



# L'utilisation des subventions versées aux universités

*Étude sectorielle conduite  
auprès de cinq universités*

**Mission éducative et culturelle**

## *Table des matières*

Faits saillants	13.1
Vue d'ensemble	13.9
Portée de la vérification	13.13
<i>Résultats de notre vérification</i>	
L'admission sur la base d'études antérieures et d'expérience	13.17
Les conditions de poursuite des études	13.21
Des droits de scolarité non réglementaires	13.28
La vérification de la citoyenneté au moment de l'admission	13.31
Le statut d'auditeur	13.34
La répartition de la tâche entre les professeurs	13.38
Les activités professionnelles externes des professeurs	13.48
Le congé sabbatique	13.51
Le rôle de fiduciaire de l'université concernant les subventions de recherche	13.54
Les indicateurs de performance des programmes d'études	13.62
Le respect des lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics	13.65
<i>Résumé des commentaires des universités vérifiées</i>	13.70



## FAITS SAILLANTS

**13.1** Nous avons procédé à une vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de l'Éducation à cinq universités. Ce rapport attire l'attention sur les déficiences constatées dans la gestion de l'effectif étudiant et de la tâche des professeurs, dans le rôle de fiduciaire des universités relativement aux subventions de recherche, dans le suivi de la performance des programmes d'études ainsi que dans le respect des lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics. Cependant, il ne cherche pas à rendre compte de la qualité générale de la gestion des universités.

**13.2** Près de 3 p. cent des candidats admis, parfois sans évaluation, à un programme d'études dispensé par les universités visitées ont terminé moins d'une année d'études collégiales. La moitié de ceux-ci échoue tandis que les deux tiers abandonnent.

**13.3** L'absence de suivi rigoureux des résultats des étudiants après chaque trimestre entraîne un prolongement infructueux des études pour les étudiants qui sont en situation d'échec depuis au moins un an.

**13.4** Les pratiques des universités visitées favorisent la réduction de la tâche d'enseignement moyenne des professeurs au profit des activités de recherche et d'administration académique. Une charge d'enseignement moyenne de trois cours plutôt que la norme généralement reconnue de quatre cours produit une variation d'au moins 20 millions de dollars sur le coût de l'enseignement pour l'ensemble de ces universités.

**13.5** Les universités n'ont pas l'information nécessaire pour apprécier jusqu'à quel point les activités professionnelles externes des professeurs constituent des entraves à la disponibilité des professeurs et à l'accomplissement de leur tâche.

**13.6** Après une évaluation généralement soignée des projets de congé sabbatique et une approbation effectuée le plus souvent par des instances supérieures de l'université, plusieurs projets subissent des changements importants sans que les universités en soient informées et sans qu'elles approuvent ces changements.

**13.7** Des centaines de millions de dollars, provenant de sources privées et publiques, circulent dans les comptes de recherche confiés à la gestion largement autonome de milliers de professeurs. Les contrôles des dépenses de recherche exercés par les universités portent essentiellement sur la réalité des dépenses et ne permettent pas aux universités de remplir pleinement leur rôle de fiduciaire des subventions.

**13.8** Certaines universités ont peu développé les indicateurs de performance des programmes d'études et leurs instances supérieures ne disposent pas d'une synthèse satisfaisante des indicateurs disponibles.

### ***Vue d'ensemble***

**13.9** Au Québec, seuls les 21 établissements mentionnés dans la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* sont reconnus comme des établissements universitaires, dont l'Université du Québec et ses 11 constituantes font partie.

**13.10** Chaque université est une entité juridique distincte dont l'autorité est exercée par un conseil ou une assemblée. Elle définit son régime pédagogique et élabore ses programmes d'enseignement et de formation des chercheurs. Toutefois, pour être admissibles au financement gouvernemental, les nouveaux programmes conduisant à un baccalauréat, à une maîtrise ou à un doctorat doivent être approuvés par le ministre de l'Éducation. Les universités ont l'entière responsabilité de déterminer les critères d'admission et d'inscription des étudiants, de décerner les diplômes et d'embaucher le personnel jugé nécessaire.

**13.11** Les dépenses des universités représentent plus de 2,6 milliards de dollars par année dont plus de 500 millions sont consacrés à la recherche. En 1994-1995, la subvention de fonctionnement versée aux universités par le ministère de l'Éducation (MEQ) s'est établie à près de 1,6 milliard de dollars. Les dépenses annuelles de fonctionnement des universités représentent 12 300 dollars par étudiant à temps complet (ETC). Sur la même base, la subvention annuelle de fonctionnement du MEQ représente 9 200 dollars. Toutefois, chaque variation d'un étudiant à temps complet occasionne une variation moyenne réelle de seulement 4 700 dollars puisqu'une partie de la subvention des universités est versée sur une base historique, et ce, indépendamment de la variation de la clientèle.

**13.12** Les universités accueillent annuellement près de 250 000 étudiants à temps plein et à temps partiel dans les programmes d'études de premier,

de deuxième et de troisième cycles, ce qui représente l'équivalent de 172 000 étudiants à temps complet. Elles emploient l'équivalent de 9 300 professeurs et chercheurs ainsi que plus de 16 000 personnes non enseignantes.

