

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**MÉMOIRE EN VUE DES CONSULTATIONS
DE LA COMMISSION DE L'ÉDUCATION
SUR LA QUALITÉ, L'ACCESSIBILITÉ
ET LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS**

Février 2004

La qualité, l'accessibilité et le financement des universités

Commentaires et propositions de l'École nationale d'administration publique

Introduction

L'École nationale d'administration publique ne prétend pas infléchir les politiques d'ensemble touchant les universités en fonction de sa réalité et de ses éléments de spécificité. Elle doit cependant souligner que les politiques conçues pour les grandes universités à vocation générale ne sont pas toujours adaptées à sa mission et à son statut particuliers. L'ENAP est à cet égard heureuse de constater que le document de consultation reconnaît que la diversité des universités en fait la richesse. C'est au nom de cette diversité qu'elle plaide, dans le présent mémoire, en faveur de la flexibilité des politiques, de façon à être mieux soutenue dans l'exercice de sa mission.

De façon générale, l'ENAP endosse le diagnostic et les recommandations des mémoires de la Conférence des recteurs et principaux des universités québécoises (CREPUQ) et de l'Université du Québec. Il ne semble pas nécessaire de revenir sur ces positions systématiquement dans le présent document. Ce mémoire vise plutôt à faire valoir les particularités de l'ENAP et à soumettre des propositions pour que les politiques puissent en prendre compte, notamment en matière de financement.

L'ENAP, l'université de l'administration publique

Établissement à **vocation spécialisée en administration publique**, l'École nationale d'administration publique est née de la volonté de doter le Québec d'une institution de haut savoir en matière de gestion publique. Contrairement au choix fait dans les pays de tradition française de confier à une grande école gouvernementale la formation et le perfectionnement des cadres administratifs du secteur public, le Québec a choisi d'intégrer son école d'administration publique dans le réseau universitaire. Ce faisant, on s'assurait non seulement de maintenir une saine distance entre l'École et l'appareil gouvernemental, mais on élargissait sa mission en y incluant le développement des connaissances reliées à la gestion et aux politiques publiques. Dès sa création, l'ENAP a été rattachée au réseau de l'Université du Québec. On lui permettait ainsi de bénéficier des effets de synergie qui découlent de l'appartenance à un vaste ensemble, tout en gardant la souplesse de fonctionnement et la capacité d'innovation d'une petite institution ancrée dans son milieu.

Le **statut d'école universitaire à vocation professionnelle** de l'ENAP lui confère la mission de contribuer au développement de l'administration publique, à la fois comme champ de connaissance et comme champ de pratique. Cette obligation de marier constamment théorie et pratique amène l'ENAP à exercer sa mission dans **trois grands champs d'intervention**, soit, la **formation** des gestionnaires et des professionnels du secteur public, la **recherche** et le **soutien aux organisations** publiques.

Formation: L'ENAP forme des cadres et des spécialistes de la gestion du secteur public québécois, dans les administrations provinciale, fédérale ou municipales et dans les grands réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux.

Sa mission de formation s'exerce, en matière d'études créditées, **exclusivement aux cycles supérieurs**. Son effectif étudiant, de l'ordre de 1700 personnes, est constitué à 80 % d'agents publics assumant déjà des fonctions de gestion ou s'y destinant. Ces derniers étudient essentiellement à temps partiel, surtout le soir. Environ 20 % de l'effectif étudiant est constitué de jeunes diplômés du premier cycle, poursuivant à temps complet des études de deuxième cycle pour se préparer à l'exercice de fonctions d'analyse et d'appui à la gestion. Cette clientèle constitue la future relève de la fonction publique. Finalement, l'ENAP forme, au doctorat, une petite cohorte de chercheurs et spécialistes de pointe en administration publique.

Les programmes de maîtrise de l'ENAP misent d'abord sur une formation fondamentale en administration publique, tout en se prêtant à des variantes et des découpages multiples afin de rencontrer les particularités de secteurs d'activités ou de segments de clientèle précis, comme en témoignent, par exemple, la maîtrise en management international et celle conçue pour la gestion gouvernementale.

