

L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR
POUR TOUS

Cahier thématique
La gouvernance et le
financement des universités

Cahier thématique

La gouvernance et le financement des universités

L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

POUR TOUS

Introduction

La gouvernance

- Pourquoi parler maintenant de gouvernance ?
- Vue d'ensemble de la gouvernance
- La gouvernance interne
- Le rôle de l'État

Le financement

- Mise en contexte
- Où en sommes-nous ?
- Pourquoi agir maintenant ?
- Vue d'ensemble du financement
- La situation financière des universités
- Les revenus des universités
- Les dépenses des universités
- La contribution du gouvernement du Québec
- Les comparaisons entre les juridictions

Le défi québécois

Pistes de réflexions

Annexe 1 : Liste des principales lois québécoises applicables aux établissements universitaires

Annexe 2 : La situation financière des cégeps

1
2
3
4
4
7
13
14
15
15
17
20
26
27
30
30
33
41
41
42
43

Introduction

La **gouvernance** et le **financement** des universités

Au cœur des débats qui ont cours actuellement sur la place publique figure celui du financement et de la gouvernance des universités. Il s'agit d'un débat complexe, qui mérite d'être traité avec rigueur, attention et en toute transparence.

À cet égard, malgré l'existence de besoins financiers au sein du réseau universitaire, le contexte actuel des finances publiques rend difficiles des injections de fonds majeures sans que des devoirs primordiaux aient été remplis. C'est à cette condition que le Québec parviendra à assurer un financement pérenne de ses universités et à leur redonner l'élan qu'elles méritent.

Au fil du temps, le Québec s'est doté d'institutions vitales pour son avenir. Le Sommet sur l'enseignement supérieur doit être l'occasion de mobiliser les intervenants autour de pistes d'action durables quant au financement et à la gouvernance des établissements. Il s'agit d'une occasion unique de se donner une vision commune sur ces questions.

La gouvernance

Les universités québécoises sont bien gérées. Cependant, les inquiétudes soulevées depuis quelques années à propos de cas problématiques, même si ceux-ci sont rarissimes, imposent de redonner à tous confiance dans la gestion des établissements.

Cette confiance est d'autant plus cruciale dans le contexte actuel, où la gestion de toutes les organisations publiques est scrutée à la loupe. Le défi de répondre aux besoins fondamentaux

de la société avec les ressources limitées dont nous disposons n'est pas étranger à ce phénomène.

Aujourd'hui, la société québécoise exige d'être rassurée sur l'utilisation optimale des fonds publics dans tous les domaines. Elle s'attend aussi à ce que tous les acteurs travaillent davantage en collaboration les uns avec les autres.

Les établissements universitaires ne peuvent échapper à cette nécessité. Leur gouvernance

doit respecter aussi bien leurs traits originaux, notamment en ce qui concerne la liberté académique, que les principes de rigueur essentiels à la gestion des organisations dont les fonds publics constituent la première source de revenus.

Le monde du savoir exige de l'autonomie, de la liberté, de la créativité. Celui de l'administration publique répond à des règles de saine gestion qui sont partagées par toutes les administrations.

À l'occasion du Sommet, des choix devront être faits pour que les modèles de gouvernance administrative des établissements se conforment aux meilleures pratiques de gestion, tout en permettant aux universités d'accomplir leur mission et aux membres de la communauté universitaire de participer à la bonne marche des organisations.

Le financement

Les décisions qui touchent le financement des services publics reposent sur des variables complexes, tantôt objectives, tantôt liées à l'appréciation des volontés démocratiques. Le financement des universités ne peut échapper à cette réalité.

Au fil du temps, un historique de financement se construit, des règles s'établissent, un modèle s'implante, un discours s'installe. Bien que le sujet ait été examiné à maintes reprises au cours des dernières décennies, plusieurs raisons amènent la société québécoise à se pencher de nouveau sur le financement de ses universités.

Depuis quelques années, des études comparatives tendent à démontrer que les universités sont sous-financées. Afin de favoriser la discussion avec l'ensemble des partenaires, le gouvernement propose d'aborder la question du financement universitaire dans une perspective plus large.

D'une part, chaque année, l'État doit évaluer l'ensemble de la situation économique et sociale afin de déterminer les meilleurs gestes à poser pour assurer la cohésion de la société et son développement. C'est dans ce contexte qu'il effectue des choix budgétaires et décide de l'attribution des ressources que les contribuables lui confient pour financer l'ensemble des services publics, dont l'éducation.

D'autre part, dans un contexte où le nombre d'étudiants est en croissance et où les établissements doivent investir massivement pour garder leurs meilleures ressources et maintenir des infrastructures de pointe, l'allocation des budgets doit permettre aux universités de financer leur mission d'enseignement ainsi que les services qu'elles offrent aux étudiants et à la collectivité, tout en soutenant leur mission de recherche.

Aucune de ces approches ne peut se soustraire au nécessaire exercice du jugement critique, le devoir de l'État demeurant celui de prendre les meilleures décisions en fonction de la recherche du bien commun.

Dans un environnement mondialisé, le Québec a plus que jamais besoin de s'appuyer sur une formation et une recherche universitaires de grande qualité, garantes d'une compétitivité et d'une participation citoyenne accrues. Pour en tirer tout le potentiel, il doit s'assurer que son système d'enseignement supérieur bénéficie d'un financement durable qui permette à ses établissements de maintenir leur haut niveau d'excellence.

La gouvernance

Pourquoi parler maintenant de gouvernance ?

La transformation de la société québécoise et des universités

Toutes les organisations, qu'elles soient privées ou publiques, sont astreintes à des exigences de reddition de comptes de plus en plus strictes.

En effet, la participation accrue de toutes les parties prenantes dans le système universitaire, y compris les associations étudiantes, les syndicats d'employés et les divers regroupements, a suscité l'intérêt et multiplié les attentes envers leur gouvernance, notamment en matière de reddition de comptes, de participation à la prise de décision et de retombées sur leurs membres. Aujourd'hui, tous ces groupes se sont approprié « leurs » universités.

La présence majeure de l'État dans le financement des établissements universitaires suscite des préoccupations légitimes chez les citoyens, lesquels souhaitent pouvoir examiner la gestion des sommes recueillies par l'État et redistribuées dans la prestation de services publics.

L'occasion de restaurer la confiance du public

La gouvernance est devenue, depuis quelques années, un sujet récurrent d'actualité dans les médias, sujet que l'on associe à l'importance de restaurer et de maintenir la confiance des citoyens dans l'intégrité des institutions publiques. La question de la gouvernance s'inscrit en effet dans une réflexion globale sur notre société.

Si les universités québécoises font montre en général d'une saine gestion, quelques cas ayant fait la manchette ces dernières années ont suscité des

interrogations quant à certains processus de prise de décision. Il est nécessaire que les établissements démontrent aux citoyens qu'ils ont optimisé leur fonctionnement interne pour garantir une gestion efficace, efficiente et économique de leurs activités.

Les citoyens du Québec, à l'instar de ceux des autres pays du monde, s'attendent au respect des normes les plus rigoureuses en matière d'utilisation des fonds publics. Ainsi, leurs interrogations actuelles ne peuvent rester sans réponse sans compromettre la confiance que devraient leur inspirer leurs institutions. Il importe de les rassurer en rendant compte d'une gestion de la plus haute qualité.

Une information abondante mais peu utilisée

L'information fournie par les établissements universitaires est abondante et diversifiée. Leurs services administratifs compilent un large éventail de données, principalement pour le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

La mise en valeur de cette information pourrait être améliorée par le Ministère, notamment par une analyse et une communication des résultats plus adéquate à l'intention des établissements et du public.

Ainsi, plusieurs partenaires du milieu universitaire se préoccupent du peu d'information contextuelle qui leur est offert pour interpréter adéquatement la performance des établissements. Par ailleurs, d'aucuns déplorent la lourdeur administrative qu'entraînent la production de cette information et le manque d'harmonisation des diverses composantes du processus.

Vue d'ensemble de la gouvernance

Quelques principes théoriques de la gouvernance

Responsabilité

La définition des fonctions d'une organisation de manière à ce que les titulaires puissent s'acquitter de leurs responsabilités et en répondre auprès d'une autorité compétente, suivant des critères établis auxquels ils ont consenti.

Obligation de rendre compte

L'obligation juridique ou morale qu'a une organisation d'informer ses ayants droit et le public en général de l'usage des ressources appartenant à la collectivité.

Transparence

La qualité d'une organisation qui informe ses ayants droit et, le cas échéant, le public quant à son fonctionnement, ses pratiques, ses objectifs et ses résultats. La transparence renforce les liens de confiance envers l'organisation en clarifiant, entre autres, les règles qui encadrent les gestes administratifs.

Efficacité

Le rapport entre les résultats obtenus et les objectifs fixés. L'efficacité vise à évaluer si les moyens choisis ont permis d'atteindre entièrement l'objectif initial.

Efficienc

Le rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées pour les atteindre. L'efficienc vise à évaluer la quantité de ressources utilisées pour atteindre l'objectif initial. Une mesure est dite efficienc lorsqu'un minimum de ressources a été utilisé pour atteindre l'objectif.

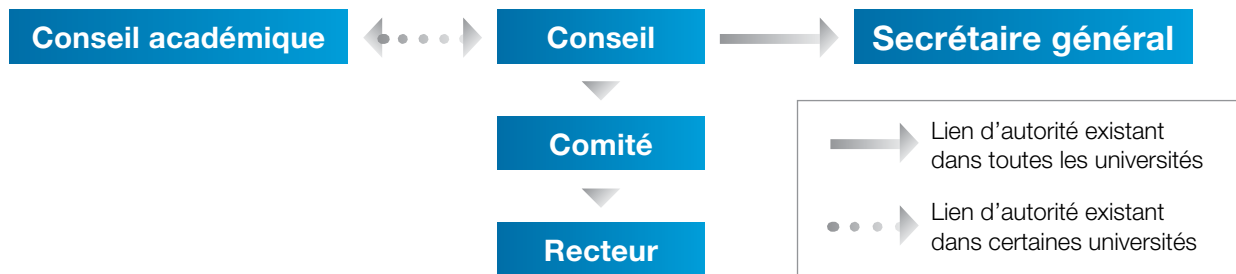
La gouvernance interne

Les structures présentées dans cette section peuvent différer de formes et d'appellations selon les établissements.

Le conseil

La source de la gouvernance interne des établissements passe d'abord par le conseil (conseil d'administration, conseil des gouverneurs, conseil de l'université, etc.), qui établit la planification stratégique et les différents mécanismes de prise de décision. Le conseil exerce les droits et les pouvoirs de l'établissement sur les questions corporatives et financières et, parfois, dans la gestion des ressources humaines et les affaires académiques. Des comités sur la gouvernance, l'éthique et la déontologie et la vérification y sont généralement rattachés.

Modèle de gestion d'un établissement universitaire québécois



La composition actuelle des conseils encourage la participation tant des membres de la communauté universitaire que des membres de la société civile. Chaque conseil réserve un certain nombre de sièges aux étudiants ainsi qu'au personnel enseignant et non enseignant. La proportion de ces sièges varie selon les établissements.

Par ailleurs, une part importante (entre 40 % et 63 %) des sièges sont réservés à des membres externes. Cette situation reflète celle de la gouvernance universitaire dans la grande majorité des pays développés¹, notamment aux États-Unis, aux Pays-Bas, en Suède, en Autriche et au Japon.

Par exemple, le Conseil des gouverneurs de l'Université McGill compte seize membres externes, soit le chancelier, douze membres de la communauté et trois diplômés de l'Université, ainsi que neuf membres internes, dont deux membres du personnel enseignant, un étudiant de premier cycle, un étudiant des cycles supérieurs et deux membres du personnel administratif et de soutien.

Même si les conseils permettent la participation de tous les partenaires du réseau universitaire (étudiants, professeurs, société civile) à l'administration, le poids réel accordé à chacun de ceux-ci dépend du mode de fonctionnement de ces structures. Certains partenaires ont déploré leur faible influence sur les orientations adoptées par le conseil, tandis que d'autres perçoivent un manque de transparence dans la reddition de comptes des gestionnaires envers les administrateurs.

Les particularités de la gouvernance dans le réseau de l'Université du Québec

La gouvernance des établissements de l'Université du Québec est déterminée dans sa loi constitutive. Les responsabilités sont partagées entre les conseils d'administration des établissements et l'Assemblée des gouverneurs. Certains pouvoirs sont réservés à cette dernière instance telles l'adoption des programmes d'études et l'émission des diplômes. En qualité d'université associée, l'Université du Québec à Montréal décerne ses propres grades. Les chefs d'établissement ainsi que les membres des conseils d'administration et de l'Assemblée des gouverneurs sont nommés par le gouvernement. À cet égard, les états financiers de l'Université du Québec sont intégrés au périmètre comptable du gouvernement du Québec.

¹ C'est-à-dire les pays ayant un indice de développement humain supérieur ou égal à 0,8, selon la définition du Programme des Nations Unies pour le développement.

Le président du conseil

Le président du conseil agit comme une interface entre la communauté universitaire et la société qui l'entoure. Son expertise est généralement reconnue tant par la communauté universitaire que par la société civile. Il doit être à même de susciter l'adhésion et posséder des qualités de gestionnaire.