### ***Portée de la vérification***

**13.13** Nous avons effectué une vérification de l'utilisation des subventions accordées aux universités par le MEQ.

**13.14** D'une part, cette vérification visait à nous assurer que des systèmes et des procédés satisfaisants avaient été instaurés par les universités quant à l'admission des étudiants et aux conditions de poursuite de leurs études ainsi qu'à la supervision des activités d'enseignement et de recherche, notamment la gestion de la tâche des professeurs, le rôle de fiduciaire concernant les subventions de recherche et les indicateurs de performance des programmes d'études. D'autre part, elle avait pour but de constater le respect des lois relatives au plafonnement de la rémunération, à la prolongation des conventions collectives et à la réduction des dépenses de rémunération.

**13.15** Nous avons surtout tenu compte des activités des années académiques qui ont pris fin les 31 mai 1993 et 31 mai 1994, selon les sujets traités. Nos constatations se limitent aux secteurs d'activité examinés.

**13.16** Le choix des cinq universités retenues pour notre vérification a été fait de façon que l'échantillon soit le plus représentatif possible. Les universités de notre échantillon reçoivent ensemble près de 55 p. cent de la subvention de fonctionnement du gouvernement. Ces universités ont été informées des résultats les concernant. Ce rapport constitue une synthèse de nos constatations et de nos recommandations et fait état sommairement des commentaires des universités vérifiées.

## **Résultats de notre vérification**

### *L'admission sur la base d'études antérieures et d'expérience*

**13.17** Les universités que nous avons visitées accueillent 120 000 étudiants et près de 85 p. cent de ceux-ci sont au premier cycle d'études. L'effectif étudiant détermine en bonne partie la subvention de fonctionnement allouée par le MEQ. Les universités doivent veiller à la meilleure utilisation de cette subvention en offrant leurs services d'enseignement à des étudiants aptes à poursuivre des études universitaires. À cet effet, chaque université a adopté des règles fixant les conditions d'admission aux programmes d'études.

**13.18** Près de 90 p. cent des candidats (de 80 à 96 p. cent selon l'université) admis en 1992-1993 à un programme d'études universitaires de premier cycle ont préalablement obtenu au moins un diplôme d'études collégiales (DEC) ou son équivalent. Les autres étudiants sont admis sur la base d'une formation antérieure incomplète et de leur expérience, plus particulièrement dans les programmes de certificat. Notamment, deux universités admettent tous les candidats de plus de 21 ans qui présentent une demande d'admission à un programme de certificat.

**13.19** Près de 3 p. cent des candidats (de 1,5 à 8 p. cent selon l'université) ont été admis même s'ils présentaient moins d'une année d'études collégiales ou l'équivalent. La moitié, soit cinq fois plus que les autres étudiants, a des résultats inférieurs au seuil de réussite exigé par l'université, tandis que les deux tiers de ces étudiants abandonnent leurs études après un ou deux trimestres. Nous estimons que, en 1992-1993, cette pratique d'admission a entraîné le versement d'une subvention de plus de 2 millions de dollars aux cinq universités visitées. En 1994-1995, deux des universités visitées ont resserré leurs critères d'admission pour les candidats qui ont une formation préuniversitaire incomplète.

**13.20** **Nous avons recommandé aux universités concernées de réévaluer leurs pratiques d'admission pour les étudiants qui n'ont pas la formation préuniversitaire requise.**

### *Les conditions de poursuite des études*

**13.21** Dans toutes les universités visitées, un étudiant peut poursuivre ses études sans restriction de trimestre en trimestre à la condition de maintenir des résultats d'ensemble satisfaisants, c'est-à-dire de conserver une moyenne cumulative d'au moins 50 p. cent de la moyenne cumulative maximale. Près de 5,5 p. cent des étudiants de premier cycle (de 2 à 10 p. cent selon l'université) obtiennent des résultats d'ensemble inférieurs à ce seuil de réussite.

**13.22** L'étudiant qui n'atteint pas le seuil de réussite mais obtient au moins 35 p. cent de la moyenne cumulative maximale est mis en probation pour une durée variant d'un trimestre à plusieurs années selon l'université. Une seule université exige un redressement marqué des résultats de l'étudiant dès le premier trimestre de probation. Pourtant, les résultats du premier trimestre de probation donnent généralement une indication claire de la capacité de redressement du rendement académique de l'étudiant. Toutes les universités sauf une prévoient l'exclusion du programme d'études lorsque l'étudiant obtient une moyenne cumulative inférieure à 35 p. cent de la moyenne cumulative maximale.

**13.23** La plupart des universités évaluent les résultats d'ensemble des étudiants seulement une fois par année. Ainsi, un étudiant qui n'atteint pas le seuil de réussite peut demeurer au moins deux ans aux études même s'il ne redresse pas ses résultats scolaires. De plus, il arrive fréquemment que les universités suspendent l'application de la probation ou de l'exclusion, reportant ainsi une décision qui s'avère inévitable dans la plupart des cas. Malgré les droits de scolarité, diverses considérations, notamment l'avantage financier momentané que procure l'obtention de prêts et bourses, peuvent inciter l'étudiant à demeurer aux études malgré son insuccès.