Recherche: À titre d'école professionnelle, l'ENAP privilégie des travaux de recherche appliquée sur les grands enjeux et les tendances qui affectent le secteur public. Le domaine de l'administration publique ayant un caractère multidisciplinaire, six grandes thématiques sont plus spécifiquement au cœur de son expertise et de ses travaux de recherche : 1) le management public; 2) l'analyse, l'évaluation et le management des politiques et des programmes publics ; 3) les dimensions humaines de la gestion publique ; 4) les dimensions technologiques de l'organisation ; 5) la gouvernance, avec un intérêt spécifique pour la veille et l'analyse comparative des systèmes nationaux et internationaux ; et 6) l'éthique publique.

Soutien au développement des organisations : L'ENAP a aussi pour mission d'assister les institutions du secteur public dans le développement de leurs capacités de gestion et dans la transformation de leurs pratiques organisationnelles. À cette fin, elle offre des formations de courte durée, non créditées et donc non subventionnées. Elle propose aussi aux organisations publiques et à leurs gestionnaires des services d'évaluation des compétences de gestion, de même que des services d'aide conseil et d'appui au développement. Finalement, l'ENAP joue

un rôle de carrefour de réflexion sur le développement de l'administration publique en organisant des colloques et conférences sur les enjeux actuels de la gestion publique.

Bien que ce volet de la mission s'apparente à celui du service à la collectivité, tel qu'on le retrouve dans toutes les universités, le soutien aux organisations est directement en lien avec le statut d'école professionnelle de l'ENAP et se situe donc au cœur de sa mission au même titre que l'enseignement et la recherche. Il est à noter toutefois, que dans le contexte de l'ENAP, **les services aux organisations doivent** non seulement **s'autofinancer**, mais contribuer au financement des infrastructures de l'École.

Le **caractère national** de la mission de l'ENAP lui confère une **obligation de présence sur l'ensemble du territoire québécois**. Ce mandat d'occupation du territoire a amené l'École à opter pour un fonctionnement multi-campus et à se doter d'une infrastructure technologique apte à prendre en compte la distance. L'ENAP est présentement établie dans les villes de Québec, où se trouve son siège social, de Montréal, de Gatineau, de Saguenay et de Trois-Rivières. Des partenariats avec d'autres établissements de l'Université du Québec, comme l'UQAR, lui permettent également de rejoindre d'autres clientèles. À noter également que l'École se tourne actuellement vers la formation à distance et en ligne pour mettre son expertise en administration publique à la portée de toutes les communautés du secteur public québécois.

L'ENAP a aussi une forte **présence sur la scène internationale** : elle intervient, dans une vingtaine de pays, par des activités tournées principalement vers la formation des gestionnaires publics et l'appui au développement de l'enseignement du management public. Ces formations sont pour l'essentiel non créditées, bien qu'un virage s'amorce actuellement dans le sens de la formation créditée, notamment par l'enseignement à distance. Encore là, **ces activités ne sont pas subventionnées par le ministère de l'Éducation** et doivent répondre à des règles strictes de rentabilité.

C'est à partir de tous ces éléments qui contribuent à singulariser l'ENAP et à en faire un établissement atypique que l'École analyse les questions à débattre par la Commission de l'éducation sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités.

LES ENJEUX DE LA QUALITÉ ET DE L'ACCESSIBILITÉ

À l'heure où connaissances et compétences deviennent les clés de toute prospérité, le rôle stratégique que jouent les universités dans le développement social, culturel et économique du Québec est déterminant. Comme l'expose le document de consultation, les attentes collectives à l'égard des universités sont élevées et il est primordial de fournir à ces acteurs stratégiques les moyens adéquats de jouer le rôle moteur qu'on attend d'elles. L'ENAP reconnaît donc pleinement la double obligation d'excellence et de compétitivité qui s'impose aux universités et souhaite participer à la réflexion sur les conditions permettant aux universités d'y répondre.

La qualité

Actuellement engagée dans une démarche d'élaboration de son prochain plan de développement stratégique, l'ENAP se questionne justement sur ce qui fait la qualité de ses interventions. De sa réflexion, elle retient que la qualité, telle qu'on la conçoit aujourd'hui, n'est plus affaire de normes qui se définissent en amont de l'offre universitaire et auxquelles les établissements peuvent se conformer. Comme en fait foi le document de consultation, la qualité d'une université tient à un ensemble complexe de facteurs.

