \$ | |
| ETS | - \$ | - \$ | |
| TELUQ | - \$ | - \$ | |
| McGill | 4 222 122 \$ | 4 222 122 \$ | |
| Concordia | - \$ | - \$ | |
| Bishop's | - \$ | - \$ | |
| Total | 13 817 617 \$ | 13 817 617 \$ | 0 \$ |
| Subvention spécifique MD : | | intégrée | |
| Augmentation enveloppe | | 13 817 617 \$ | |
| Enveloppe (000 \$) | Poids résidents + = 3,36 | | 1 397 594 \$ |
| | Poids résidents = 2,65 | | 1 383 776 \$ |
| Étalon | Poids résidents + = 3,36 | | 3 180 \$ |
| | Poids résidents = 2,65 | | 3 180 \$ |

[Retour au texte principal](#)