**13.24** Lorsqu'un étudiant est exclu d'un programme d'études, il peut demander son admission immédiate dans un autre programme, que ce soit ou non dans la même discipline. Cet étudiant ne fait généralement l'objet d'aucun suivi particulier dans son nouveau programme. Ainsi, les pratiques des universités permettent à des

***Près de 3 p. cent des candidats ont été admis même s'ils présentaient moins d'une année d'études collégiales. La moitié de ceux-ci échoue tandis que les deux tiers abandonnent.***

étudiants d'aller d'un programme à l'autre malgré leurs trop faibles résultats d'ensemble. Près de 10 p. cent des étudiants qui n'atteignent pas le seuil de réussite présentent ce type de cheminement. Par exemple, nous avons noté qu'un étudiant de notre échantillon a été successivement admis dans sept programmes d'études, dont deux fois dans le même, et qu'il s'est inscrit à 85 cours pendant 15 trimestres consécutifs. Il a repris au moins cinq fois quatre cours. Sa moyenne trimestrielle s'est établie sous le seuil de réussite au cours de 12 trimestres.

*L'absence de suivi rigoureux après chaque trimestre entraîne le prolongement infructueux des études durant au moins un trimestre pour plusieurs étudiants qui n'atteignent pas le seuil de réussite.*

**13.25** L'absence de suivi rigoureux après chaque trimestre entraîne le prolongement infructueux des études durant au moins un trimestre pour plusieurs étudiants qui n'atteignent pas le seuil de réussite. En effet, ces étudiants sont autorisés à se réinscrire bien que les conditions d'exclusion du programme soient remplies ou même si les trop faibles résultats académiques obtenus au cours de leur premier trimestre de probation indiquent qu'ils sont voués à l'échec et à l'exclusion de leur programme d'études.

**13.26** En outre, les universités autorisent l'abandon de cours par un étudiant qui en formule la demande écrite durant une période allant de 20 à 60 jours après le début du trimestre. Généralement, les universités ne remboursent pas les droits de scolarité relatifs aux cours abandonnés et bénéficient de la subvention du MEQ pour ces cours. L'abandon de cours n'a pas d'effet sur la moyenne cumulative de l'étudiant et n'est pas pris en compte pour l'identification des étudiants en difficulté de rendement académique. Ainsi, des étudiants peuvent abandonner des cours pour lesquels ils anticipent un échec afin d'éviter d'affaiblir leur moyenne cumulative et d'être placés en probation ou exclus de leur programme. L'abandon autorisé de cours assure une certaine souplesse à la gestion du cheminement académique de l'étudiant, mais son usage excessif soustrait aux contrôles prévus plusieurs étudiants en difficulté. En 1992-1993, selon l'université, les étudiants ont abandonné des cours représentant de 1 à 4 p. cent des activités financées. Environ 10 p. cent des étudiants qui ont abandonné des cours l'ont fait durant au moins deux trimestres et sont responsables du quart des cours abandonnés.

*Une université obtient le financement gouvernemental pour des cours dont les droits de scolarité ne respectent pas les règles budgétaires.*

**13.27** Nous avons recommandé aux universités concernées de resserrer leurs règles relativement aux conditions de poursuite des programmes d'études ainsi qu'à leur application, notamment en évaluant les résultats académiques des étudiants après chaque trimestre. Nous leur avons aussi recommandé de tenir compte des abandons de cours dans l'évaluation du cheminement académique des étudiants.

*Des droits de scolarité non réglementaires*

**13.28** Les règles budgétaires des subventions de fonctionnement des universités limitent à 55,61 dollars par crédit universitaire les droits de scolarité que l'université peut exiger d'un étudiant. Une dérogation à cette limite entraîne une réduction de la subvention de fonctionnement égale aux revenus excédentaires obtenus grâce à cette mesure d'exception. Le crédit universitaire constitue l'unité de base du calcul de la subvention de fonctionnement.

**13.29** Les universités vendent à des entreprises des cours de formation « sur mesure ». Les coûts occasionnés par l'adaptation de l'enseignement sont généralement à la charge des clients de l'université. Puisque cette formation procure habituellement aux participants une attestation de leur formation qui n'a pas de valeur en crédits universitaires, elle n'est ni subventionnée ni assujettie aux règles du MEQ. Toutefois, dans l'une des universités visitées, certaines de ces formations « sur mesure » sont dûment évaluées et procurent aux participants des crédits universitaires donnant accès à un diplôme et au financement ministériel. Le tarif exigé des entreprises pour chaque participant varie de 230 à 300 dollars par crédit et couvre essentiellement les dépenses de nature académique. L'université déclare cette clientèle au MEQ sans toutefois l'informer des frais supplémentaires qu'elle a exigés des entreprises clientes. Elle justifie la perception de droits plus élevés que les droits réglementaires en invoquant une disposition des règles budgétaires du MEQ, qui permet aux universités d'exiger des frais supplémentaires pour certaines dérogations au régime académique, par exemple pour l'organisation des stages des étudiants en

milieu de travail. À notre avis, l'université interprète trop largement cette disposition. Une telle interprétation de la politique gouvernementale laisse à chaque université la possibilité d'augmenter les droits de scolarité en fonction des adaptations qu'elle apporte à son enseignement selon les particularités de sa clientèle. Au cours de la seule année civile 1994, 877 participants ont suivi ce type de formation, procurant plus de 400 000 dollars en revenus excédentaires de droits de scolarité.