Les mécanismes d'évaluation, d'agrément et d'accréditation en place permettent une forme d'appréciation de la qualité du service universitaire et l'ENAP s'appuie sur ces balises. Mais ces mesures ne peuvent, à elles seules, être garantes de la qualité. Plus que jamais, l'université doit faire la preuve de l'importance et de la pertinence de son apport à la société. Pour l'ENAP, **la qualité prend donc d'abord racine dans le devoir de pertinence**. Cet enjeu de pertinence est encore plus déterminant dans une école professionnelle comme l'ENAP où la clientèle, composée majoritairement de praticiens en exercice, donne lieu à une sorte de test de marché permanent. Ces praticiens d'expérience viennent à l'ENAP pour améliorer leurs compétences de gestionnaires ou d'analystes. S'ils ne trouvaient pas des réponses pertinentes à leurs besoins, sans doute qu'ils délaisseraient l'École. Au contraire, la clientèle de l'École a augmenté de façon importante au cours des dernières années. Il en va de même pour les bacheliers et bachelières qui viennent chercher à l'ENAP une formation pratique qui va leur permettre de participer au renouveau de l'administration publique.

Pour sa part, c'est à cette enseigne de la pertinence que l'ENAP formule actuellement son plan de développement stratégique pour l'horizon 2004-2010. Elle s'y donne comme orientation majeure d'améliorer la pertinence de la formation, de la recherche et de l'appui aux organisations en s'ancrant davantage dans les milieux et les besoins du secteur public. L'ENAP recommande donc **que la qualité des universités soit évaluée à la lumière de leur mission propre, ce qui impliquerait de considérer la pertinence comme un facteur déterminant dans l'évaluation de la contribution de l'ENAP au développement de l'administration publique québécoise**.

L'accessibilité

L'accessibilité est l'une des valeurs fondatrices de l'ENAP comme de l'Université du Québec. L'École reconnaît également que l'accessibilité s'exprime aujourd'hui autant en termes d'accès à la réussite qu'en termes de distribution géographique. L'ENAP contribue à l'accès aux études par son **obligation de présence sur l'ensemble du territoire québécois**. À titre d'université de l'administration publique, elle se doit d'assurer une couverture à la fois régionale et sectorielle des principaux besoins du secteur public, aussi bien en formation, qu'en recherche ou en accompagnement de changements. Cette volonté d'occuper plus largement et visiblement

le champ de l'administration publique figure également parmi les choix stratégiques de l'École pour les prochaines années.

L'ENAP conçoit la **pertinence comme un pont à construire entre l'accès aux études et l'accès à la réussite**. C'est pourquoi elle veille non seulement à ce que son expertise rejoigne le plus grand nombre, mais elle s'assure que les gestionnaires et les organisations du secteur public trouvent chez elle des réponses adaptées à leurs besoins et proches de leur pratique professionnelle, afin de les encourager le plus possible à poursuivre leurs études. La pertinence lui semble l'une des meilleures mesures de rétention et d'accès à la réussite. L'ENAP contribue également à l'accessibilité à la réussite par ses efforts d'encadrement et d'accompagnement des étudiants. Elle met tout en oeuvre pour maintenir le taux d'obtention du diplôme chez ses étudiants à temps plein au-delà de 80 %, ce qui représente une performance exceptionnelle au deuxième cycle.