Le recteur

Le recteur (principal, directeur général, directeur) est le chef de l'établissement, la première autorité en matière de gestion et d'administration. Il en est également la première autorité académique. Il est la figure publique de l'établissement auprès de la communauté universitaire et de la société. Le mode de nomination du recteur varie d'un établissement à l'autre. Par exemple, dans le cas de l'Université Laval, le recteur est élu par un collège électoral représentatif des diverses composantes et de la communauté. À l'Université de Sherbrooke, un processus électoral est également en place, mais c'est le conseil qui nomme le recteur. Dans les autres établissements universitaires qui ne font pas partie du réseau de l'Université du Québec, le recteur est nommé par le conseil à partir d'une liste de noms proposés par un comité de sélection dont les principes de composition sont généralement prévus dans la charte, les statuts ou les règlements. Dans le réseau de l'Université du Québec, le gouvernement nomme le recteur sur recommandation de l'Assemblée des gouverneurs, ou du conseil dans le cas de l'Université du Québec à Montréal.

Le comité exécutif

Le comité exécutif veille aux affaires courantes au nom des administrateurs. Bien que sa composition varie selon l'établissement, il est toujours composé de membres du conseil et du recteur. Par exemple, à l'Université Laval, il est composé du recteur, des vice-recteurs, de deux membres du conseil externes à l'université et de trois membres internes. Il a des fonctions administratives et financières, mais n'a aucune responsabilité quant aux programmes, puisque celle-ci est dévolue au conseil académique.

Le conseil académique

Le conseil académique (commission des études, conseil des études, conseil universitaire, etc.) exerce les pouvoirs ou fait des recommandations quant aux programmes d'enseignement et de recherche. L'existence de ces conseils permet de séparer, dans une certaine mesure, les décisions de gestion des décisions relatives aux contenus des programmes et aux modes par lesquels ces programmes sont dispensés.

Les conseils académiques comprennent un certain nombre de sièges réservés aux étudiants et au personnel, mais contrairement aux conseils d'administration, ils sont très majoritairement composés de personnes de la communauté universitaire. Par exemple, la Commission des études de l'Université du Québec à Chicoutimi est composée du recteur, d'un maximum de quatre personnes occupant un poste de direction, de trois professeurs ayant des tâches de direction et d'un maximum de sept professeurs, sept étudiants et trois chargés de cours.

Le secrétaire général

Le secrétaire général veille au bon fonctionnement des institutions et à la légalité des gestes institutionnels. Son rôle peut varier légèrement d'une université à l'autre. Celui qu'occupe le secrétaire général de l'Université Concordia est assez représentatif de ce qui se fait dans les autres établissements : il supervise le traitement des questions d'ordre juridique et est responsable de la conservation des documents officiels de l'université et de ses archives. Il est le seul membre de la direction, outre le recteur, à transiger directement avec le président du conseil et les présidents des divers comités.

Le rôle de l'État

La reddition de comptes

Toutes les organisations qui reçoivent des subventions de l'État ou qui dispensent des services publics ont l'obligation de rendre compte de leur gestion devant le public. Cette reddition de comptes passe par l'action de l'État, par l'entremise de ministères ou d'organismes indépendants. Elle est presque toujours rendue publique.

Par exemple, des distributeurs du domaine de l'énergie comme Hydro-Québec ou Gaz Métro, respectivement société d'État et compagnie privée, doivent rendre compte de leurs stratégies et de leurs tarifs à la Régie de l'énergie et, dans plusieurs cas, lui demander des autorisations. Au niveau fédéral, les télédiffuseurs et radiodiffuseurs rendent compte de plusieurs aspects de leurs activités au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Les ministères et organismes québécois élaborent des plans de gestion de leurs dépenses et des plans stratégiques selon les directives du Conseil du trésor, et des plans de développement durable selon celles du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

De la même manière, l'État québécois joue un rôle majeur par rapport aux établissements universitaires. Ceux-ci reçoivent un montant considérable des fonds publics du Québec, soit 3,1 G\$ en 2010-2011.

Chaque établissement universitaire a fait l'objet d'un acte législatif qui lui est propre : l'adoption d'une charte ou d'une loi constitutive. Aussi, la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire identifie les établissements habilités à dispenser l'enseignement universitaire, comme elle définit leurs rôles et responsabilités. D'autres lois québécoises sont également applicables aux établissements universitaires (voir annexe 1).

Par l'adoption de règles budgétaires annuelles, le gouvernement, principal bailleur de fonds, définit les ressources dont disposent les établissements pour s'acquitter de leur mission. Toutefois, le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie tarde parfois à transmettre les règles de financement aux établissements, ce qui nuit à leur capacité de prévoir et de gérer efficacement leurs ressources. Le Ministère s'interroge quant à lui sur la lourdeur de ce processus et sur les améliorations à y apporter.

Le gouvernement impose diverses obligations en matière de reddition de comptes, tant par la loi que par les règles budgétaires annuelles. Celles-ci contiennent une multiplicité de mesures qui visent des objectifs financiers ou académiques et dont chacune exige une reddition de comptes particulière.

Les exigences de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire en matière de reddition de comptes

Les établissements fournissent chaque année au gouvernement du Québec :

- 1) un rapport financier annuel vérifié par un vérificateur externe;
- 2) un état du traitement des membres de son personnel de direction supérieure qui, en plus du salaire, doit comprendre les primes et avantages versés. L'obligation nominale porte sur les fonctions de recteur, vice-recteurs, vice-recteurs adjoints ou associés, principal, vices-principaux adjoints ou associés, président, vice-président, et toute personne qui occupe un rang équivalent. L'état du traitement doit également être produit pour les autres membres du personnel de direction, de façon collective par catégorie d'emploi;
- 3) un rapport sur la performance qui « indique notamment le taux de réussite, par secteur disciplinaire, pour chaque grade universitaire; la durée moyenne des études, par secteur disciplinaire, pour l'obtention d'un grade universitaire; les mesures prises pour l'encadrement des étudiants; les programmes d'activités de recherche »;
- 4) et un rapport sur les perspectives de développement.

Dans le cadre de la préparation des auditions des dirigeants des établissements universitaires qui ont lieu tous les trois ans devant la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, ces rapports sont accompagnés d'un chiffrer comptant 97 lignes de données statistiques et d'indicateurs.

Les données statistiques exigées dans le rapport de performance et celles qui figurent dans le chiffrer sont les mêmes d'un établissement à l'autre, mais la méthodologie pour les calculer diffère, de sorte qu'il n'est pas possible de faire des comparaisons entre les établissements. Le contenu du rapport portant sur les programmes d'activités de recherche n'a pas été prescrit par le Ministère et l'information qu'on y retrouve diffère d'un établissement à l'autre.

De plus, les établissements universitaires sont soumis à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Bien que la comparaison des divers indicateurs entre les établissements québécois, canadiens, et même à l'extérieur du pays, fasse partie des modes d'évaluation de la performance, cette avenue doit être explorée avec précaution. D'une part, les modes de compilation des données ne sont pas uniformes et, d'autre part, la vocation des universités peut être significativement différente d'un endroit à l'autre.

La gouvernance dans le système collégial

La Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel définit plusieurs éléments de la gouvernance des établissements d'enseignement collégial, comme la composition et le mode de fonctionnement du conseil d'administration, le mode de nomination et le rôle des administrateurs, ainsi que les responsabilités du comité exécutif et de la commission des études.

Les cégeps ont aussi l'obligation de rendre compte au ministre, à la communauté collégiale et au public. Un document expliquant le plan de réussite doit être distribué aux étudiants et aux membres du personnel, document « rédigé de manière claire et accessible », précise la Loi. Les cégeps doivent publier un plan stratégique et un rapport annuel, qu'ils doivent transmettre au ministre et à la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial.

Par ailleurs, le réseau collégial (cégeps, collèges privés et établissements publics affiliés) est le seul réseau d'enseignement évalué par un organisme externe, la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial. L'évaluation porte sur tous les aspects de la mission éducative des établissements. Les rapports d'évaluation sont publics et accessibles sur le site de la Commission.

Ainsi, les cégeps exercent leurs responsabilités de manière à pouvoir en répondre auprès des autorités et des parties prenantes, et ont développé au fil du temps une culture organisationnelle qui leur permet de le faire de façon efficace et harmonieuse.

La gouvernance externe

La gouvernance externe du système universitaire est principalement assurée par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

Le Ministère veille au respect de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire, de la Loi sur l'Université du Québec et des règles budgétaires. Il procède à la répartition des crédits de financement en fonction de la formule adoptée.

C'est également le Ministère qui coordonne le développement et le financement de la recherche. Il supervise les Fonds de recherche du Québec (Santé, Nature et technologies, Société et culture) et élabore une Politique nationale de la recherche et de l'innovation.

Par ailleurs, le ministère de la Santé et des Services sociaux exerce également des fonctions de gouvernance, en soutenant la mission de recherche des établissements hospitaliers affiliés à des universités.

Le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie dispose d'information pour assurer sa contribution à la gouvernance du système universitaire, mais il pourrait en tirer meilleur parti. Actuellement, il fait surtout un usage administratif de cette information : il fait le point sur la situation financière du système universitaire, consolide les résultats et vise à les rendre accessibles à l'ensemble des ministères et organismes qui les utilisent. Il confie aux vérificateurs externes des universités des mandats qui portent sur les informations financières, les dépenses d'investissement,

l'effectif étudiant, l'état de traitement et certains salaires. Le Ministère ne fait pas de recommandations aux universités quant à leur gestion financière ou à leurs orientations stratégiques, mais les données qu'il compile peuvent soutenir le travail d'autres organisations qui pourraient vouloir faire de telles recommandations.

Outre les établissements universitaires et le gouvernement, d'autres organismes ont des fonctions de gouvernance :

1) La Commission de la culture et de l'éducation

En vertu de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire, la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale est responsable d'analyser divers documents de reddition de comptes produits annuellement par les établissements et d'entendre, tous les trois ans, les dirigeants de chacun d'eux.

À la suite de ces auditions, la Commission produit un rapport de ses recommandations pour l'ensemble du système universitaire. Ce rapport est transmis au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, qui doit en assurer le suivi.

Dans son rapport de 2011, la Commission a formulé 10 recommandations. Certaines, comme celle voulant « que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport alerte le gouvernement fédéral de l'urgence d'augmenter substantiellement son soutien financier afin de couvrir les frais indirects de recherche des établissements d'enseignement de niveau universitaire² », ont fait l'objet d'un suivi. D'autres n'ont pas eu de suites, comme celle voulant « que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport revoie les règles de financement des établissements d'enseignement de niveau universitaire³ ».

Les dernières auditions de dirigeants d'établissements universitaires ayant eu lieu en 2010, les prochaines doivent se tenir au plus tard à l'automne 2013.

2) Le Conseil supérieur de l'éducation

Le Conseil supérieur de l'éducation est un organisme autonome qui conseille le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie et la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport sur les questions relatives à l'éducation. Le Conseil fait rapport aux deux ans sur l'état et les besoins en éducation à l'Assemblée nationale. Il produit d'autres avis de son initiative ou de celle des ministres.

Ainsi, le Conseil a publié un avis sur les diverses conceptions de la qualité dans le monde universitaire en novembre 2012, qui suivait un avis sur l'assurance-qualité publié en février. En 2009, dans le cadre de projets de loi sur la gouvernance des cégeps et des universités, le Conseil a publié un document rappelant ses positions sur la gouvernance en éducation.

Le Conseil est composé de 21 membres étudiants, parents, professeurs ou cadres, et d'un président. Tous les niveaux d'enseignement y sont représentés. Cette diversité au sein du Conseil témoigne de sa fonction démocratique. Il réalise son mandat grâce à cinq commissions :

- la Commission de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire;
- la Commission de l'enseignement secondaire;
- la Commission de l'enseignement collégial;
- la Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires;
- la Commission de l'éducation des adultes et de la formation continue.

² Rapport sur les auditions des dirigeants des établissements d'enseignement de niveau universitaire, Assemblée nationale, février 2011, p. 5

³ Ibid., p. 4

Un nouvel organisme indépendant?

Lors de la rencontre thématique sur la qualité de l'enseignement supérieur, une majorité de partenaires se sont montrés favorables à la mise sur pied d'un organisme indépendant, qui aurait des responsabilités en matière de qualité de l'enseignement, que ce soit par des fonctions d'évaluation ou de coordination.

Certains partenaires proposent également qu'un tel organisme ait des pouvoirs en matière de gouvernance du système universitaire, une proposition qui a souvent été évoquée sous une forme ou sous une autre depuis l'abolition du Conseil des universités en 1993.

Liberté académique et autonomie universitaire

La liberté académique est celle dont jouissent les professeurs et les chercheurs dans leurs travaux et dans leur enseignement. En ce sens, toute intervention de l'extérieur, gouvernementale ou autre, porte atteinte à ce principe. Cette liberté académique n'est nullement remise en question par les débats sur la gouvernance.

Les établissements universitaires québécois sont également autonomes au sens de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire.