**13.30 Nous avons recommandé à l'université concernée de s'assurer qu'elle peut exiger des frais supplémentaires pour l'adaptation de l'enseignement aux besoins de formation du personnel d'une entreprise, en conformité avec les règles budgétaires du Ministère.**

#### *La vérification de la citoyenneté au moment de l'admission*

**13.31** À moins qu'il en soit exempté grâce à une entente internationale gérée par le MEQ, l'étudiant étranger paie, en plus des droits de scolarité institutionnels de 55,61 dollars par crédit, un montant forfaitaire de 193 dollars par crédit jusqu'à un montant forfaitaire maximum de 2 894 dollars par trimestre. Les droits de scolarité perçus des étudiants étrangers par les universités sont déduits des subventions de fonctionnement qu'elles reçoivent du MEQ. Ces droits de scolarité supplémentaires réduisent donc la dépense gouvernementale mais ne procurent aucun avantage aux universités.

**13.32** À elle seule, une université reçoit la moitié des 4 800 étudiants étrangers non exemptés déclarés qui reçoivent l'enseignement universitaire au Québec. Elle est la seule à ne pas exiger la preuve de citoyenneté de l'étudiant qui se déclare citoyen canadien ou résident permanent. Elle se fie uniquement à sa déclaration signée. Ainsi, dans cette université, plus de un étudiant sur trois, admis sur la base d'études secondaires terminées aux États-Unis, s'est déclaré citoyen canadien ou résident permanent, s'exemptant sans autre formalité de plusieurs milliers de dollars de frais supplémentaires.

**13.33 Nous avons recommandé à l'université concernée d'exiger une preuve de citoyenneté de l'étudiant qui se déclare citoyen canadien ou résident permanent.**

#### *Le statut d'auditeur*

**13.34** Chaque université doit déclarer distinctement au MEQ les étudiants selon trois catégories :

- l'étudiant régulier qui est inscrit à un programme d'études;
- l'étudiant libre qui, sans être admis à un programme d'études, est inscrit à une ou des activités de l'enseignement régulier et doit se soumettre au processus d'évaluation prévu pour ces activités;
- l'auditeur qui, sans être admis à un programme d'études, est inscrit à une ou des activités de l'enseignement régulier et qui n'est pas soumis au processus d'évaluation prévu pour ces activités.

**13.35** Le MEQ établit l'effectif étudiant des universités aux fins de financement en tenant compte uniquement des étudiants réguliers et des étudiants libres. Les auditeurs ne sont pas admissibles à la subvention du MEQ.

**13.36** L'une des universités visitées déclare indistinctement les étudiants libres et les auditeurs. Plutôt que de déterminer le statut de l'étudiant dès son admission, libre ou auditeur, selon la définition du MEQ, l'université n'admet que des étudiants libres et leur laisse le loisir d'agir en auditeurs en ne se soumettant pas à l'évaluation des apprentissages. L'université les exempte alors de l'échec en leur attribuant une mention sans valeur universitaire. En 1993-1994, cette université a déclaré au MEQ des activités notées de cette façon pour l'équivalent de 230 étudiants à temps plein, ce qui lui a procuré une subvention de près de 1,2 million de dollars pour cette seule année.

**13.37 Nous avons recommandé à l'université concernée d'adopter des règles et des pratiques qui lui permettraient de distinguer les étudiants libres et les auditeurs selon la définition du MEQ, afin de se conformer aux règles de déclaration de l'effectif étudiant aux fins de financement.**

#### *La répartition de la tâche entre les professeurs*

**13.38** Dans les universités visitées, la rémunération du personnel enseignant représente près de 500 millions de dollars, soit plus de 40 p.

*En 1993-1994, une université a déclaré au MEQ indistinctement les étudiants libres et les auditeurs pour l'équivalent de 230 étudiants à temps plein.*

cent de leurs dépenses de fonctionnement. Le degré d'engagement des professeurs dans les activités d'enseignement a une incidence importante sur les ressources nécessaires à ces activités. L'université doit constamment rechercher le meilleur équilibre dans l'affectation des professeurs entre les activités d'enseignement qu'elle doit assumer, le soutien à leurs initiatives de recherche et les autres activités, telle l'administration académique.

**13.39** Les fonctions universitaires et la procédure de répartition de la tâche sont définies, dans la plupart des cas, par la convention collective entre l'université et ses professeurs. Cette convention précise aussi les activités qui sont reconnues comme relatives à l'enseignement, à la recherche et à la participation interne ou externe. Quant à la répartition de la tâche, les règles sont établies par l'assemblée départementale et le projet de répartition est parfois soumis à la direction de l'université pour approbation.