Pour l'ENAP, l'enjeu de l'accès à la réussite se vit principalement auprès des clientèles à temps partiel chez qui la persévérance aux études est plus problématique. En effet, les gestionnaires et les analystes qui souhaitent améliorer leurs compétences s'inscrivent majoritairement dans des cheminements morcelés et souvent sans viser l'obtention du diplôme de maîtrise. En conséquence, l'École a développé une programmation modulaire où les programmes courts, les diplômes et la maîtrise s'emboîtent les uns dans les autres. Cela permet de personnaliser les rythmes et les cheminements de formation, de reconnaître les acquis à mesure que les étudiants franchissent les étapes et de les inciter ainsi à cheminer jusqu'à l'obtention d'un grade. Mais il demeure que l'offre de formation de l'ENAP relève globalement de la logique de formation à vie. C'est avec une visée d'actualisation de leurs compétences, pour mieux contribuer à la gestion publique, que plus des trois quarts des étudiants de l'ENAP s'engagent dans des projets de formation. Comment reconnaître cette préoccupation d'amélioration continue en dehors de l'obtention du diplôme? Pour cette majorité d'étudiants, le fait de mener à terme leur projet d'études et d'atteindre leurs objectifs personnels constituent un gage de succès, même en dehors de l'accès au diplôme. Il en va de même pour les clients institutionnels de l'ENAP qui entreprennent des démarches d'apprentissage collectif et qui souhaitent faire reconnaître leur parcours. La logique du « Hors du diplôme point de salut ! » ne peut s'appliquer à une école professionnelle comme l'ENAP. L'École souhaite donc rappeler **l'importance de continuer à reconnaître et soutenir financièrement les cheminements de formation créditée qui ne conduisent pas nécessairement à un grade**. Elle souligne à cet égard que sa réelle performance en matière d'accessibilité ne peut se traduire uniquement par le taux d'obtention du diplôme.

Un constat semblable peut s'appliquer également en recherche. Une école professionnelle se doit de privilégier des travaux de recherche appliquée, que ceux-ci soient commandités ou subventionnés par les organismes de financement de la recherche universitaire. La recherche subventionnée est et doit demeurer une des priorités de l'École. Mais étant donné la proximité que l'ENAP entretient avec les milieux de pratique, il est naturel pour ses professeurs chercheurs de se tourner en grande partie vers la recherche commanditée. C'est ce dont a

besoin le secteur public et c'est ce qu'on réclame de l'ENAP! Mais encore là, bien que le discours prêche en faveur de la recherche effectuée sur les terrains même de l'action et capable d'engendrer rapidement des retombées concrètes pour la société, la recherche commanditée pèse encore bien peu dans la reconnaissance du financement de la recherche universitaire. L'ENAP en vient donc à proposer **que la recherche commanditée soit davantage valorisée et reconnue dans l'évaluation des universités, dans les cheminements de carrière des professeurs chercheurs et dans les demandes de financement pour la recherche subventionnée.**

Voilà des exemples qui militent en faveur d'une plus grande souplesse dans les règles d'évaluation de la qualité comme de la performance des universités. L'ENAP propose en ce sens **qu'en matière d'évaluation comme de financement des universités, on s'appuie non seulement sur des indicateurs qui conviennent à l'ensemble des établissements mais également sur des indicateurs conformes à la situation et à la réalité de l'École, et donc aptes à traduire l'atteinte des objectifs et des engagements qu'elle s'est fixés.**

LES ENJEUX DU FINANCEMENT

Depuis plusieurs années, les universités appellent à un réinvestissement pour maintenir la qualité et la compétitivité du système universitaire québécois. Bien que conscients de l'importance de préserver ces acquis pour la société québécoise, les décideurs politiques font face à des contraintes financières de plus en plus lourdes, alors que les ressources disponibles diminuent. Le souci de rationalisation et les exigences accrues en matière d'imputabilité et d'efficacité sont largement admis. Toutefois, les implications des choix de financement ne sont pas les mêmes pour toutes les institutions.

Le réinvestissement

L'ENAP signale d'abord qu'elle est entièrement d'accord avec la position de la CREPUQ quant aux 375 M\$ nécessaires aux universités québécoises pour retrouver leur capacité concurrentielle face aux universités des autres provinces.