Les établissements québécois gèrent leurs ressources humaines et les immeubles dont ils sont propriétaires. Ils sont seuls responsables du recrutement d'étudiants, de la définition des programmes de formation, de l'accueil et de

l'accompagnement des étudiants et, dans une grande mesure, de la gestion de leurs ressources financières et matérielles. Toutefois, les établissements québécois ne disposent pas du pouvoir de décider du niveau des droits de scolarité. Ils sont néanmoins hautement autonomes.

Comme les universités sont financées majoritairement par des fonds publics, il faut reconnaître qu'elles ne sont pas complètement indépendantes : elles doivent rendre compte au gouvernement et à la population de l'utilisation de leurs ressources et de l'atteinte de leurs objectifs. Ce contrôle est basé principalement sur des mécanismes de suivi a posteriori, et non sur l'autorisation à l'avance des gestes qu'elles peuvent poser.

Quelques dates significatives du développement des modes de financement et de gouvernance des universités québécoises

1968

Création du Conseil des universités

Le Conseil des universités faisait le pont entre les besoins généraux de l'enseignement supérieur au Québec, les objectifs du gouvernement, les ressources de la collectivité et la situation de chaque établissement. Il chapeautait la coordination et la planification de l'enseignement supérieur au Québec. Le Conseil recommandait la répartition des crédits annuels des universités et évaluait l'opportunité de financer les nouveaux programmes de grade.

1977

Commission d'étude sur les universités

La Commission d'étude sur les universités a présenté des recommandations pour assurer l'avenir de l'enseignement supérieur au Québec. Elle a traité de quatre thèmes : les indicateurs de l'avenir, l'université et la société québécoise, l'organisation du système universitaire, la formation et le perfectionnement des enseignants.

1993

Le Conseil des universités est aboli et le ministère de l'Enseignement supérieur est intégré au sein du ministère de l'Éducation.

1999-2000

Contrats de performance

Les contrats de performance étaient le véhicule d'une entente entre le ministre de l'Éducation et les hautes directions de chaque établissement universitaire sur des orientations stratégiques de développement et de rationalisation. Ces orientations tenaient compte de certaines préoccupations à moyen et à long terme : le renouvellement du corps professoral, la réussite des études et le retour à l'équilibre budgétaire. Le gouvernement y formulait aussi des engagements budgétaires pour les trois années à venir.

2000

Mise en place de la Politique québécoise à l'égard des universités et de la Politique québécoise de financement des universités. La formule de financement historique a été remplacée par celle qui gouverne aujourd'hui l'allocation des fonds publics aux établissements universitaires.



Le financement

Mise en contexte

Parmi les institutions publiques les plus précieuses dans une société du savoir figurent en première place ses universités et ses collèges. Ceux-ci accueillent nos jeunes et leur transmettent des connaissances qui assurent le déploiement de la plus riche des ressources naturelles de notre nation, ses citoyens.

Nos universités et nos collèges jouent un rôle stratégique pour l'ensemble de la société. Les universités québécoises en particulier poursuivent une mission en trois volets : l'enseignement, la recherche et les services à la collectivité. Les trois volets de cette mission sont indissociables les uns des autres. Ils constituent la caractéristique commune d'un système qui se démarque, par ailleurs, par la grande diversité des établissements qui le composent.

Dans un environnement mondialisé, le Québec a plus que jamais besoin de s'appuyer sur une formation universitaire de grande qualité, garante d'une compétitivité et d'une participation citoyenne accrues. Pour tirer tout le potentiel de notre système d'enseignement supérieur, nous devons nous assurer que son financement soit durable et qu'il permette à nos établissements de maintenir leur haut niveau d'excellence.

Le financement de l'enseignement supérieur a été examiné à maintes reprises depuis la Révolution tranquille. Il y a près de cinquante ans, la Commission Parent soulignait que « les universités sont le cerveau d'une nation, le moteur de son développement; en formant les esprits, l'université est un multiplicateur du pouvoir de réflexion, de

création et d'invention qui est latent dans une nation; c'est pourquoi investir dans les universités, c'est investir dans des ressources humaines dont le rendement est quasi illimité. »

Le Québec a fait beaucoup de chemin depuis que ces mots ont été écrits, mais ils restent toujours aussi pertinents. Aujourd'hui, le Québec se situe dans le peloton de tête des États qui investissent le plus dans l'enseignement supérieur par rapport à leurs moyens. Par exemple, depuis le début des années 2000, bien peu de ministères ou d'organismes de l'État ont vu leur budget croître d'un peu plus de 4 % par année en moyenne pour poursuivre leur mission, comme c'est le cas pour les établissements de l'enseignement supérieur.

Malgré l'ampleur des investissements, la plupart de nos universités connaissent encore une situation financière difficile. Dans un contexte où le nombre d'étudiants est en croissance et que les institutions doivent investir massivement pour garder leurs meilleures ressources et maintenir des infrastructures de pointe, les besoins financiers demeurent importants.

Nous devons profiter du Sommet sur l'enseignement supérieur pour nous mobiliser vers des pistes de solutions durables qui nous permettront d'agir pour le financement de nos universités et de nos collèges. Ce Sommet est l'occasion unique de nous donner une vision commune sur cette question.

Où en sommes-nous ?

L'enseignement supérieur est une priorité pour le Québec.

Le financement des établissements d'enseignement supérieur a considérablement augmenté depuis le début des années 2000.

Aujourd'hui, le Québec investit beaucoup par rapport à la richesse dont il dispose. Nous nous comparons avantageusement aux autres provinces et États du monde à plusieurs égards.

Cependant, les besoins de financement demeurent importants et continuent de croître. Plusieurs universités éprouvent des difficultés financières.

La capacité de financement de l'État est limitée.

Dans ce contexte, nous devons examiner en profondeur la question du financement.

Il faut bien évaluer les besoins réels de financement, les sources de revenus et les dépenses.

Tout doit être sur la table.

Pourquoi agir maintenant ?

Avec ce Sommet, le gouvernement souhaite profiter de la participation de tous les partenaires du réseau de l'enseignement supérieur pour lancer un chantier de réflexion sur le financement de nos établissements, en particulier de nos universités.

Cet enjeu doit être examiné dans une perspective qui tienne compte autant du court que du long terme. Des orientations doivent être prises maintenant pour obtenir des résultats qui s'inscriront dans la durée.

Le gouvernement a indiqué qu'à la suite des travaux du Sommet de février 2013, il devra prendre deux décisions concernant le financement de l'enseignement supérieur.

Le réinvestissement dans les universités

D'une part, le gouvernement a annoncé que la contribution gouvernementale prévue initialement au Plan de financement des universités a été intégrée dans le cadre financier. De 2012-2013 à 2018-2019, soit sur une période de sept années, cette contribution représente un réinvestissement cumulatif de 954 M\$ dans les universités.

L'attribution de ces sommes entre les universités sera déterminée à la suite du Sommet.

La compensation pour l'annulation de la hausse des droits de scolarité

D'autre part, le gouvernement devra également statuer sur la manière de combler le manque à gagner des universités à la suite de l'annulation de la hausse des droits de scolarité. Cette annulation entraîne une diminution de la contribution additionnelle nette des étudiants au financement des universités par rapport à ce qui était prévu.

Pour 2012-2013, le gouvernement a prévu un montant de 32,4 M\$ dans les crédits budgétaires afin de compenser les universités pour le manque à gagner lié à l'annulation de la hausse des droits de scolarité pour cette année.

Pour les années suivantes, le gouvernement a indiqué qu'il pourrait éventuellement compenser les universités pour suppléer le manque à gagner à la suite de l'annulation de la hausse des droits de scolarité. Le montant de cette compensation sera décidé par le gouvernement sur la base des conclusions à l'issue du Sommet.

Les investissements du gouvernement dans l'enseignement supérieur

Dans l'ensemble, les sommes additionnelles que le gouvernement met sur la table pour investir dans l'enseignement supérieur représentent près de 1,7 G\$ de 2012-2013 à 2018-2019, soit sur une période de sept années.

Sommes additionnelles que le gouvernement met sur la table pour investir dans l'enseignement supérieur (en millions de dollars)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Cumulatif sur 7 ans
Réinvestissement dans l'enseignement universitaire ¹	10	20	92	157	224	225	226	954
Montants additionnels pour l'enseignement supérieur ²	24	51	76	102	125	148	170	696
TOTAL	34	71	168	259	349	373	396	1 650

¹ Contribution additionnelle du gouvernement au Plan de financement des universités. La répartition entre les universités sera décidée à l'issue du Sommet.

² Les modalités d'octroi de ces montants seront décidées par le gouvernement à l'issue du Sommet.



Vue d'ensemble du financement

Au Québec, le système d'enseignement supérieur est composé de 18 établissements universitaires, dont 10 sont organisés en réseau au sein de l'Université du Québec et, au niveau collégial, de 48 collèges d'enseignement général et professionnel (les cégeps) et 25 établissements privés subventionnés*; tous sont répartis sur l'ensemble du territoire québécois.

En 2010-2011, les revenus totaux qui ont été consacrés au financement des établissements d'enseignement supérieur représentaient 7,9 G\$, soit 2,5 % du PIB. Sur ce chapitre, le gouvernement du Québec a contribué pour un montant de 5,1 G\$, soit 64,5 % du financement total. Ces revenus sont nécessaires aux établissements afin de financer les dépenses pour l'enseignement, la recherche et les infrastructures.

Les universités

Dans les universités, le financement total pour 2010-2011 a été de 5,5 G\$, dont 3,1 G\$ du gouvernement du Québec, soit 55,7 %. Au cours de cette année 2010-2011, les universités ont accueilli environ 285 000 personnes qui ont suivi une formation aux études supérieures.

Le réseau collégial

Dans les cégeps, le financement provient essentiellement du gouvernement du Québec : 1,9 G\$ qui représentent 87,0 % du financement total de ce réseau. Le gouvernement finance également plus de la moitié du budget des collèges privés subventionnés. En 2010-2011, les établissements du réseau collégial ont été fréquentés par un peu plus de 216 000 personnes.

* Le Québec compte également 24 collèges privés non subventionnés

**Vue d'ensemble du financement des établissements d'enseignement supérieur
au Québec en 2010-2011**

FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS²

	Effectif étudiant¹	Subventions du gouvernement du Québec (M\$)	Revenus totaux (M\$)	Part du financement provenant du gouvernement du Québec (%)
ÉTABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES				
Universités (18)	285 615	3 055	5 480	55,7 %
RÉSEAU COLLÉGIAL				
Cégeps (48)	197 709	1 909	2 194	87,0 %
Collèges privés (25)	18 392	110	198	55,6 %
Sous-total (73)	216 101	2 019	2 392	84,4 %
ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (91)				
	501 716	5 074	7 872	64,5 %

¹ Source: Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Indicateurs de l'éducation, annexe statistique. Effectif à temps plein et à temps partiel.

² Source: États financiers des établissements pour l'année 2010-2011. L'année financière s'est terminée le 30 avril 2011 pour les universités et le 30 juin 2011 pour le réseau collégial. Pour les universités, les résultats de l'année 2010-2011 couvrent exceptionnellement une période de onze mois, en raison de la date de fin d'exercice qui est passée du 31 mai au 30 avril.

L'enseignement supérieur au Québec

1) L'enseignement collégial

L'enseignement collégial offre des programmes préuniversitaires et techniques conduisant au diplôme d'études collégiales (DEC) et des programmes courts en formation technique conduisant à une attestation d'études collégiales (AEC). La durée des programmes conduisant au DEC en formation préuniversitaire est, en principe, de deux ans et celle des programmes conduisant au DEC en formation technique, de trois ans. Cette dernière formation vise principalement l'accès au marché du travail, mais elle permet aussi de s'inscrire à l'enseignement universitaire dans certaines disciplines.

Les DEC sont délivrés par le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie à la suite de la recommandation de l'établissement d'enseignement que ces élèves ont fréquenté. D'autres types de sanctions des études existent aussi pour les programmes de courte durée.

2) L'enseignement universitaire

L'enseignement universitaire se divise en trois cycles d'études menant à l'obtention d'un grade. Le premier conduit notamment à l'obtention du baccalauréat, généralement après trois ans d'études, ou, moins souvent, après quatre ans dans certains programmes. Le deuxième cycle mène à l'obtention de la maîtrise et le troisième cycle, à l'obtention du doctorat. Dans le cas de la maîtrise, la durée habituelle est de deux ans alors qu'au doctorat, elle est de trois ans. Les universités décernent également des certificats, des diplômes et d'autres formes d'attestations pour sanctionner la réussite d'études et de programmes courts.

3) Le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

Le Ministère joue un rôle différent selon l'ordre d'enseignement visé. Au collégial, il établit les programmes, définit les objectifs et, souvent, les contenus ou les standards. Sur le plan des relations de travail, il négocie et signe les conventions provinciales. Sur le plan des finances, il définit un cadre normatif et fournit la plus grande part des ressources. Au niveau universitaire, le Ministère assure l'avancement de l'enseignement et de la recherche en fournissant aux établissements d'enseignement les ressources nécessaires pour leur fonctionnement et leur développement, dans le respect de leur autonomie, tout en favorisant la concertation entre les partenaires. Il chapeaute les Fonds de recherche du Québec qui financent la recherche et octroient des bourses aux étudiants des cycles supérieurs.