**13.40** Selon les conclusions d'un groupe ministériel de travail sur le sujet, la tâche d'un professeur est composée, en moyenne, à 55 p. cent d'une charge d'enseignement, à 25 p. cent d'activités de recherche et à 20 p. cent d'activités de participation interne et externe. Normalement, une charge d'enseignement est constituée de quatre cours par année et de la direction d'étudiants gradués. Pour maintenir une pleine tâche, la variation en plus ou en moins d'une de ces dimensions pour un professeur doit avoir l'effet inverse sur les autres dimensions de sa tâche : c'est la modulation de la tâche.

**13.41** Si la pleine tâche d'un professeur est modulée de telle sorte qu'il enseigne moins afin de se consacrer plus à la recherche, l'un de ses collègues devra enseigner davantage et moins s'engager dans les autres fonctions universitaires, à moins que l'université n'ajoute des ressources pour compenser ce déséquilibre.

**13.42** Dans l'ensemble, nous avons constaté que la modulation prend presque toujours la même forme, soit celle de la diminution de la tâche d'enseignement au profit des activités de recherche ou d'administration. Ainsi, la norme généralement reconnue d'une tâche d'enseignement composée de quatre cours est souvent perçue comme un plafond à partir duquel on peut dégrever un professeur. La

charge de cours des professeurs dégrevés n'est pas compensée par une augmentation équivalente pour d'autres professeurs. Dans les universités où nous avons pu obtenir la moyenne du nombre de cours donnés par année, celle-ci s'établit à près de trois cours. La variation d'un cours sur la moyenne occasionne une différence du coût de l'enseignement pour l'ensemble de ces universités d'au moins 20 millions et pouvant aller à plus de 75 millions de dollars, selon que les cours touchés par cette variation sont assumés par des chargés de cours ou des professeurs réguliers.

**13.43** Dans deux des universités visitées, la convention collective des professeurs limite la charge de cours à 12 crédits par année, soit généralement quatre cours, sans égard à l'engagement des professeurs dans les autres dimensions de leur tâche. Ainsi, ces universités doivent compenser, monétairement ou par une réduction ultérieure de la charge d'enseignement, tous les professeurs qui assument plus de quatre cours, qu'ils soient engagés ou non dans les autres dimensions de leur tâche. Dans ces universités, les cours donnés en sus de la charge normale représentent plus de 3 p. cent de la rémunération des professeurs.

**13.44** Dans les trois autres universités visitées, nous avons constaté que la direction intervient peu dans l'attribution des tâches aux professeurs. Ces établissements ne disposent pas de politique à cet égard ou, lorsqu'ils en ont une, ils ne s'assurent pas de son application. Le directeur de département, gestionnaire de passage qui retournera parmi ses pairs, se trouve souvent dans une position délicate pour exiger que ses collègues professeurs assument ensemble une charge moyenne d'enseignement, par exemple de quatre cours, si les attentes de l'université ne sont pas clairement exprimées ou lorsque la direction effectue peu de suivi de cette question.

**13.45** Le processus d'allocation du budget des facultés et départements, souvent fondé sur la reconduction du budget de l'année antérieure légèrement modifié, procure aux départements les ressources nécessaires pour maintenir le système actuel d'allocation de la charge de cours. Les ressources disponibles permettent de toute évidence de confier à des chargés de cours la partie de la charge normale d'enseignement qui,

*La modulation de la tâche prend presque toujours la même forme, soit celle de la diminution de la tâche d'enseignement au profit des activités de recherche ou d'administration.*

à défaut d'une modulation effective de leur tâche, n'est pas assumée par les professeurs du département.

**13.46** Enfin, dans ces dernières universités, nous avons constaté également que les conseils d'administration ne recevaient pas l'information nécessaire pour apprécier les pratiques de répartition des tâches et leur incidence financière.

**13.47** Nous avons recommandé aux universités concernées d'adopter et de mettre en application leur politique relative à la répartition des tâches des professeurs ou de réviser leurs pratiques en ce domaine, en fonction des caractéristiques de chaque département dans la perspective d'une modulation effective de cette tâche.

**Nous avons également recommandé aux universités concernées de fournir à leur conseil d'administration, ou à l'instance équivalente, de l'information sur leurs pratiques de répartition des tâches entre les professeurs.**

*Les activités professionnelles externes des professeurs*

**13.48** Les universités visitées n'exigent pas l'exclusivité des services de leurs professeurs. Les conventions collectives ou les énoncés de politique à ce sujet mentionnent généralement que le professeur peut s'engager dans des activités professionnelles externes régulières dans la mesure où ses tâches normales sont assurées de façon adéquate.

**13.49** Toutefois, de façon générale, les universités n'ont pas l'information nécessaire pour apprécier si les activités professionnelles externes constituent des entraves à la disponibilité des professeurs et à l'accomplissement de leur tâche. Les mécanismes de reddition de comptes de ces activités jusqu'aux conseils d'administration, ou aux instances équivalentes, fonctionnent rarement de façon satisfaisante, souvent à cause du peu d'encadrement et de suivi par les universités des modalités de déclaration de ces activités généralement prévues dans les conventions collectives. Quelques universités ont fait récemment de nouveaux efforts pour mieux évaluer l'importance et les répercussions de ces activités professionnelles externes.

