

– Le financement et
la gouvernance des universités –

Mémoire présenté dans le cadre de la phase 3
préparatoire au sommet sur l'enseignement supérieur :
Le financement et la gouvernance des universités

Association générale des étudiants et étudiantes
de la Faculté de l'éducation permanente
de l'Université de Montréal
(AGEEFEP)

Association des étudiants hors campus
de l'Université du Québec à Trois-Rivières
(AEHCUQTR)

Association des étudiants des programmes
de certificat de HEC Montréal
(AEPCHÉC)

Association des étudiants de la Télé-Université
de l'Université du Québec
(AETELUQ)

14 janvier 2013



Table des matières

Introduction	3
La gestion des universités	3
La gouvernance	4
La formule de financement par EETC	5
L'état du financement	6
De la confusion sur les intentions gouvernementales	6
Des sources de financement possibles	7
Nos trois constats	9

Qu'en est-il du financement et de la gouvernance des universités ?

Introduction

Dans la deuxième phase préparatoire au Sommet sur l'enseignement supérieur, la FAEUQEP a réitéré sa position en faveur du gel des droits de scolarité. Parce que des dizaines de milliers d'étudiants et d'étudiantes inscrits dans des programmes de formation continue ont des revenus très modestes et qu'ils sont vulnérables à une augmentation de leur facture d'études. À cet égard, nous ne pouvons oublier les conséquences du dégel des droits de scolarité au début des années 90 : dans les sept années suivantes, le nombre d'étudiants à temps partiel a diminué de 22 000 dans l'ensemble du réseau universitaire. Nous ne voyons pas comment la répétition d'un tel scénario servirait les intérêts du Québec.

Il y a cependant plus important encore : contrairement aux partisans du principe de l'utilisateur-payeur, nous considérons l'éducation comme un bien public, dont l'essentiel du financement doit provenir des fonds publics.

Cela dit, plusieurs questions se posent, auxquelles nous tenterons de répondre : La gestion des universités est-elle déficiente ? Au regard de la bonne gouvernance, quelle doit être la composition du conseil d'administration d'une université ? En ce qui concerne le financement, faut-il conserver ou modifier la formule actuelle, basée sur le nombre d'étudiants équivalents à temps complet (EETC) ? Si le Sommet en venait à la conclusion qu'il faut augmenter le financement des universités, de quelles sources pourraient provenir ces nouveaux fonds ?

La gestion des universités

Dans la crise du printemps dernier, on a souvent entendu l'argument voulant qu'il est possible d'éviter la hausse des droits de scolarité en améliorant la gestion déficiente des universités. À tort ou à raison, cette perception est largement répandue dans l'opinion publique.

Sur ce plan, notre position est davantage faite de questions que d'affirmations péremptoires. Ainsi, en ce qui concerne la rémunération des dirigeants des universités, nous sommes frappés par la différence de traitement entre les dirigeants du réseau de l'Université du Québec, qui est déterminé par le gouvernement, et ceux des universités à charte privée, qui incombe aux conseils d'administration.

Au premier abord, nous nous étonnons que la rémunération du recteur de l'UQAM soit dans les 180 000 \$ alors que celle de son homologue de l'Université Concordia est de 500 000 \$. Qu'est-ce qui justifie un tel écart étant donné que le financement de tous les établissements est essentiellement public et que les responsabilités de leurs dirigeants sont somme toute de même nature ? Une différence de la même ampleur existe-t-elle pour les autres membres du rectorat et les cadres

supérieurs des autres facultés? Quels sont les barèmes et les règles qui dictent l'augmentation annuelle de leur rémunération? Et qu'en est-il des primes de rendement et des indemnités de départ de ces dirigeants?

Selon nous, ces différents aspects devraient faire l'objet d'un cadre réglementaire, car ils contribuent grandement à la détérioration de l'image des universités dans l'opinion publique et, par conséquent, à la diminution de l'appui de la population à l'effort de financement public des universités.

Le cahier thématique du Ministère note par ailleurs qu'il est difficile de comparer la gestion des différentes universités en raison du manque d'uniformité dans la présentation des États financiers et des divers autres documents que produisent les établissements, notamment ceux requis en vertu de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire en matière de reddition de comptes*. Dans ce dernier cas, on donne l'exemple du chiffrier de 97 lignes inclus dans les rapports que les universités doivent déposer tous les trois ans à la commission parlementaire de la culture et de l'éducation. Les méthodologies de calcul étant différentes d'un établissement à l'autre, il n'est pas possible d'effectuer des comparaisons entre les universités sur chacun de ces 97 points.

Il est impératif de remédier à cette lacune et, selon nous, la responsabilité en incombe au Ministère, qui doit définir précisément le contenu de chacun de ces 97 points. Ces données financières uniformisées dans l'ensemble des établissements doivent être réunies dans un rapport public largement diffusé.