La situation financière des universités

Malgré les réinvestissements des dernières années, les universités cumulent des déficits à leur fonds de fonctionnement. Cette situation est préoccupante à la fois pour le gouvernement et pour les dirigeants des établissements.

Les facteurs contribuant à cette situation sont multiples, les plus fréquemment évoqués étant :

- les majorations salariales;
- la hausse des déficits des régimes complémentaires de retraite;
- le financement des frais indirects de la recherche;
- le gel des droits de scolarité entre 1995-1996 et 2006-2007;
- la faible diversification des sources de revenus des universités.

La structure budgétaire des universités

Afin de présenter l'état de situation sur le financement des universités, l'information la plus complète provient des états financiers qui sont déposés annuellement par tous les établissements universitaires. Ces états financiers sont utilisés notamment pour le suivi de la situation financière et la reddition de comptes des universités.

Les états financiers présentent le détail des revenus et des dépenses des établissements sur une base comparable pour chaque établissement qui reflète leur structure budgétaire, et ce, dans le respect des principes comptables généralement reconnus (PCGR). Ces informations sont compilées dans le Système d'information financière des universités (SIFU) du Ministère qui présente les états financiers standardisés permettant de comparer les données financières des universités.

La structure budgétaire de chaque établissement universitaire est organisée autour de quatre fonds distincts qui couvrent l'ensemble des activités des universités, soit :

1. Le **Fonds de fonctionnement** qui sert à comptabiliser les éléments d'actif et de passif, ainsi que les revenus et les dépenses des activités liées, notamment, à l'enseignement et au soutien à l'enseignement, à l'administration, au fonctionnement général, aux services à la collectivité et aux services aux étudiants;
2. Le **Fonds avec restrictions** qui sert à comptabiliser les éléments d'actif et de passif, ainsi que les revenus et les dépenses des activités reliées, notamment, aux contrats de recherche;
3. Le **Fonds des immobilisations** qui sert à comptabiliser les éléments d'actif et de passif, ainsi que les revenus et les dépenses des activités liées aux projets d'infrastructures immobilières et aux équipements;
4. Le **Fonds de dotation** qui sert à comptabiliser les transactions dont les ressources proviennent de legs ou de donations dont le capital est maintenu intact ou est affecté, tout comme les revenus, aux fins déterminées par le donateur (ex. : financement de chaires philanthropiques de recherche, programmes de bourses d'études, etc.).

La situation pour l'ensemble des fonds des universités

La situation financière globale des universités demeure positive si l'on tient compte des soldes cumulés de tous les fonds, soit les fonds de fonctionnement, les fonds avec restrictions, les fonds d'immobilisations et les fonds de dotation.

À la fin de 2010-2011, le solde de tous les fonds des universités est positif et s'élève à 238,2 M\$, et ce, en raison de surplus cumulés de 1,1 G\$ dans le fonds des immobilisations et de 1,2 G\$ dans le fonds de dotation.

Les surplus cumulés dans ces deux fonds reflètent la valeur nette des immobilisations et des dons réservés. Ces actifs ne sont pas liquides et ne peuvent servir à financer le déficit du fonds de fonctionnement qui atteint 2,1 G\$ à la fin de 2010-2011.

Évolution des soldes des fonds des universités québécoises à la fin de la période

(année universitaire, en millions de dollars)

	Avant réforme comptable		Après réforme comptable	
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Fonds de fonctionnement	-455,8	-483,4	-2 051,3	-2 142,0
Fonds avec restrictions (recherche et chaires)	1 191,9	1 179,7	-7,5	14,4
Fonds d'immobilisations	2 406,7	2 031,9	1 087,7	1 125,2
Fonds de dotation	1 131,5	967,5	1 079,6	1 228,8
Autres fonds	31,7	32,3	7,5	11,8
TOTAL	4 306,1	3 728,0	116,1	238,2

Note 1 : Surplus cumulé (+)/déficit cumulé (-).

Note 2 : Le total peut ne pas correspondre à la somme des éléments en raison des arrondissements.

Source : Système d'information financière des universités (SIFU).

La réforme de la comptabilité gouvernementale

La réforme de la comptabilité gouvernementale a permis de rendre les conventions comptables du gouvernement conformes aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) applicables au secteur public. En effet, le Vérificateur général du Québec a produit un rapport sans restrictions à l'égard de l'audit des comptes publics, et ce, depuis l'exercice 2006-2007. Les principales modifications ont concerné les points suivants :

- l'inclusion dans le périmètre comptable du gouvernement des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation;
- l'application de la comptabilité d'exercice à l'ensemble des revenus du gouvernement;
- la révision du mode d'évaluation des actifs et des revenus du Fonds d'amortissement des régimes de retraite;
- la comptabilisation des gains et pertes sur contrats de change à terme.

En particulier, les entités suivantes ont été incluses dans le périmètre comptable du gouvernement :

- les agences de la santé et des services sociaux;
- les établissements publics de santé et de services sociaux;
- les commissions scolaires;
- les collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps);
- l'Université du Québec et ses constituantes.

De plus, aux fins de publication et de comparaison de leurs propres états financiers, le Ministère a demandé à tous les établissements universitaires d'appliquer intégralement les PCGR du secteur privé à compter de l'exercice 2009-2010. Cela signifie, entre autres, que certaines charges, telles que les vacances à payer et les avantages sociaux futurs, doivent être incluses dans la comptabilité des établissements universitaires. Ces charges constituent des dépenses réelles, mais ne sont pas nécessairement déboursées à court terme.

Au cours de la même année, le redressement des états financiers pour les années passées explique la hausse du déficit cumulé du fonds de fonctionnement de l'ensemble des universités, passant de 483,4 M\$ à la fin de 2008-2009 à 2,1 G\$ à la fin de 2009-2010.

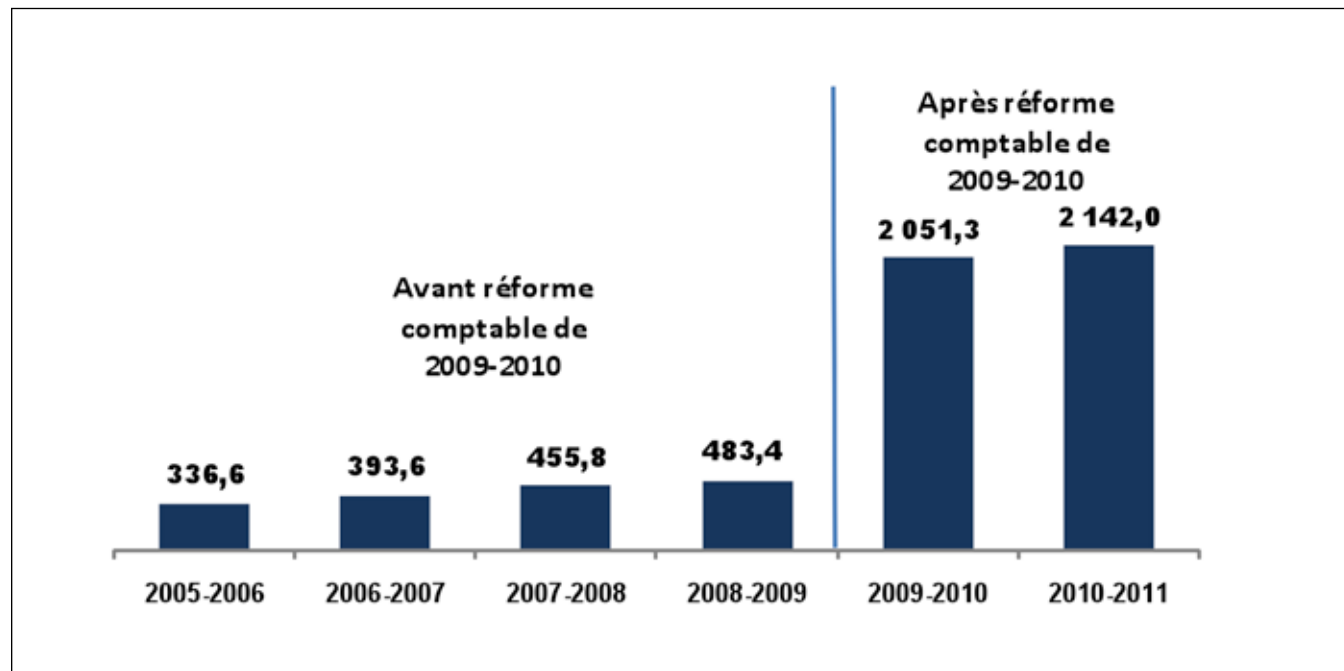
Les déficits cumulés dans le fonds de fonctionnement

Depuis 2009-2010, avec la réforme de la comptabilité des universités, celles-ci doivent notamment inscrire dans le fonds de fonctionnement les passifs liés aux avantages sociaux futurs, soit principalement les régimes de retraite et les autres avantages postérieurs à l'emploi.

- Ainsi, le déficit cumulé dans le fonds de fonctionnement des universités est passé de 483,4 M\$ à la fin de 2008-2009, soit avant la réforme comptable, à 2,1 G\$ à la fin de 2010-2011.
- À la fin de 2010-2011, les déficits cumulés des universités dans le fonds de fonctionnement représentaient 39,1 % de leurs revenus totaux, ce qui montre l'importance du poids des déficits pour les universités.

Déficits cumulés du fonds de fonctionnement des universités

(année universitaire, en millions de dollars)



Source : Système d'information financière des universités (SIFU).

La situation pour les fonds des universités en 2010-2011

En vertu des règles budgétaires, les fonds disponibles dans le fonds des immobilisations ne peuvent pas, sauf dans des cas particuliers, être utilisés par les universités pour financer leurs dépenses de fonctionnement. Cependant, il est permis de financer, à partir du fonds de fonctionnement, certaines dépenses d'immobilisations, notamment pour des acquisitions documentaires, des aménagements des laboratoires ou des investissements dans le réseau informatique.

Plusieurs universités ont recours à leur fonds de fonctionnement, par l'entremise de virements interfonds, pour financer une partie de leurs dépenses en immobilisations.

En 2010-2011, pour le fonds de fonctionnement, la situation était la suivante :

- Les revenus du fonds ont été supérieurs aux dépenses du fonds, ce qui a contribué à réduire le déficit cumulé du fonds de fonctionnement de 205,2 M\$.
- Les universités ont effectué pour 274,7 M\$ de virements du fonds de fonctionnement vers le fonds des immobilisations.
- Dans l'ensemble, le déficit cumulé du fonds de fonctionnement a augmenté de 90,7 M\$, pour s'établir à 2 142 M\$ à la fin de 2010-2011.

La situation du fonds de fonctionnement en 2010-2011

(année universitaire, en millions de dollars)

Solde du fonds au début de la période	-2 051,3
Résultat pour l'année	
— Revenus	3 713,3
— Dépenses	<u>-3 508,1</u>
— Sous-total	205,2
Virements vers le fonds des immobilisations	-274,7
Redressements	-21,2
Augmentation du déficit cumulé	-90,7
Solde du fonds à la fin de la période	-2 142,0

Note: surplus (+)/ déficit (-).

Source: Système d'information financière des universités (SIFU).

Les revenus des universités

En 2010-2011, les revenus des fonds de fonctionnement des universités, qui servent surtout à financer les activités d'enseignement, se sont élevés à 3,7 G\$, soit près de 70 % des revenus totaux. Pour la même année, les revenus dans les fonds avec restrictions, qui sont constitués des contrats et des subventions de recherche, ont atteint 1,1 G\$ pour l'ensemble des universités.

Comme indiqué précédemment, le gouvernement du Québec a financé 55,7 %, soit pour un montant de 3,1 G\$, des revenus totaux des universités. La contribution des étudiants a été de 865,0 M\$ (15,8 % des revenus totaux), alors que le gouvernement fédéral a contribué pour 648,4 M\$ (11,8 % des revenus totaux), principalement pour le soutien à la recherche.