**13.50** Nous avons recommandé aux universités visitées de demander à leurs professeurs de rendre compte de leurs activités professionnelles externes ou, le cas échéant, de poursuivre leurs efforts en ce sens et d'informer périodiquement leur conseil d'administration, ou l'instance équivalente, de l'état de cette question.

*Le congé sabbatique*

**13.51** Dans les universités visitées, le congé sabbatique est régi par la convention collective ou par une politique institutionnelle. Le professeur peut prendre un congé sabbatique après six ans d'enseignement. D'une durée de six mois ou d'une année, le congé permet de dégager le professeur de ses activités régulières pour qu'il puisse se livrer à des travaux de recherche ou à des activités scientifiques, artistiques ou littéraires liées à l'exercice de ses fonctions universitaires, généralement dans un autre milieu universitaire. Il a principalement pour but de favoriser le renouvellement et l'enrichissement de ses connaissances. Annuellement, de 6 à 11 p. cent des professeurs, équivalents temps complet selon l'université, bénéficient d'un congé sabbatique. Pour s'en prévaloir, le professeur présente généralement un projet comportant les objectifs du congé sabbatique ainsi qu'un programme de travail et il doit faire rapport au terme du congé. Dans la majorité des cas, les projets doivent être approuvés par les plus hautes instances de l'université, après recommandation de comités d'évaluation.

**13.52** De façon générale, nous avons constaté que les projets étaient clairement exposés, qu'ils comportaient un programme de travail et qu'ils avaient fait l'objet d'un rapport de réalisation. Par contre, nous avons noté que, dans la plupart des universités visitées, plusieurs projets subissaient des changements importants, notamment l'abandon de parties du projet pouvant comprendre des séjours dans d'autres milieux universitaires. Aucun mécanisme n'assure les universités qu'elles sont informées de ces modifications avant la production du rapport final afin qu'elles puissent en évaluer la pertinence. Dans un cas, l'approbation est accordée par le directeur du département sans que les projets soient appréciés

*Les universités n'ont pas l'information nécessaire pour apprécier si les activités professionnelles externes des professeurs constituent des entraves à l'accomplissement de leur tâche.*

*Plusieurs projets de congé sabbatique subissent des changements importants sans que les universités en soient informées à temps.*

par des personnes extérieures au département du professeur qui demande un congé, ce qui, à notre avis, rend difficile le refus du projet par le directeur collègue du professeur.

**13.53 Nous avons recommandé aux universités visitées de faire en sorte d'être informées des changements importants qui surviennent dans les projets de congé sabbatique et de les approuver.**

**Nous avons aussi recommandé à une université de renforcer son processus d'approbation des congés sabbatiques en incluant une appréciation des projets par des personnes extérieures au département.**

*Le rôle de fiduciaire de l'université concernant les subventions de recherche*

**13.54** En plus de la subvention de fonctionnement annuelle qu'elles reçoivent du MEQ, les universités disposent de revenus importants que leur versent certains organismes publics ou privés, spécifiquement pour la poursuite d'activités de recherche. Les crédits de plusieurs organismes subventionnaires publics sont votés par l'Assemblée nationale. D'autres subventions de recherche émanent d'organismes relevant du gouvernement fédéral. Le reste du financement est versé par des sources privées telles que des fondations ou des entreprises. En 1993-1994, les universités que nous avons visitées ont effectué des dépenses de recherche totalisant près de 340 millions de dollars, à même les fonds provenant de ces diverses sources. Les deux tiers de cette somme représentaient des subventions et des contrats provenant d'organismes publics. Ces universités effectuent près de 70 p. cent de toutes les dépenses de recherche universitaire.

**13.55** Les subventions de recherche sont généralement allouées aux professeurs à la suite d'une évaluation au mérite de leurs projets par des jurys constitués par les organismes subventionnaires. Elles sont versées à l'université qui les met à la disposition des professeurs concernés. Ceux-ci doivent les utiliser exclusivement aux fins prévues, en respectant les restrictions imposées par les organismes relativement aux types de dépenses permises. À titre de fiduciaire et d'employeur des professeurs, chaque université doit veiller à l'utilisation de ces

subventions de recherche aux fins prévues. De plus, elle reçoit du MEQ une somme allouée pour les frais indirects de la recherche. Ce montant, établi en fonction de la recherche subventionnée effectuée dans chaque université, couvre notamment les frais liés aux fonctions de fiduciaire de l'université. Les universités visitées reçoivent plus de 25 millions de dollars annuellement à ce titre.

**13.56** Les universités jouent leur rôle de fiduciaire notamment à partir d'un système financier fondé sur une comptabilité par projet de recherche. Selon le développement de la recherche, chaque université gère entre 400 et 5 000 comptes de recherche différents dans lesquels circulent des fonds publics et privés confiés à la gestion largement autonome de plusieurs milliers de professeurs et de chercheurs dont certains poursuivent des activités professionnelles externes parallèlement à leurs fonctions universitaires.