L'opinion publique a aussi fait les gorges chaudes de la dérive immobilière de l'îlot Voyageur (UQAM) et, dans une moindre mesure, du 1420 Mont-Royal (Université de Montréal) et du campus de l'Université de Sherbrooke à Longueuil.

Il s'agit effectivement d'erreurs très coûteuses, qui devraient inciter les conseils d'administration à se doter de mécanismes internes de contrôle beaucoup plus serrés.

Cela dit, il y aura sans doute des projets immobiliers tout à fait justifiables au cours des prochaines années et il reste que l'immobilier constitue un investissement dont profiteront plusieurs générations d'étudiants. Là où il y a des projets immobiliers, le conseil d'administration devrait constituer un comité responsable.

Globalement, y a-t-il suffisamment d'argent à récupérer dans les points soulevés ci-dessus pour solutionner le financement des universités? Nous en doutons.

La gouvernance

Le projet de Loi 98, qui n'a finalement pas été adopté, préconisait que le conseil d'administration de chaque université comporte une majorité de membres externes à l'établissement.

Il n'y a pas de consensus sur cette question parmi les associations étudiantes qui ont participé à la confection de ce mémoire : certaines estiment qu'il serait préférable qu'il y ait une majorité d'externes ; d'autres sont en faveur d'une majorité d'internes. Dans ce dernier cas, nous tenons à rappeler l'importance que chacune des trois catégories prévues dans la loi sur les associations étudiantes soit représentée au Conseil, soit le 1^{er} cycle, les cycles supérieurs et l'éducation permanente.

Il y a cependant entente sur la nécessité d'un équilibre des forces, y compris un équilibre parfait 50-50. Dans le cas des membres externes, nous estimons qu'ils ne doivent pas tous provenir de l'entreprise privée et que d'autres partenaires sociaux (syndicat, monde communautaire, monde associatif, etc.) doivent être présents.

La création d'un comité de gouvernance et d'éthique, d'un comité de vérification et d'un comité des ressources humaines nous semble également nécessaire.

Historiquement, c'est la collégialité qui a caractérisé la gouvernance universitaire et nous sommes convaincus qu'il doit en demeurer ainsi.

La formule de financement par EETC

Le principe d'un financement de base par étudiant équivalent à temps complet (EETC) est en vigueur depuis la spectaculaire expansion du réseau universitaire découlant du Rapport Parent. En octroyant à tous les types de programmes une même base de financement, cette formule a indéniablement contribué à l'intérêt des universités d'offrir des programmes adaptés aux besoins de formation et aux contraintes des étudiants adultes.

Sans cette formule, il est peu probable que les programmes de formation continue auraient connu un tel développement. Toute formule qui se traduirait par un financement moindre de ces programmes compromettrait la vitalité et peut-être l'existence même de tout un pan de la mission universitaire. Les étudiants adultes à temps partiel en seraient inévitablement les grands perdants, car c'est dans ces programmes généralement multidisciplinaires, en lien avec les réalités du marché du travail, qu'ils ont trouvé la motivation à mener des études universitaires.

Ce danger est sans commune mesure avec la présumée concurrence induite que se livreraient les universités, qui justifierait la modification de la formule de financement. Ladite concurrence est postulée, mais nous n'avons entendu, à ce jour, aucune démonstration convaincante de l'importance de cette réalité.

L'état du financement

Selon ce qu'on scrute, on peut conclure au financement adéquat ou au sous-financement des universités comparativement aux établissements des autres provinces.

En 2008-2009, le financement des universités québécoises s'est chiffré à 5,3 milliards\$ si l'on considère le fonctionnement (3,6 milliards\$), la recherche (1,3 \$ milliard\$) et les immobilisations (0,4 milliard\$).

C'est sur cette base que le MESRST affirme que le financement est comparable à celui des universités des autres provinces : 27 628\$ par étudiant au Québec, 28 282\$ dans l'ensemble du Canada et 25 587\$ en Ontario. Globalement, il en est ainsi parce que les budgets de recherche et d'immobilisation au Québec dépassent ceux des autres provinces.

Rappelant que les budgets de recherche ne sont pas transférables, les tenants de la thèse du sous-financement s'en tiennent au budget de fonctionnement. Au Québec, ce dernier est de 17 454\$ par étudiant, comparativement à 19 688\$ dans l'ensemble du Canada.

Les trois quarts du budget de fonctionnement vont aux salaires prévus dans les conventions collectives.

De la confusion sur les intentions gouvernementales

Nous ne pouvons par ailleurs manquer de signaler l'ambiguïté résultant des signaux contradictoires qu'a émis dernièrement le Ministère. On pense en particulier à la coupe de 124 millions\$ que les universités doivent effectuer pour l'exercice financier en cours, auquel il ne reste que quelques mois.

Selon nos informations, plusieurs universités, sinon toutes, ne seront pas en mesure d'absorber une coupe budgétaire de cette ampleur en aussi peu de temps et elles devront se résoudre à encourir un déficit budgétaire.