Revenus détaillés des universités québécoises pour 2010-2011 (année universitaire, en millions de dollars)

	Fonds de fonctionnement	Fonds avec restrictions	Fonds d'immobilisations	Fonds de dotation	Autres fonds	REVENUS TOTAUX	Proportion
Gouvernement du Québec							
Subvention du MELS	2 350,3	39,8	156,8	0,0	0,0	2 546,9	46,5%
Subventions des autres ministères	4,9	39,6	15,9	0,0	0,0	60,3	1,1%
Subventions des organismes affiliés	5,2	93,1	0,1	0,0	0,0	98,5	1,8%
Autres	27,4	20,0	301,5	0,0	0,0	349,0	6,4%
Sous-total	2 387,8	192,5	474,3	0,0	0,0	3 054,7	55,7%
Gouvernement du Canada	56,7	550,7	41,0	0,0	0,0	648,4	11,8%
Autres subventions	10,9	51,1	37,1	0,0	0,0	99,1	1,8%
Étudiants							
Droits de scolarité	460,0	0,0	0,0	0,0	0,0	460,0	8,4%
Forfaitaires étudiants étrangers	115,1	0,0	0,0	0,0	0,0	115,1	2,1%
Forfaitaires étudiants can. non rés. du Qc	42,6	0,0	0,0	0,0	0,0	42,6	0,8%
Cotisations des étudiants	61,3	0,0	0,0	0,0	0,0	61,3	1,1%
Autres produits provenant des étudiants	186,0	0,0	0,0	0,0	0,0	186,0	3,4%
Sous-total	865,0	0,0	0,0	0,0	0,0	865,0	15,8%
Dons, subventions non gouv. et fondations							
Revenus provenant d'une fondation	2,8	15,7	0,2	0,0	1,1	19,8	0,4%
Dons et subventions non gouvernementales	4,6	204,2	1,2	34,9	11,8	256,7	4,7%
Sous-total	7,5	219,9	1,4	34,9	12,8	276,5	5,0%
Autres revenus							
Revenus provenant du fonds de dotation	3,8	36,0	0,0	0,0	8,4	48,2	0,9%
Ventes externes	291,1	20,4	6,8	0,0	1,3	319,7	5,8%
Autres	90,5	1,9	28,2	45,9	2,4	169,0	3,1%
Sous-total	385,4	58,4	35,0	45,9	12,1	536,8	9,8%
TOTAL	3 713,3	1 072,6	588,8	80,8	24,9	5 480,5	100,0%
Proportion	67,8%	19,6%	10,7%	1,5%	0,5%	100,0%	

Note: Le total peut ne pas correspondre à la somme des éléments en raison des arrondissements.
Source: Système d'information financière des universités (SIFU).

Les dépenses des universités

La principale dépense des universités est la masse salariale du personnel.

- En 2010-2011, la masse salariale totale s'élevait à 3,2 G\$, soit 58,0 % des dépenses totales des universités, dont 977,1 M\$ pour les professeurs/chercheurs.
- En particulier, les dépenses pour la masse salariale pour l'ensemble du personnel représentaient 78,5 % des dépenses du fonds de fonctionnement des universités.

Dépenses détaillées des universités québécoises pour 2010-2011 (année universitaire, en millions de dollars)

	Fonds de fonctionnement	Fonds avec restrictions	Fonds d'immobilisations	Fonds de dotation	Autres fonds	DÉPENSES TOTALES	Proportion
Masse salariale							
Professeur-chercheurs	875,6	101,4	0,0	0,0	0,0	977,1	18,0%
Direction	176,2	5,8	0,0	0,0	0,1	182,1	3,4%
Gérance	47,7	2,5	0,0	0,0	2,3	52,5	1,0%
Chargé de cours	216,6	3,1	0,0	0,0	0,0	219,7	4,0%
Personnel associé à l'enseignement et à la recherche	31,7	69,1	0,0	0,0	0,0	100,8	1,9%
Personnel auxiliaire à l'enseignement et à la recherche	48,4	53,0	0,0	0,0	0,0	101,4	1,9%
Personnel professionnel non-enseignant	298,3	49,4	0,3	0,0	3,6	351,6	6,5%
Personnel de soutien technique	199,0	32,5	0,1	0,0	1,6	233,1	4,3%
Personnel de soutien de bureau	208,0	10,5	0,0	0,0	1,6	220,2	4,1%
Personnel de métier et personnel ouvrier	74,2	0,7	0,0	0,0	0,0	74,9	1,4%
Avantages sociaux	433,0	58,9	0,1	0,0	1,6	493,7	9,1%
Avantages sociaux futurs	144,0	0,0	0,0	0,0	0,0	144,0	2,7%
Sous-total	2 752,8	386,9	0,5	0,0	10,8	3 151,0	58,0%
Autres dépenses							
Frais pour congés sabbatiques et d'études	5,2	0,1	0,0	0,0	0,0	5,2	0,1%
Postdoctoraux	2,7	44,2	0,0	0,0	0,0	46,9	0,9%
Formation et perfectionnement	11,2	5,3	0,0	0,0	0,0	16,5	0,3%
Frais de déplacement et de représentation	57,1	59,0	0,0	0,0	1,4	117,5	2,2%
Bourses	66,7	195,2	0,0	0,0	1,6	263,5	4,9%
Dépenses de subventions et cotisations	79,0	121,0	0,0	-0,1	2,0	202,0	3,7%
Fournitures et matériel	95,0	88,6	0,4	0,0	1,5	185,5	3,4%
Frais de service	217,0	77,6	1,0	0,0	4,1	299,7	5,5%
Volumes et périodiques	22,7	3,3	0,0	0,0	0,0	26,1	0,5%
Dépenses reliées aux bâtiments	154,6	11,7	0,4	0,0	0,1	166,8	3,1%
Autres	44,2	24,0	842,6	39,8	2,4	952,9	17,5%
Sous-total	755,3	630,0	844,4	39,7	13,2	2 282,6	42,0%
TOTAL	3 508,1	1 016,9	844,9	39,7	24,0	5 433,6	100,0%
Proportion selon le fonds	64,6%	18,7%	15,6%	0,7%	0,4%	100,0%	
Part de la masse salariale	78,5%	38,0%	0,1%	0,0%	45,2%	58,0%	
RÉSULTAT ANNUEL (SURPLUS/DÉFICIT)¹	205,2	55,6	-256,1	41,1	1,0	46,8	

¹ Revenus du fonds moins dépenses du fonds.

Note: Le total peut ne pas correspondre à la somme des éléments en raison des arrondissements.

Source: Système d'information financière des universités (SIFU).

L'évolution des dépenses des universités

Au fil des années, la croissance des dépenses a été supérieure à celle des revenus. Au cours de la période allant de 2002-2003 à 2008-2009, la croissance annuelle moyenne a été de 5,3 % pour les dépenses, comparativement à 4,3 % pour les revenus. Certains postes de dépenses ont augmenté plus que d'autres, en particulier la masse salariale pour la gérance, la direction, le soutien technique, les avantages sociaux, ainsi que les bourses et les frais de service.

Évolution des revenus et des dépenses des universités – Fonds de fonctionnement et Fonds avec restrictions (année universitaire, en millions de dollars)

	Avant réforme comptable		Croissance annuelle moyenne de 2002 à 2008
	2002-2003	2008-2009	
REVENUS			
— Gouvernement du Québec	2 047,7	2 543,4	3,7%
— Gouvernement fédéral	442,5	617,6	5,7%
— Droits de scolarité	320,9	381,5	2,9%
— Ventes externes	216,8	304,3	5,8%
— Autres revenus	651,0	886,1	5,3%
— Total	3 678,8	4 732,9	4,3%
DÉPENSES			
— Masse salariale			
— Professeurs/chercheurs	738,3	916,1	3,7%
— Chargés de cours	136,6	190,0	5,7%
— Gérance	54,3	102,3	11,1%
— Direction	151,7	225,5	6,8%
— Personnel associé à l'enseignement et à la recherche	89,0	102,6	2,4%
— Personnel auxiliaire à l'enseignement et à la recherche	98,5	100,0	0,2%
— Personnel professionnel non-enseignant	225,2	313,6	5,7%
— Personnel de soutien technique	137,2	206,7	7,1%
— Personnel de soutien de bureau	204,1	221,3	1,4%
— Personnel de métier et personnel ouvrier	66,9	80,5	3,1%
— Avantages sociaux	337,0	481,3	6,1%
— Sous-total	2 239,0	2 939,9	4,6%
— Frais de déplacement et de représentation	98,7	127,4	4,3%
— Bourses	134,3	231,3	9,5%
— Dépenses de subventions et cotisations	141,1	197,4	5,8%
— Fournitures et matériels	206,8	224,2	1,4%
— Frais de services	241,4	335,5	5,6%
— Dépenses reliées aux bâtiments	145,4	174,4	3,1%
— Locations de locaux	27,4	33,2	3,3%
— Immobilisations - Achats et locations	208,6	219,7	0,9%
— Dépenses d'intérêts	23,5	40,4	9,4%
— Autres dépenses	94,0	326,5	23,1%
— Total	3 560,1	4 850,1	5,3%

Note: La comparaison de l'évolution des revenus et dépenses est limitée aux années 2002-2003 à 2008-2009, soit avant la réforme comptable, puisque les résultats pour 2009-2010 et 2010-2011 ne sont pas présentés sur une base comparable.

Source: Système d'information financière des universités (SIFU).



En particulier, le salaire moyen des professeurs est passé de 84 364\$ en 2002-2003 à 102 925\$ en 2008-2009, soit une croissance annuelle moyenne de 3,4 %¹. Au cours de cette période, la politique d'indexation salariale des universités du Québec est allée au-delà de la politique salariale du gouvernement du Québec.

- Il faut rappeler ici que les subventions accordées aux universités tiennent compte de la politique salariale du gouvernement pour les employés de la fonction publique et que toute augmentation salariale qui va au-delà des paramètres fixés par le gouvernement doit être financée par les autres sources de revenus des universités.

¹ Source: Statistique Canada, Enquête sur le personnel enseignant à plein temps travaillant dans les universités et collèges canadiens.

La contribution du gouvernement du Québec

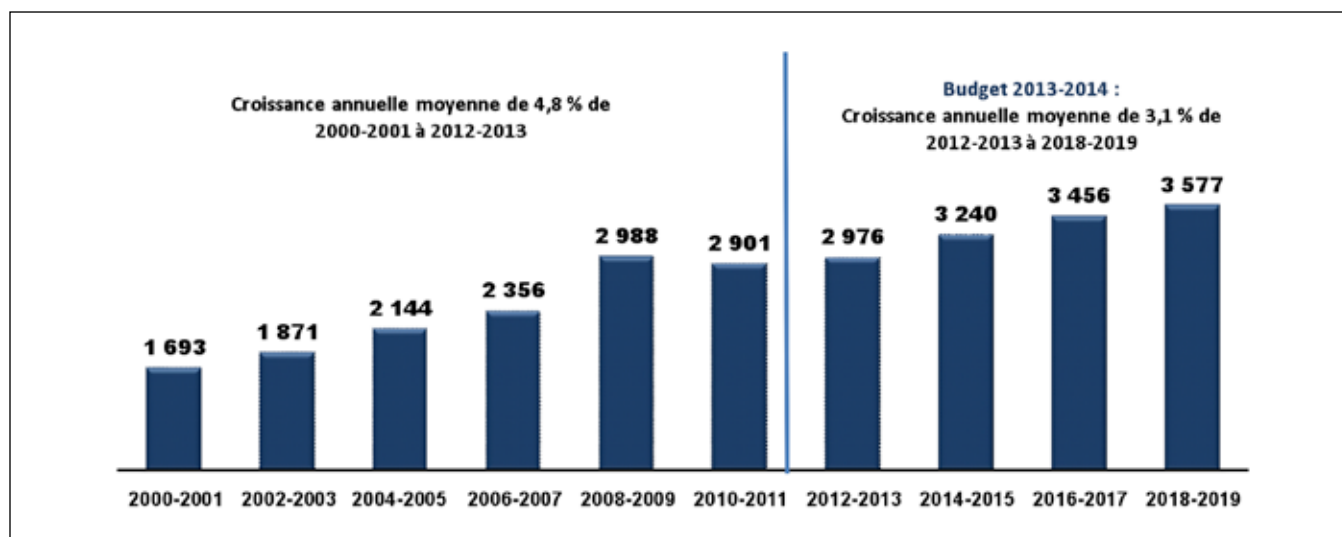
Le gouvernement du Québec soutient financièrement les universités de différentes manières :

- une subvention du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie aux établissements d'enseignement universitaire pour leur fonctionnement, composée :
 - d'une subvention pour 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;
 - de subventions spécifiques qui répondent à des objectifs et à des besoins particuliers;
- des subventions pour le financement des infrastructures des établissements;
- des subventions pour soutenir la recherche universitaire, par l'entremise notamment des Fonds de recherche du Québec (Santé, Nature et technologies, Société et culture).

Les subventions pour le fonctionnement et le service de la dette

Dans le réseau universitaire, les subventions accordées pour le fonctionnement et le service de dette ont augmenté de 4,8 % par année en moyenne, de 2000-2001 à 2012-2013. Ainsi, le financement est passé de 1,7 G\$ en 2000-2001 à 3,0 G\$ en 2012-2013, une hausse de 1,3 G\$.