**13.57** La majorité des universités visitées attribuent au bénéficiaire de subventions de recherche lui-même, plutôt qu'à son supérieur, la responsabilité d'approuver les dépenses imputées à ses comptes de recherche. L'approbation des dépenses par le professeur allège le traitement de l'important volume de transactions dans les comptes. Cette pratique contrevient toutefois aux principes du contrôle interne lorsque le professeur approuve ses propres demandes d'avance de fonds ou de remboursement de dépenses. Les dépenses de déplacement et de représentation imputées aux comptes de recherche des cinq universités visitées ont totalisé près de 20 millions de dollars en 1993-1994.

**13.58** Bien que les universités disposent des pièces justificatives les assurant que les dépenses réclamées ont été réellement engagées, le lien entre les dépenses et les projets de recherche n'est pas toujours manifeste à partir des réclamations présentées par les professeurs. Par exemple, la plupart des universités visitées permettent aux professeurs d'effectuer des transferts de dépenses entre les comptes de recherche dont le financement provient de sources différentes. Dans certains cas, ces transferts concernent des fonds versés pour de la recherche par des fonds publics et privés. Bien que ces transferts puissent être

*Le lien entre les dépenses et les projets de recherche n'est pas toujours manifeste à partir des réclamations présentées par les professeurs.*

justifiés dans la plupart des cas, les explications ne sont pas souvent consignées par écrit, et sont donc plus difficilement vérifiables.

**13.59** Ces pratiques, qui affaiblissent les contrôles à priori quant à l'utilisation des subventions, n'ont pas été compensées par le développement du contrôle à posteriori, par exemple par échantillonnage, afin d'obtenir l'assurance qu'elles ont été utilisées aux fins prévues. Les rapports financiers annuels que les universités font parvenir aux organismes subventionnaires et les rares missions de vérification de ces organismes ne dispensent pas les universités de cette responsabilité quant à l'utilisation des fonds qui sont confiés aux établissements d'enseignement ainsi qu'à leurs employés.

**13.60** Par ailleurs, deux universités ne tiennent pas l'inventaire de l'équipement scientifique acquis grâce aux subventions de recherche, sauf en ce qui a trait au matériel informatique et audiovisuel. Elles ne sont donc pas en mesure de s'assurer que cet équipement demeure en leur possession à des fins de recherche universitaire.

**13.61** Nous avons recommandé aux universités concernées de mettre fin aux pratiques d'approbation par le réclamant lui-même de ses demandes d'autorisation d'avance de fonds et de réclamation de dépenses personnelles.

**Nous leur avons recommandé d'exiger les justifications écrites pour les transferts de dépenses entre comptes de recherche et d'effectuer un contrôle à posteriori de l'utilisation des subventions de recherche.**

**Finalement, nous avons recommandé aux universités concernées de maintenir un inventaire de tout équipement scientifique acquis grâce aux subventions de recherche.**

*Les indicateurs de performance des programmes d'études*

**13.62** Les indicateurs de performance des programmes d'études permettent aux universités de déterminer les forces et les faiblesses de leurs activités d'enseignement afin d'établir leurs priorités d'action en vue de les améliorer. La préoccupation du développement systématique

de tels indicateurs est récente dans la plupart des universités visitées. Quelques-unes disposent d'un système satisfaisant d'indicateurs qui ont alimenté l'exercice de planification institutionnelle. Dans les autres universités, cet outil de gestion est plus ou moins développé, ou il ne procure pas une synthèse satisfaisante de la performance des programmes d'études, notamment aux conseils d'administration.

**13.63** L'obligation légale faite depuis peu aux universités de présenter à l'Assemblée nationale un rapport sur la performance indiquant la durée moyenne des études et le taux de réussite, par secteur disciplinaire et pour chaque grade universitaire, devrait contribuer à l'amélioration de l'information disponible. Cependant, cette obligation ne couvre pas les programmes courts qui ne conduisent pas à un grade, tels que les programmes de certificat de premier cycle. Le tiers des étudiants sont inscrits à ces programmes courts qui semblent connaître de moins bonnes performances.

**13.64** Nous avons recommandé aux universités concernées de poursuivre leurs efforts de développement d'indicateurs de performance des programmes d'études et d'en informer adéquatement leur conseil d'administration ou l'instance équivalente.

*Le respect des lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics*

**13.65** Au cours des dernières années, l'Assemblée nationale a adopté diverses lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics, dont la *Loi concernant la prolongation des conventions collectives et la rémunération dans le secteur public* et la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal*.

**13.66** Ces lois prolongent les conventions collectives des organismes publics et s'appliquent aux établissements universitaires. La première vise en outre à limiter pour une période de un an l'augmentation des taux et des échelles des salaires et des primes à 3 p. cent pour les neuf premiers mois de la période et à 1 p. cent à compter du dixième mois. La seconde loi a aussi pour but de maintenir, durant une période de deux ans, les

*Dans quelques universités, les indicateurs ne procurent pas une synthèse satisfaisante de la performance des programmes d'études, notamment aux conseils d'administration.*

taux et les échelles salariales ainsi que les primes en vigueur. Elle prévoit par ailleurs une réduction de 1 p. cent des dépenses relatives à la rémunération et aux avantages sociaux.