L'ENAP souhaite ensuite souligner que le réinvestissement consenti aux universités par le MEQ, dans le cadre des contrats de performance, lui a été profitable. C'est grâce au financement de 100 % des nouvelles clientèles, comparé à 58 % par le passé, de même qu'à une enveloppe reconnaissant sa mission particulière et sa couverture régionale, que l'École a pu franchir un cap important dans son développement. Elle a, grâce à cela, augmenté ses clientèles, embauché de nouveaux professeurs et accru sensiblement son volume de recherche. **Mais il est crucial pour l'École de s'assurer du maintien de ces deux mesures si elle veut pouvoir poursuivre son développement et respecter ses engagements.**

On peut comprendre la volonté gouvernementale, dans le contexte actuel de resserrement des ressources, de vouloir réduire la pression qu'exerce la variation de l'effectif étudiant sur le financement des universités. Les grandes universités qui ont atteint leur rythme de croisière en matière de clientèles étudiantes seraient sans doute plus à même de revenir à un financement de l'ordre de 60% des clientèles additionnelles. Ce n'est pas le cas de l'ENAP. Au contraire! On prévoit que les départs se chiffreront autour de 61% dans la fonction publique québécoise, d'ici 2011, et qu'ils atteindront des proportions équivalentes dans l'ensemble du secteur public. **L'École propose donc qu'on prenne en compte le caractère stratégique que revêt le secteur de l'administration publique au Québec en maintenant le financement à 100 % de ses clientèles additionnelles.** Cette mesure est essentielle pour permettre à l'ENAP de suivre la cadence du secteur public et de jouer pleinement son rôle d'école professionnelle. À 60 %, elle n'y arrivera pas et devra recourir au contingentement de ses programmes de formation et renoncer à certains de ses engagements.

Par ailleurs, les études récentes québécoises et canadiennes en matière de soutien aux systèmes d'innovation indiquent des pénuries éventuelles de main-d'œuvre qualifiée au cours des prochaines années et incitent les universités à accroître leurs capacités d'enseignement aux cycles supérieurs afin de former davantage de maîtres et de docteurs. Pour répondre à cet appel, **les établissements comme l'ENAP qui oeuvrent exclusivement aux cycles supérieurs devraient pouvoir bénéficier d'un financement à 100 % des clientèles additionnelles.**

Le caractère national de l'ENAP et son obligation de présence sur l'ensemble du territoire québécois occasionnent des coûts importants et récurrents. On pense au mode de fonctionnement multi-campus qui nécessite des installations multiples, de même qu'à la formation à distance ou en ligne qui requiert des investissements considérables pour le développement comme pour la diffusion. Ces éléments inhérents à la mission et au statut de l'École font partie de la gestion courante de l'ENAP, alors que l'enveloppe qui lui est accordée pour sa mission particulière est susceptible d'une remise en question à chaque ronde de financement. Cela crée **une instabilité importante dans le financement de l'ENAP** et la prive de stratégies de développement à plus long terme. **En ce sens, l'ENAP propose que le financement accordé à sa mission particulière et à sa couverture régionale soit intégré dans son financement de base.** De plus, elle est d'avis qu'un horizon de planification d'au moins cinq ans lui permettrait d'optimiser l'utilisation de ses ressources.

Le statut d'école professionnelle de l'ENAP et la préoccupation constante de marier étroitement théorie et pratique ont des incidences sur sa pédagogie et ses méthodes d'enseignement. Sa clientèle étant majoritairement composée de praticiens d'expérience qui cheminent à temps partiel, l'ENAP se doit de privilégier une pédagogie adaptée aux adultes et résolument tournée vers l'action. Ces choix supposent de nombreux ateliers pour accueillir le travail d'équipe de même que des installations qui favorisent les échanges en face à face ou par voie électronique (laboratoires multimédia, Internet, vidéoconférence). Cette approche andragogique va également de pair avec un enseignement en petits groupes. Aussi l'ENAP s'est-elle engagée à

limiter ses groupes-cours à 25 étudiants. Toutes ces particularités distinguent l'enseignement de l'administration publique de l'enseignement de l'administration de type MBA qui peut être dispensé en grands groupes et qui s'adresse en grande partie à une clientèle de bacheliers à temps plein. L'ENAP considère que le facteur de pondération qui est accordé à la discipline administration dans le financement des activités d'enseignement ne tient pas compte de sa réalité. Selon elle, le taux accordé aux sciences humaines comme la science politique, avec laquelle l'administration publique a des affinités reconnues, serait plus conforme à ses pratiques d'enseignement et d'encadrement. L'École propose donc **qu'on considère les particularités de sa clientèle et de ses méthodes d'enseignement dans la pondération des disciplines et qu'on lui accorde un facteur équivalent aux sciences humaines.**