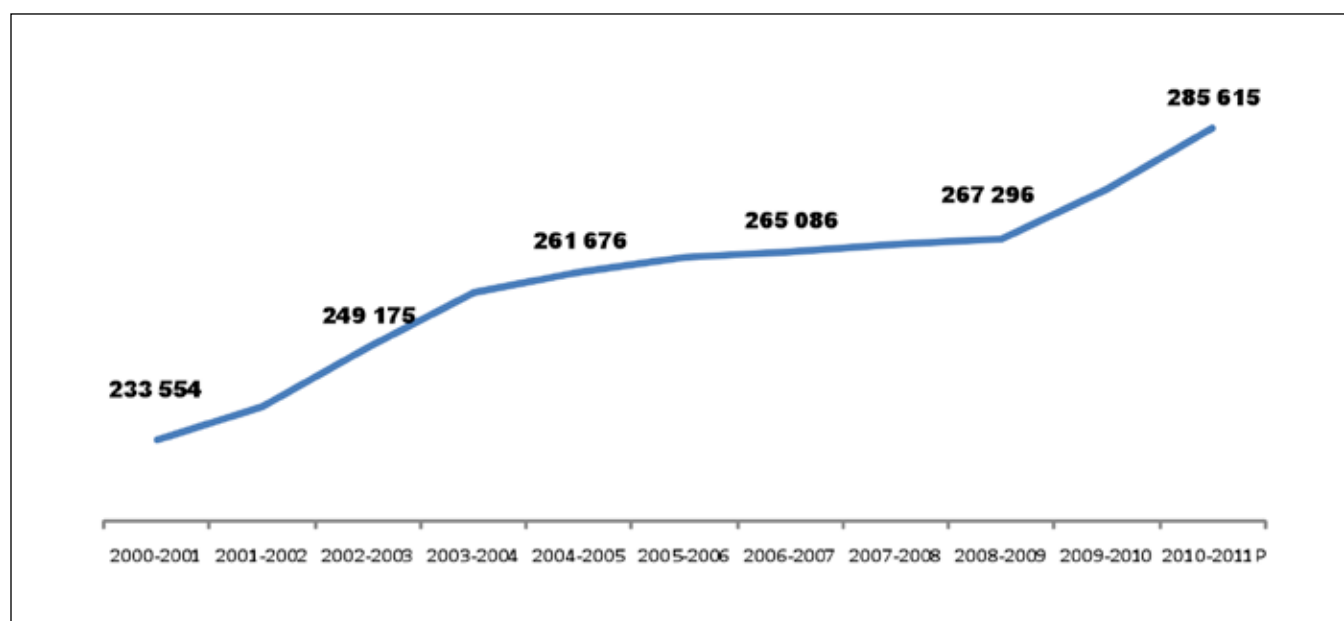
Évolution des subventions aux universités (année financière gouvernementale, en millions de dollars)



Note: Comprend les subventions versées pour le fonctionnement et le service de dette.
Source: Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

La croissance de 4,8 % en moyenne de 2000-2001 à 2012-2013 reflète l'augmentation de l'effectif étudiant, l'indexation de certaines enveloppes et l'amélioration du financement par étudiant. En particulier, c'est la hausse continue de l'effectif étudiant à temps plein comme à temps partiel depuis plus de dix ans qui a contribué le plus à accroître les subventions aux universités.

Évolution de l'effectif étudiant à temps plein et à temps partiel à l'université



Source : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Indicateurs de l'éducation, annexe statistique.
P : Provisoire.

Sur la période allant de 2012-2013 à 2018-2019, en incluant les réinvestissements annoncés dans le budget 2013-2014, la croissance des subventions versées par le gouvernement du Québec aux universités devrait s'établir à 3,1 %, en moyenne, par année.

De plus, dans le budget 2013-2014, le gouvernement a prévu que les subventions aux universités augmenteront de 3,3 % en 2013-2014 et de 5,4 % en 2014-2015. Dans un contexte de retour à l'équilibre budgétaire, ces augmentations sont supérieures à la croissance prévue pour l'ensemble des dépenses de programmes, soit 1,8 % en 2013-2014 et 2,4 % en 2014-2015.

La formule de financement des universités au Québec

Une nouvelle formule de financement normative est appliquée depuis l'année universitaire 2000-2001. Elle a été précédée d'un énoncé de politique gouvernementale à l'endroit des universités (janvier 2000) et de l'énoncé d'une nouvelle politique de financement (novembre 2000).

Cette politique de financement prévoit des subventions normées permettant aux établissements de remplir leur mission, en tenant compte de leurs caractéristiques propres, et ce, dans le respect de leur autonomie. Sont considérées dans la détermination des subventions normées les principales fonctions, soit l'enseignement (rémunération des professeurs-chercheurs et des chargés de cours), le soutien à l'enseignement (fonctionnement des bibliothèques, les coûts liés à l'informatique et à l'audiovisuel ainsi qu'à l'administration générale), l'entretien des terrains et des bâtiments et les missions particulières. D'autres subventions complètent le financement et sont accordées aux universités à des fins spécifiques.

Une autre particularité de la politique de financement actuel est le financement à 100 % de l'effectif étudiant pour l'enseignement et le soutien à l'enseignement. Auparavant, seule 58 % de la variation de l'effectif étudiant était considérée dans le financement, en sus d'un financement historique. La contribution gouvernementale est fonction des coûts moyens réseau associés à l'enseignement. Dans certaines disciplines (par exemple, celles dont le curriculum inclut une importante composante de formation clinique ou pratique ou celles dont la formation se fait dans un cadre individualisé, comme l'apprentissage d'un instrument de musique), l'ajout d'un étudiant implique des dépenses additionnelles d'enseignement. Pour plusieurs autres disciplines, l'ajout d'un étudiant n'implique pas de telles dépenses. C'est le cas des disciplines dont le curriculum permet le recours à l'enseignement à de grands groupes.

En 2011-2012, la subvention normée comptait pour 96 % du financement. Le solde concerne, notamment, les subventions spécifiques. La subvention normée vise à permettre aux universités de réaliser l'essentiel de leur mission. À ce titre, elle est répartie en quatre catégories :

- l'enseignement;
- le soutien à l'enseignement;
- l'entretien des terrains et bâtiments;
- des sommes pour des missions régionales ou particulières.

La subvention pour l'enseignement et la majeure partie de la subvention pour le soutien à l'enseignement varient directement en fonction de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein (EETP)¹. Aux fins de la subvention pour l'enseignement, cet effectif est pondéré en fonction de la lourdeur des disciplines et des cycles d'études où sont inscrits les étudiants. Au total, près des trois quarts de la subvention de fonctionnement aux universités dépendent directement des effectifs inscrits, tandis que le reste est fixe ou varie selon d'autres facteurs, par exemple la superficie des terrains et des locaux, les octrois de recherche et le nombre de diplômés.

Le financement à 100 % peut inciter les universités à maintenir ou à accroître leur effectif étudiant, ce qui, tout en étant souhaitable du point de vue de l'accès aux études supérieures, crée néanmoins une pression sur les finances publiques. Dans un contexte de resserrement des ressources, il ne faut pas minimiser l'impact budgétaire du financement de la totalité de l'effectif étudiant.

¹ Un EETP = 30 crédits.



Les comparaisons entre les juridictions

Plusieurs indicateurs sont utilisés pour comparer le financement des universités entre le Québec et les autres juridictions. Les plus fréquemment utilisés comparent les revenus ou les dépenses en fonction du PIB ou du nombre d'étudiants.

L'objectif de telles comparaisons est de situer l'importance que le Québec accorde à l'enseignement supérieur, en particulier par rapport aux autres provinces et aux pays membres de l'OCDE. Ces méthodes considèrent l'ensemble des revenus ou des dépenses des universités, ce qui facilite les comparaisons entre les juridictions.

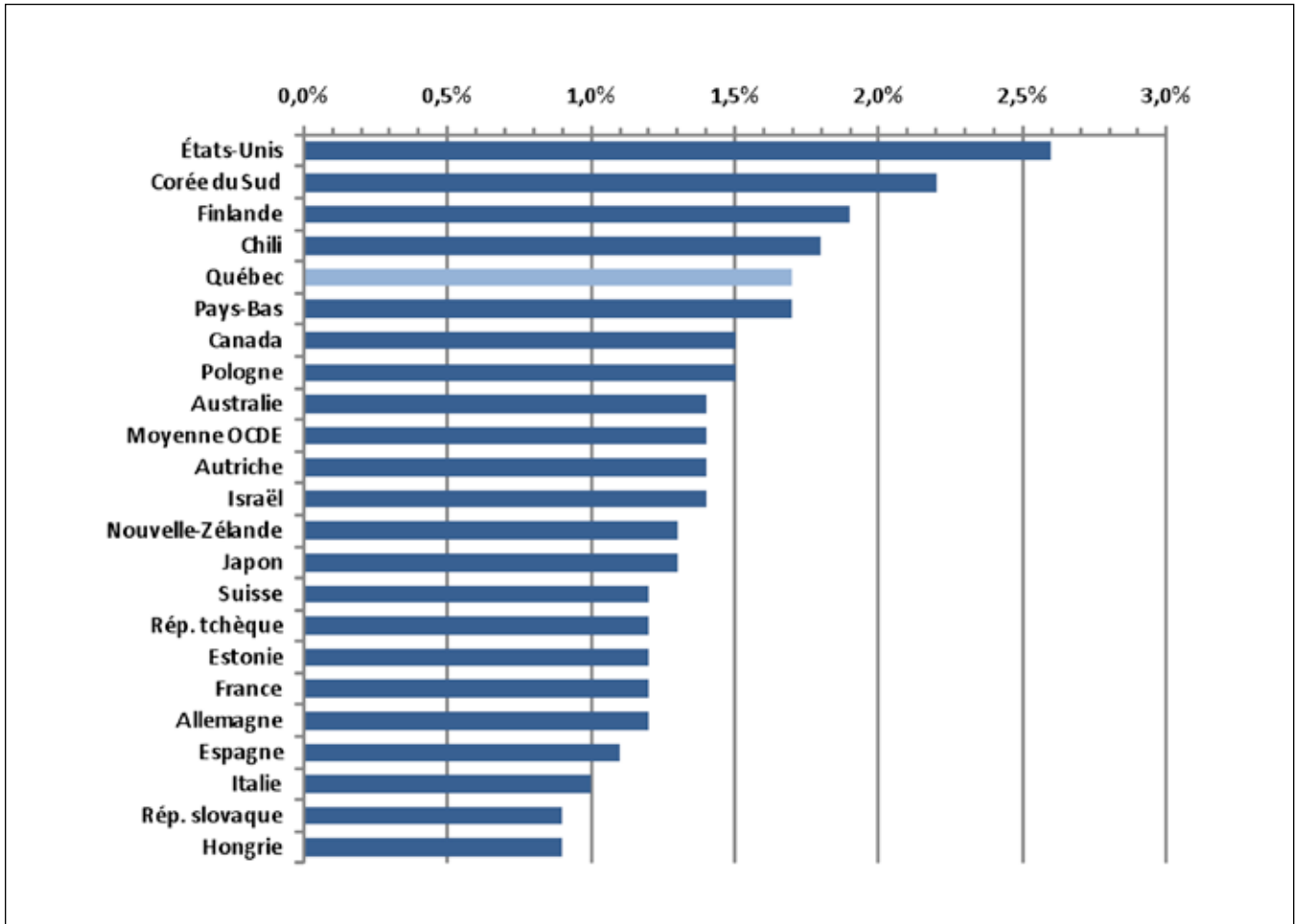
Pour toutes les comparaisons entre les provinces, les données utilisées proviennent de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (l'ACPAU) et de Statistique Canada.

1) La dépense totale dans l'OCDE

La dépense totale des universités inclut le fonds de fonctionnement général, le fonds objectif spécifique et fiduciaire, le fonds de recherche subventionnée et le fonds d'immobilisations. Il s'agit, par exemple, des salaires du personnel des universités, des avantages sociaux, des dépenses en fournitures et matériel, des achats de mobilier et d'équipement, des dépenses relatives aux bâtiments, terrains et aménagements.

En utilisant cet indicateur, en 2008-2009, le Québec occupait la cinquième place parmi une vingtaine de pays de l'OCDE quant à l'importance des dépenses des universités par rapport au PIB. Seuls les États-Unis, la Corée du Sud, la Finlande et le Chili allouaient une plus grande part de leur richesse à l'enseignement et à la recherche universitaire.

Dépense totale des universités par rapport au PIB en 2008-2009



Source pour les pays de l'OCDE : Regards sur l'éducation 2012 : les indicateurs de l'OCDE.