**13.67** À l'exception d'une d'entre elles où nous avons relevé quelques situations dérogatoires relativement peu importantes en valeur monétaire, les universités ont respecté ces lois. Dans cette université, deux membres de la direction ont bénéficié d'une augmentation de leur rémunération au-delà des limites fixées par la loi. Le salaire de l'un d'eux a été augmenté de 9,2 p. cent au cours de la période durant laquelle les augmentations étaient limitées successivement à 3 et à 1 p. cent. L'université désirait corriger une iniquité découlant de contrats dûment conclus quelques années plus tôt. Un autre membre de la direction de la même université a bénéficié d'une augmentation de sa rémunération d'environ 8 p. cent durant la période de gel des salaires et des primes. Cette rémunération supplémentaire provient de l'avantage d'un prêt sans intérêt que l'université lui a consenti de façon inusitée dans le cadre d'une convention de départ, plus de deux ans avant ce départ.

**13.68** Par ailleurs, cette université n'a pas appliqué la réduction prévue de 1 p. cent aux primes de fonction versées au personnel non enseignant. Les 165 employés concernés touchent des primes totalisant 462 000 dollars.

**13.69** **Nous avons recommandé à l'université concernée d'appliquer intégralement les lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics.**

**13.70** **Résumé des commentaires des universités vérifiées : L'admission sur la base d'études antérieures et d'expérience.** *Les universités concernées nous ont fait part des efforts qu'elles fournissent pour sélectionner des étudiants aptes à poursuivre des études universitaires. Elles reconnaissent toutefois que les étudiants, surtout les adultes qui n'ont pas la formation préuniversitaire requise, éprouvent des difficultés. Elles prévoient donc revoir leurs pratiques d'admission à ce sujet.*

*Les conditions de poursuite des études.* *Les universités concernées ont reconnu la nécessité de resserrer les règles et les pratiques actuelles*

*quant aux restrictions dans la poursuite des études et à l'autorisation des abandons. Elles ont l'intention de rappeler la politique institutionnelle à leurs unités d'enseignement ou de modifier leur règlement.*

**Des droits de scolarité non réglementaires.** *L'université concernée s'assurera auprès du ministère de l'Éducation de la conformité de son interprétation des règles budgétaires relatives aux subventions de fonctionnement versées aux universités.*

**La vérification de la citoyenneté au moment de l'admission.** *L'université concernée est prête à procéder à une vérification applicable à un contingent statistiquement significatif de nouveaux inscrits dans la cohorte 1995-1996, de manière à valider l'information déclarée au chapitre de la citoyenneté; en fonction des résultats, elle établira la marche à suivre pour l'avenir.*

**Le statut d'auditeur.** *La direction de l'université concernée nous a indiqué qu'elle rappellera aux unités académiques que le statut d'étudiant libre comporte l'obligation pour l'étudiant de se soumettre à une évaluation. Elle analysera l'opportunité de modifier le règlement pédagogique cadre.*

**La répartition de la tâche entre les professeurs.** *La plupart des universités visitées ont manifesté leur souci d'améliorer la répartition de la tâche entre les professeurs. Certaines d'entre elles réviseront leurs pratiques ou énonceront une politique à ce sujet. D'autres ont l'intention de réviser leurs façons de faire en concertation avec les autres universités. De plus, les universités concernées entendent enrichir l'information qu'elles transmettent au conseil d'administration.*

**Les activités professionnelles externes des professeurs.** *Les universités nous ont assurés qu'elles entendent mieux colliger l'information relative à ce sujet et en informer leurs conseils d'administration ou les instances équivalentes.*

**Le congé sabbatique.** *Les universités visitées nous ont indiqué leur intention d'autoriser au préalable tout changement important.*

*L'université invitée à renforcer son processus d'approbation des congés sabbatiques entend donner suite à cette recommandation à l'occasion*

*des prochaines négociations de la convention collective des professeurs.*

***Le rôle de fiduciaire de l'université concernant les subventions de recherche.*** Plusieurs universités nous ont informés qu'elles révisent actuellement leur politique de gestion des fonds de recherche. Les universités concernées nous ont indiqué qu'elles instaureront les contrôles nécessaires concernant l'approbation des dépenses, le transfert de dépenses entre comptes, le contrôle à posteriori de l'utilisation des subventions ainsi que le maintien d'un inventaire de l'équipement scientifique acquis grâce aux subventions.

***Les indicateurs de performance des programmes d'études.*** Les universités visées ont manifesté leur accord en ce qui concerne la recommandation de poursuivre leurs efforts de développement d'indicateurs de performance pour tous les programmes d'études et d'en informer leur conseil d'administration ou l'instance équivalente.

***Le respect des lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics.*** L'université concernée soutient qu'il s'agit d'une divergence quant à l'interprétation de la loi et non pas d'une action visant à soustraire des classes d'employés à son application. Dans tous les cas sujets à interprétation, elle demandera un avis juridique.