Les frais de scolarité et les frais afférents

Selon Statistique Canada (2003-2004), les frais de scolarité moyen pour les étudiants estimés annuellement à 1862 \$, sont les plus bas au Canada, qui affiche à l'échelle nationale, des frais moyens de 4025 \$ (4923 \$ en Ontario). Il s'agit d'un choix de société, qui implique que le gouvernement provincial soit pourvoyeur de 66,4 % de revenus des universités alors que la moyenne canadienne est de 53,8 % (45,8 % en Ontario). Il en va de la compétitivité des universités sur la scène canadienne comme à l'international.

Par ailleurs, en février 2003, la CREPUQ informait le ministre de l'Éducation que tous les chefs d'établissements étaient favorables à ce que leurs instances adoptent des politiques et des pratiques relatives aux frais afférents respectant les balises suivantes : 1) transparence de ces politiques et pratiques institutionnelles; 2) consultation au préalable des associations étudiantes pour tout changement. L'École est entièrement d'accord avec cette position, qui a toujours été la sienne.

Pour l'ENAP, il convient toutefois de nuancer la problématique des frais afférents, lorsqu'il est question de clientèles institutionnelles. Nous définissons le client institutionnel comme étant une organisation ou une institution qui demande à ce que soit offerte à son personnel (en cohorte fermée) **une formation créditée, modulée et adaptée à ses besoins spécifiques.** Actuellement, les coûts de cette adaptation sont entièrement assumés par l'ENAP. Cette contrainte financière pourrait empêcher l'École de s'adapter à des besoins particuliers. **Elle propose donc qu'il soit possible, toujours en concertation avec les associations étudiantes, de moduler la formule des frais afférents pour prévoir l'imposition de justes compensations dans le cas des clientèles institutionnelles.** Ces frais seraient par ailleurs négociés préalablement, au « cas par cas », avec les responsables des organisations et institutions concernées.

Les frais indirects de recherche

L'ENAP est en pleine croissance au plan de la recherche, aussi est-elle de plus en plus préoccupée par la problématique des frais indirects de recherche. Selon le groupe québécois de travail interministériel qui a étudié cette question, les frais indirects de recherche correspondent à environ 65 % des taux directs de base. Comme les organismes pourvoyeurs de fonds ne s'acquittent que partiellement des frais indirects générés par les travaux de recherche qu'ils financent, il s'ensuit un appauvrissement de l'université à mesure qu'augmente son volume de recherche. L'ENAP endosse le principe à l'effet que chaque pourvoyeur de fonds devrait être amené à assumer les frais directs et indirects des recherches qu'il finance.

CONCLUSION

Comme nous le disions d'entrée de jeu, l'ENAP endosse les positions adoptées par la CREPUQ et par l'Université du Québec dans leurs mémoires respectifs. Elle reconnaît le bien-fondé des recommandations que proposent ces deux instances pour l'ensemble du réseau universitaire québécois et pour les établissements à vocation générale. **Toutefois, l'École demande que les politiques conservent assez de souplesse pour prendre en compte sa vocation particulière, son statut d'école professionnelle, sa portée nationale et les exigences pédagogiques liées à sa clientèle majoritairement adulte.**

L'ENAP considère que la formule de financement actuelle permet de prendre en compte plusieurs de ses particularités. Elle souhaite donc qu'on maintienne à son égard l'enveloppe spécifique accordée en vertu de sa mission particulière et de sa couverture du territoire, de même que le financement à 100 % des clientèles, qui lui sera vital pour maintenir ses engagements auprès du secteur public dont les besoins vont en croissant. Elle espère également que ces enveloppes spécifiques soient intégrées à son financement de base afin d'en augmenter la stabilité, ce qui lui permettrait de mieux planifier son développement et de bénéficier de stratégies à plus long terme. Elle recommande à cet égard un cycle de financement de cinq ans. L'École souhaite enfin qu'on tienne compte des exigences pédagogiques et des coûts réels inhérents à l'enseignement de l'administration publique dans la pondération des disciplines, en les appariant aux sciences humaines plutôt qu'à l'administration en général.