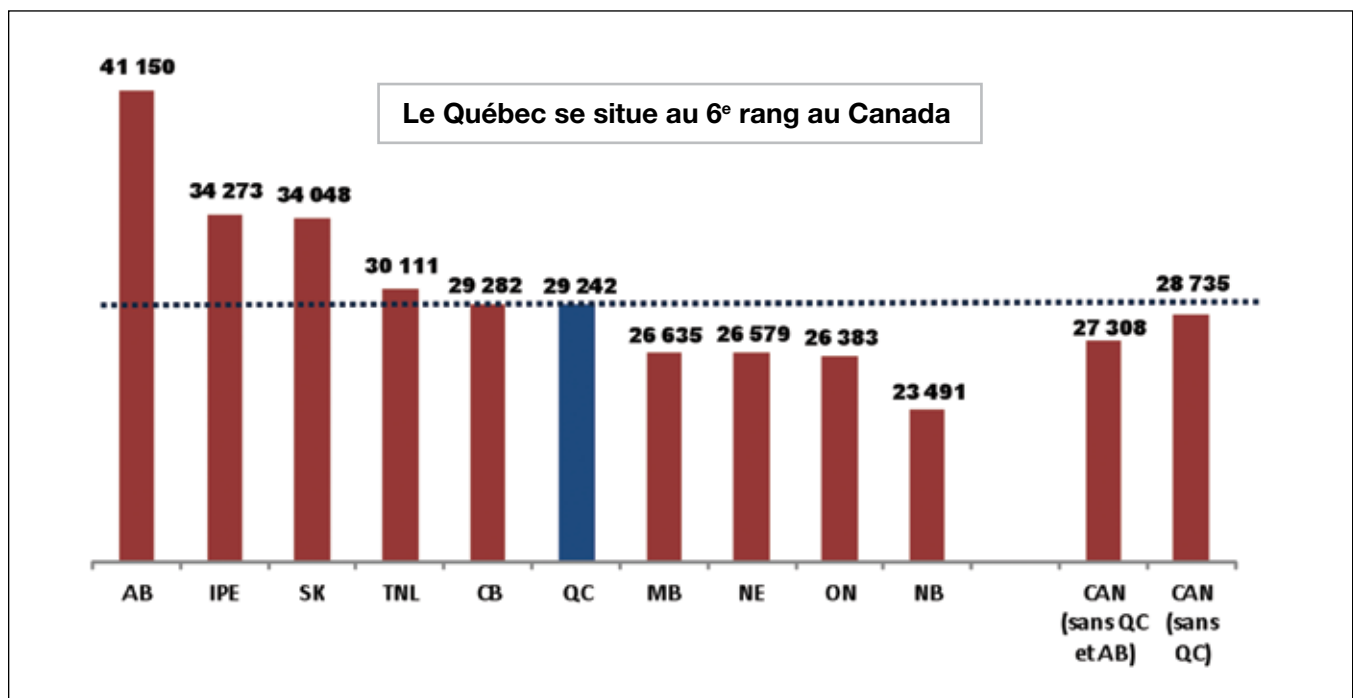
Source pour le Québec : Indicateurs de l'éducation au Canada, une perspective internationale 2012, Statistique Canada.

2) La dépense totale au Canada

Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport publie depuis plusieurs années une comparaison de l'effort financier au Québec par rapport aux provinces canadiennes. Ces comparaisons sont également basées sur les statistiques de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU) et de Statistique Canada.

À l'échelle canadienne, pour l'année 2008-2009, la dépense totale par étudiant, qui comprend les sommes consacrées à l'enseignement et à la recherche universitaire, s'établissait à 29 242 \$ au Québec, comparative-ment à 28 735 \$ pour le reste du Canada et à 26 383 \$ en Ontario. Le Québec se situait au sixième rang à l'échelle canadienne et la dépense totale au Québec était environ 10 % plus élevée qu'en Ontario.⁴

Dépense totale par étudiant des universités, Québec et autres provinces, 2008-2009



Source: Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Calculs effectués à partir de données de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU) et de Statistique Canada.

En se basant sur une approche similaire, Statistique Canada arrive sensiblement aux mêmes conclusions: le Québec se situe au cinquième rang à l'échelle canadienne et devance l'Ontario quant à la dépense totale par étudiant.⁵

⁴ Source: Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, « L'effort financier pour les universités en 2008-2009: comparaison entre le Québec et les autres provinces canadiennes », Bulletin statistique de l'éducation, no 40, mars 2011.

⁵ Source: Statistique Canada, Indicateurs de l'éducation au Canada: une perspective internationale 2012, tableau B.1.1.1.

3) Les revenus totaux au Canada

Les revenus totaux comprennent les revenus de fonctionnement, destinés à financer l'enseignement, auxquels il faut ajouter les revenus affectés au financement de la recherche subventionnée et des projets d'infrastructure.

Les différences dans les sources de financement des universités du Québec et des autres provinces canadiennes sont notables. Au Québec, le financement des universités repose principalement sur les subventions gouvernementales. Dans le reste du Canada, on constate une contribution plus faible à ce niveau alors que la contribution des étudiants est plus élevée.

- En 2008-2009, 54,0% des revenus totaux des universités provenaient du gouvernement du Québec, 14,0% du gouvernement du Canada, 12,7% des étudiants et 19,3% des autres sources de revenus et des dons et legs.
- Pour la même année, la contribution des gouvernements provinciaux dans le reste du Canada a été de 47,5%, celle du gouvernement du Canada, de 11,4%, alors que celle des étudiants était de 25,0%. Les dons, les legs et les autres sources de revenus constituaient 16,1% des revenus totaux.

Revenus totaux des universités en 2008-2009, selon la provenance des fonds, au Québec et dans les autres régions du Canada¹ (%)

	Québec	Canada sans le Québec	Provinces de l'Atlantique	Ontario	Provinces de l'Ouest	Canada
Fonds publics	68,6	59,8	58,7	54,0	67,1	61,6
Gouvernement provincial	54,0	47,5	47,3	41,8	54,6	48,9
Gouvernement fédéral	14,0	11,4	11,0	11,5	11,3	11,9
Autres²	0,6	0,9	0,4	0,7	1,2	0,8
Fonds privés	31,4	40,2	41,3	46,0	32,9	38,4
Droits de scolarité et autres frais chargés aux étudiants	12,7	25,0	25,9	29,8	19,1	22,4
Subventions et contrats non gouvernementaux	6,1	6,6	4,2	8,2	5,3	6,5
Dons et legs	3,1	3,2	2,7	3,4	3,0	3,2
Revenus de placements	1,3	-0,1	-0,5	0,0	-0,2	0,2
Autres revenus divers³	8,2	5,5	9,0	4,6	5,7	6,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Comprend le fonds de fonctionnement général, le fonds objectif spécifique et fiducie, le fonds de recherche subventionnée et le fonds d'immobilisations. Le fonds de dotation ainsi que les entreprises auxiliaires sont exclus.

² Montants qui proviennent des municipalités, d'un gouvernement d'une autre province ou d'un gouvernement étranger.

³ Comprend, entre autres, les revenus provenant de la location de locaux et de la vente de services.

Source: Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Calculs effectués à partir de données de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU).

Par rapport à la richesse, les revenus totaux des universités québécoises représentent 1,8 % du PIB en 2008-2009. L'effort financier du Québec, qui comprend l'apport de tous les partenaires publics et privés pour l'enseignement et la recherche universitaire, est le troisième plus important parmi les provinces canadiennes.

La comparaison des revenus par étudiant par rapport à la moyenne des autres provinces est très influencée par la richesse relative des provinces. L'exemple de l'Alberta en est la meilleure illustration.

- Malgré le fait que les revenus par étudiant y soient de loin les plus élevés au Canada, soit 44 130\$ par étudiant, l'Alberta ne consacre que 1,1 % de son PIB au financement des universités, se plaçant au dernier rang à l'échelle canadienne.⁶
- En excluant l'Alberta des comparaisons interprovinciales, les revenus totaux par étudiant dans le reste du Canada diminuent de 1 825\$, soit de 6,5 %, pour s'établir à 26 457\$. Ainsi, en excluant l'Alberta, le Québec se situe au-dessus de la moyenne canadienne.

Comparaison des revenus totaux des universités, provinces canadiennes, année 2008-2009

	Revenus totaux par étudiant		Revenus totaux en proportion du PIB	
	Niveau en \$	Rang	Niveau en %	Rang
Alberta	44 130	1	1,12	10
Saskatchewan	35 548	2	1,55	8
Île-du-Prince-Édouard	31 488	3	2,42	2
Terre-Neuve-Labrador	29 824	4	1,42	9
Colombie-Britannique	27 990	5	1,65	5
Québec	27 628	6	1,83	3
Nouvelle-Écosse	25 814	7	2,67	1
Ontario	25 587	8	1,70	4
Manitoba	25 262	9	1,57	7
Nouveau-Brunswick	21 536	10	1,57	6
Canada (sans le Québec)	28 282		1,56	
Canada (sans le Québec et l'Alberta)	26 457	-1 825 -6,5%	1,69	

Source : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Calculs effectués à partir de données de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU) et de Statistique Canada.

⁶ En 2008-2009, le PIB par habitant en Alberta (80 997 \$) était deux fois plus élevé qu'au Québec (38 979 \$).

4) Les revenus de fonctionnement au Canada

Des études comparent les revenus affectés au fonctionnement des universités québécoises par rapport aux autres provinces. Les données utilisées pour ces comparaisons proviennent de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU) et de Statistique Canada.

L'étude de la CREPUQ

En 2010, la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) a réalisé une étude qui conclut que les universités du Québec subissaient un sous-financement évalué à 620 M\$ en 2007-2008⁷. Ce résultat a été obtenu en comparant les revenus de fonctionnement par étudiant pondéré au Québec par rapport à la moyenne dans les autres provinces.

Voici quelques explications sur la méthode de calcul retenue par la CREPUQ :

- Le principal objectif du calcul de la CREPUQ est de comparer le niveau de ressources dont disposent les universités québécoises avec celui dont disposent les autres universités canadiennes.
 - Les données sur les revenus des universités proviennent de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU). Ce sont les revenus des fonds de fonctionnement général et des fonds objectif spécifique et fiduciaire qui sont considérés pour mesurer les ressources de fonctionnement entre les provinces.
 - Les données de base sur l'effectif étudiant proviennent de Statistique Canada. Elles sont ensuite converties selon l'équivalence au temps plein. Par la suite, l'effectif étudiant est pondéré à l'aide d'une grille de pondération mise au point par le Ministère. La pondération des effectifs a pour but de tenir compte, en partie, des différences structurelles entre les systèmes d'enseignement.
- Selon les calculs de la CREPUQ, en 2007-2008, les revenus par étudiant pondéré étaient de 10 689\$ au Québec et de 13 245\$ dans le reste du Canada, soit un écart de 2 557\$.
- La différence dans le niveau de financement comparatif est obtenue en multipliant l'écart entre les revenus par étudiant pondéré au Québec et dans le reste du Canada par l'effectif étudiant pondéré au Québec, soit :
 $2\,557\$ \times 311\,756 = 797\text{ M}\$$.
- Un ajustement à la baisse de 176 M\$ est effectué par la CREPUQ pour tenir compte du fait que, dans les autres provinces, les universités ont l'obligation de retourner une partie des montants perçus en droits de scolarité sous forme de bourses aux étudiants.
- Sur cette base, le rapport de la CREPUQ conclut que : « L'écart de financement des établissements universitaires québécois par comparaison aux établissements des autres provinces canadiennes se situait donc en 2007-2008 à un montant de l'ordre de 620 M\$ net de l'aide financière aux études, soit 797 M\$ moins 176 M\$. »

⁷ CREPUQ, Le financement des universités québécoises comparé à celui des autres provinces canadiennes de 2000-2001 à 2007-2008, 17 novembre 2010.

Les limites des comparaisons entre les provinces

Les résultats des comparaisons des revenus de fonctionnement entre les provinces du Canada sont très sensibles aux choix méthodologiques retenus pour les effectuer. Une grande prudence est donc nécessaire dans l'interprétation des résultats.

Par ailleurs, une mise à jour de l'étude de la CREPUQ pour l'année 2008-2009 serait pertinente car des réinvestissements importants ont été réalisés au Québec en 2008-2009 par rapport aux autres provinces.

Il y a plusieurs enjeux méthodologiques reliés à l'utilisation des revenus de fonctionnement général pour évaluer le financement du fonctionnement au Québec par rapport au reste du Canada.

Étant donné ces enjeux importants, des travaux additionnels en collaboration avec les partenaires du Sommet pour développer une méthode d'évaluation des besoins réels de financement des universités québécoises, dans la perspective de leur mission et de la recherche de l'excellence, seraient profitables à tous.

1) Les différences de comptabilisation entre les provinces

À cet égard, les enjeux sont documentés dans un rapport préparé par un groupe de travail de l'ACPAU⁸. Les experts de ce groupe de travail ont conclu que l'un des principaux facteurs à l'origine des problèmes de comparabilité des données est le fait que les universités comptabilisent différemment leurs revenus et la ventilation de leurs dépenses entre les fonds (le fonds de fonctionnement général, le fonds objectif spécifique et fiducie, le fonds de recherche subventionnée et le fonds d'immobilisation).

Dans les universités du Québec, certaines dépenses relatives à l'achat de mobilier et d'équipement sont comptabilisées dans le fonds d'immobilisation, alors que dans les universités du reste du Canada, ces mêmes dépenses sont comptabilisées dans le fonds de fonctionnement. Également, les dépenses des universités du Québec pour l'enseignement et la recherche dans les hôpitaux universitaires sont comptabilisées dans le fonds de la recherche subventionnée, alors que pour certaines universités hors Québec, ces mêmes dépenses sont comptabilisées dans le fonds de fonctionnement.

2) Le coût de la vie

Dans l'évaluation du financement accordé au fonctionnement des universités, il importe de tenir compte des écarts dans le coût de la vie entre les provinces. Par rapport à l'Ontario, le coût de la vie plus faible au Québec compense le fait que les salaires des professeurs au Québec soient inférieurs. Ainsi, les universités au Québec peuvent accorder des salaires plus faibles sans effet sur le pouvoir d'achat. Comme les salaires constituent la principale dépense de fonctionnement, la prise en compte du coût de la vie et des écarts salariaux habituels observés entre les provinces est essentielle dans les évaluations entre les provinces.

⁸ ACPAU, Report of the Task Force on the Review of CAUBO Financial Reporting, novembre 2004.