Parallèlement à cette mesure, le gouvernement a fait part d'un réinvestissement de 696 millions\$ dans le budget des universités au cours des sept prochaines années. Dans une aussi longue période, les Québécois seront appelés aux urnes à au moins deux reprises, avec tout ce que cela comporte de risques de crise budgétaire, de changements de priorités en cours de route et d'incertitude pour les universités.

Il faut bien le dire : cette annonce de 696 millions\$ tient davantage de la promesse que de l'engagement fiable.

Des sources de financement possibles

La rengaine est connue : les finances publiques du Québec sont précaires, et c'est pourquoi, selon la philosophie du précédent gouvernement, il faudrait majorer les droits de scolarité pour financer adéquatement les universités.

Le nouveau gouvernement a annulé la hausse, mais il a maintenu l'objectif de l'équilibre budgétaire à court terme, sans hausse de taxes. Dans ce contexte, on se demande où le gouvernement trouvera des fonds pour réinvestir dans les universités.

Au fil du printemps érable, plusieurs personnes, groupes et études ont pourtant proposé d'autres moyens, beaucoup moins lourds de conséquences sociales, pour regarnir les coffres de l'État. En voici quelques-uns.

L'Institut Simone de Beauvoir de l'Université Concordia a rappelé que les primes accordées aux dirigeants des sociétés d'État se sont chiffrées à 105 millions \$ en 2010. Compte tenu de la précarité des finances publiques et des salaires substantiels dont bénéficient ces dirigeants, ne pourrait-on pas faire l'économie de ces primes, le temps que l'État regarnisse ses coffres ?

Le même organisme a aussi rappelé que l'imposition d'une redevance de 0,01 \$/litre aux compagnies minières et aux entreprises industrielles qui consomment d'importantes ressources hydriques rapporterait annuellement 775 millions \$. La facture serait-elle trop salée ? Si c'est le cas, même en coupant cette redevance par dix, à 0,001 \$/litre, l'apport serait de 77,5 millions \$.

Dans un texte publié le 4 mars 2010, le chroniqueur économique Michel Girard, de La Presse, proposait que le Québec suive l'exemple de nombreux autres pays en imposant les gains de loterie, de jeu et de casino. C'est le cas aux États-Unis, où ce type de gain de plus de 5 000 \$ est frappé d'une taxe fédérale de 25 %, à laquelle s'ajoute souvent la taxe de l'État. Un jeune champion québécois d'un tournoi de poker tenu à Las Vegas en a fait l'expérience, il y a environ deux ans, puisqu'il a dû payer 4,3 millions \$ sur sa cagnotte de 9 millions \$.

Toujours aux États-Unis, l'exemple de la North Carolina Education Lottery Scholarship est fort intéressant. Comme l'indique son nom, cette loterie, créée en 2005, a pour objectif de lever des fonds qui financent des bourses aux étudiants.

Une taxe similaire au Québec pourrait très bien servir au financement des universités. Selon le chroniqueur Michel Girard, le ministère des Finances a évalué qu'une telle taxe rapporterait jusqu'à 462 millions \$ par année. Ce nouveau financement ne devrait évidemment pas se substituer au financement actuel, mais bien s'y ajouter.

L'idée, soit dit en passant, n'est pas nouvelle, puisqu'un ancien ministre des Finances, M. Yves Séguin, avait envisagé cette possibilité en 2003.

Manquerait-on encore de fonds ? Il serait intéressant d'explorer la possibilité d'abolir ou de réduire l'exemption fiscale applicable aux revenus des régimes d'options d'achat d'actions, un mode de rémunération très répandu chez les dirigeants des grandes entreprises. Il s'agit de revenus d'emploi, mais, contrairement aux salaires, aux primes et aux commissions, ces revenus bénéficient d'une exemption d'impôt de 25 % au Québec. Quelque 78 000 personnes profitent de cette mesure. Selon le chroniqueur Michel Girard, l'abolition de la déduction rapporterait 600 millions \$ par année.

De façon plus générale, il y a certainement lieu de réfléchir à la réalité suivante : l'entreprise privée profite grandement des diplômés que forment les universités, mais elle contribue fort peu à leur financement. Il y a certainement un espace fiscal pour que le privé contribue davantage sans compromettre sa compétitivité.

Nos trois constats

De ce qui précède, nous retenons les trois constats suivants :

- Gel des droits de scolarité et maintien du financement de base par étudiant équivalent à temps complet (EETC).
- Parité 50%–50% de membres externes et internes dans les conseils d'administration des universités et uniformisation de la présentation des données financières de tous les établissements dans un rapport synthèse accessible au public.
- Nécessité de nouvelles sources de financement : imposition d'une redevance aux compagnies minières et aux entreprises industrielles qui consomment d'importantes ressources hydriques; imposition d'une taxe sur les gains de loterie; remise en question des primes versées aux dirigeants des sociétés d'État et des universités, et réduction de l'exemption fiscale applicable aux revenus des régimes d'options d'achat d'actions.