3) Le lien entre l'enseignement et la recherche

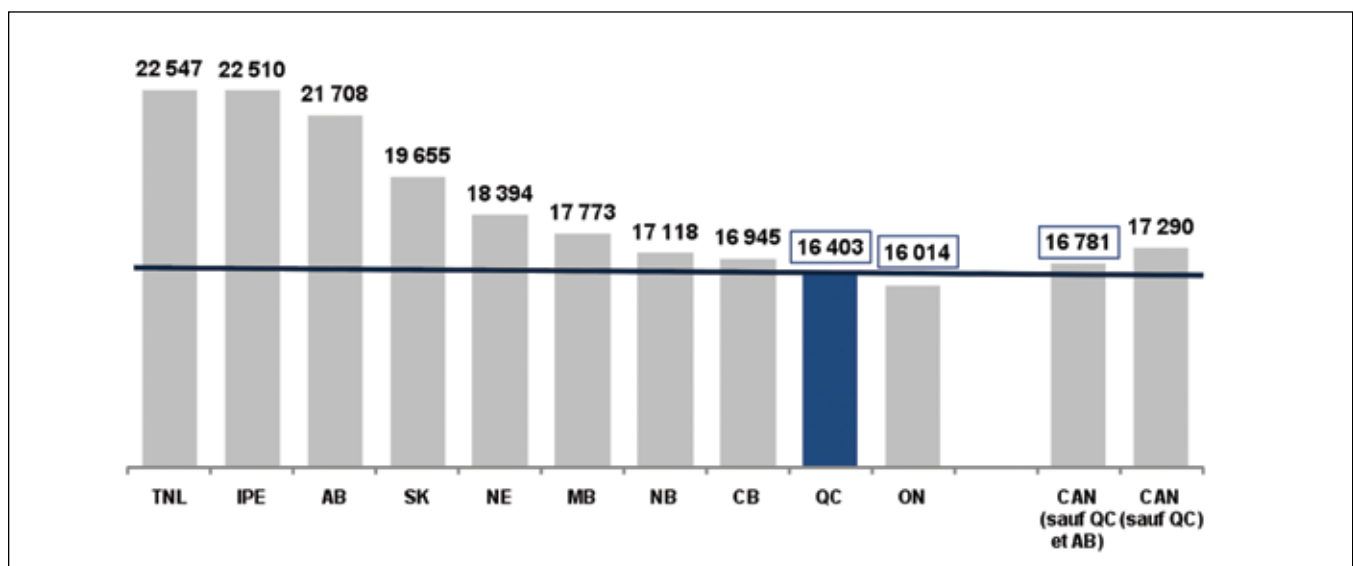
L'enseignement et la recherche sont deux domaines étroitement liés. Les choix qui sont faits pour l'un ont un impact sur l'autre. Par exemple, la répartition du temps des professeurs entre leurs diverses activités (dont l'enseignement et la recherche) a un impact direct sur les dépenses des universités pour ces deux domaines. Ainsi, les dégrèvements d'enseignement obtenus par les professeurs aux fins de la recherche ont un impact direct sur les dépenses de fonctionnement (la tâche d'enseignement qui n'est pas donnée par les professeurs doit être assumée par des chargés de cours ou par un nombre plus grand de professeurs, par exemple). Cela vaut aussi pour l'utilisation d'autres catégories de personnel (p. ex., de soutien), les dépenses d'équipements (p. ex., les laboratoires) et les dépenses d'infrastructures.

4) Les écarts entre les provinces

Au Canada, les revenus de fonctionnement général varient beaucoup d'une province à l'autre de sorte que les résultats des comparaisons du Québec avec la moyenne des provinces sont influencés par les disparités dans le financement du fonctionnement des universités entre les provinces canadiennes. En 2008-2009, sur la base de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein (EETP), les revenus de fonctionnement général par étudiant dans les universités québécoises étaient de 16 403\$, devant l'Ontario (16 014\$) et tout près de la Colombie-Britannique (16 945\$). En particulier, la moyenne des revenus de fonctionnement par étudiant est tirée vers le haut par l'Alberta. Si on exclut l'Alberta de la moyenne canadienne, il n'y a que très peu d'écart avec le Québec.

Revenus de fonctionnement général des universités selon les provinces¹, 2008-2009

(en dollars par étudiant)



¹ Excluant les bourses.

Source : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Calculs effectués à partir de données de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU) et de Statistique Canada.

Le défi québécois

Le défi du Québec est double en matière de financement de l'enseignement supérieur. D'une part, il importe de garantir un financement stable aux établissements et de s'assurer que ceux-ci utilisent leurs ressources conformément à leur planification stratégique, et donc, à leur mission. D'autre part, le Québec doit faire face à plusieurs enjeux liés aux finances publiques, qui concernent non seulement les partenaires conviés dans le cadre du Sommet, mais toute la population québécoise.

La conciliation de ces deux défis passe par des impératifs de transparence et par une reddition de comptes claire et accessible à tous. Il conviendra de respecter l'autonomie universitaire tout en mettant en place les solutions qui émergeront du Sommet

Pistes de réflexion

L'enjeu du financement de l'enseignement supérieur doit être abordé dans toutes ses dimensions, tant en ce qui concerne les besoins financiers et la gestion des dépenses que le choix des sources de revenus.

Toute la population québécoise est concernée par le défi de trouver des solutions durables au financement universitaire, et par les exigences que ces solutions entraîneront sur le plan de la gouvernance.

1. Peut-on revoir la gouvernance des établissements universitaires à la lumière des meilleures pratiques, notamment quant à leur reddition de comptes, à la transparence et à la place relative des représentants du milieu et de la communauté universitaire à l'intérieur de leurs structures ?
2. Considérant la situation financière actuelle des universités et de l'État québécois, quelles doivent être les priorités en matière d'allocation des ressources ?
3. Quelles améliorations peuvent être apportées au mode de financement actuel afin de favoriser l'utilisation optimale des ressources tout en permettant aux universités de remplir pleinement leur mission d'enseignement, de recherche et de service à la collectivité ?

ANNEXE 1 :

Liste des principales lois québécoises applicables aux établissements universitaires

(tirée du site web de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec)

Administration et finances

1. Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire, L.R.Q., c. E-14.1
2. Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, L.R.Q., c. M-15
3. Loi sur l'administration financière, L.R.Q., c. A-6.001
4. Loi sur les contrats des organismes publics, L.R.Q., c. C-65.1
5. Loi sur les investissements universitaires, L.R.Q., c. I-17
6. Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette (loi 100)
- 6a. Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011 et l'édiction de la Loi instituant le Fonds du Plan Nord, 2011, c. 18
7. Loi sur le ministère du Conseil exécutif, L.R.Q., c. M-30

8. Loi sur le ministère des Relations internationales, L.R.Q., c. M-25.1.1
9. Loi sur les impôts, L.R.Q., c. I-3
10. Loi sur la taxe de vente du Québec, L.R.Q., c. T-0.1
11. Loi sur le ministère des Finances, L.R.Q., c. M-24.01
12. Loi sur le ministère du Revenu, L.R.Q., c. M-31
13. Loi concernant la lutte contre la corruption, 2011, c.17
14. Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement, L.R.Q., c. G-1.03
15. Loi sur l'aide financière aux études, L.R.Q., c. A-13.3

Infrastructures et bâtiments

16. Loi sur le bâtiment, L.R.Q., c. B-1.1
17. Loi modifiant la Loi sur le bâtiment concernant principalement la modernisation des normes de sécurité, 2010, c. 28
18. Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques, L.R.Q., c. M-1.2

19. Loi sur Infrastructure Québec, L.R.Q., c. I-8.2
20. Loi concernant les droits sur les mutations immobilières, L.R.Q., c. D-15.1

Emploi, santé et sécurité

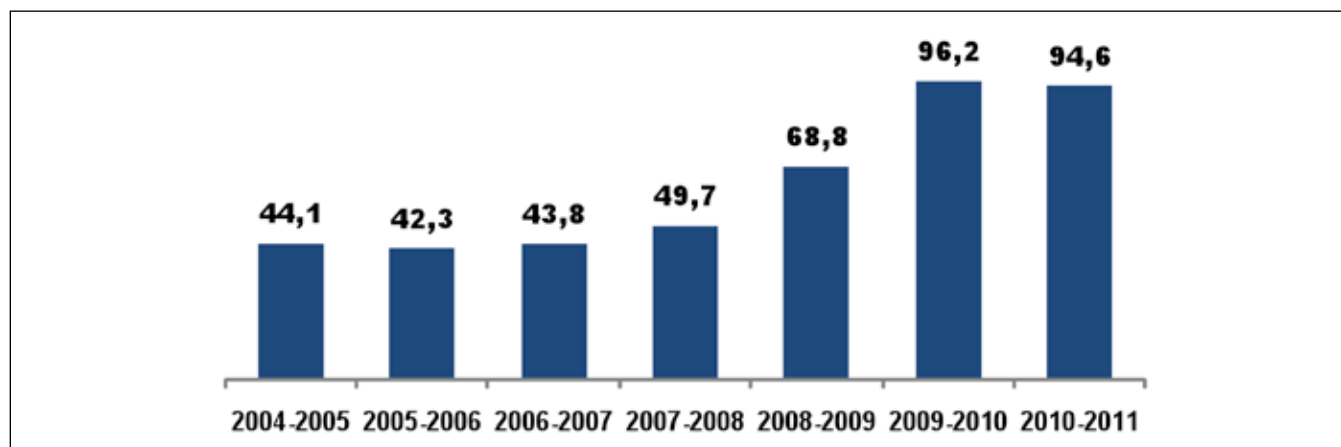
21. Code du travail, L.R.Q., c. C-27
22. Loi sur les normes du travail, L.R.Q., c. N-1.1
23. Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, L.R.Q., c. A-3.001
24. Loi sur l'équité salariale, L.R.Q., c. E-12.001
25. Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics, L.R.Q., c. A-2.01
26. Loi sur le régime des rentes du Québec, L.R.Q., c. R-9
27. Loi sur les régimes complémentaires de retraite, L.R.Q., c. R-15.1
28. Loi sur le régime de retraite des enseignants, L.R.Q., c. R-11
29. Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.R.Q., c. S-2.1

ANNEXE 2:

La situation financière des cégeps

Dans l'ensemble, la situation financière des 48 cégeps est bonne, ceux-ci ayant un surplus cumulé de 94,6 M\$ au 30 juin 2011.

Surplus cumulés du fonds de fonctionnement des cégeps (année scolaire, millions de dollars)



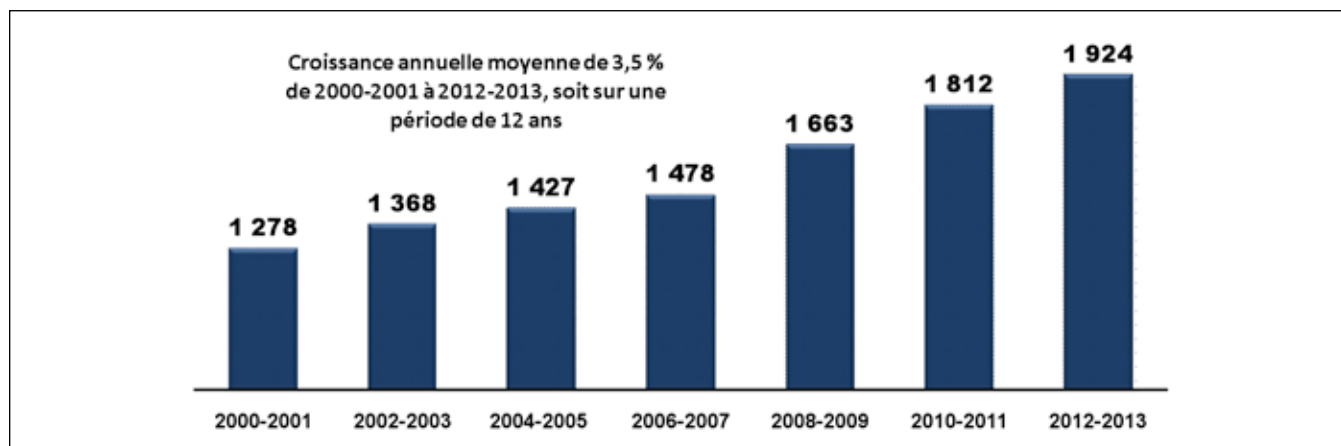
Source : États financiers des cégeps.

Note : Au 30 juin de l'année.

Dans les cégeps, le financement du gouvernement du Québec pour le fonctionnement et le service de la dette a augmenté de 3,5 % par année en moyenne de 2000-2001 à 2012-2013. Le réseau des cégeps a reçu une subvention de 1,9 G\$ en 2012-2013.

Évolution des subventions du Ministère pour les cégeps

(année financière gouvernementale, en millions de dollars)



Source : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

Pour nous joindre

**Enseignement supérieur,
Recherche, Science
et Technologie**

Québec 

1035, rue De La Chevrotière
Québec (Québec) G1R 5A5

Téléphone: 418 266-3363

mesrst.gouv.qc.ca





L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR
POUR TOUS

*Enseignement supérieur,
Recherche, Science
et Technologie*

Québec 

mesrst.gouv.qc.ca