

Consultations du gouvernement du Québec sur l'avenir de l'enseignement supérieur

Recommandations de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain dans le cadre de la deuxième ronde des consultations relatives au chantier de travail sur la politique de financement des universités



Mars 2014

Préambule

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain compte quelque 7 000 membres. Sa mission est de représenter les intérêts de la communauté des affaires de la région métropolitaine de Montréal et d'offrir une gamme intégrée de services spécialisés aux individus, aux commerçants et aux entreprises de toutes tailles de façon à les appuyer dans la réalisation de leur plein potentiel en matière d'innovation, de productivité et de compétitivité. La Chambre est le plus important organisme privé au Québec voué au développement économique.

Contexte

À l'issue du Sommet sur l'enseignement supérieur, le gouvernement du Québec a lancé, en avril 2013, des consultations en lien avec les cinq chantiers suivants : l'élaboration d'une loi-cadre pour les universités, la mise en place d'un éventuel CNU, l'offre de formation collégiale, la politique de financement des universités et l'amélioration de l'aide financière portant sur l'enseignement supérieur.

Le 10 juin 2013, le président et chef de la direction de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, monsieur Michel Leblanc, a rencontré les présidents du chantier sur la politique de financement des universités, madame Hélène P. Tremblay et monsieur Pierre Roy – lors de la première ronde de consultations de ce chantier – afin de leur faire part des recommandations de la Chambre. Le 4 mars 2014, à la suite du dépôt du rapport d'étape du chantier, monsieur Michel Leblanc a rencontré de nouveau les présidents du chantier dans le cadre de la seconde ronde de consultations afin de leur faire part des commentaires et recommandations de la communauté d'affaires en vue de l'élaboration du rapport final du chantier sur la politique de financement des universités. Ce mémoire reprend les recommandations de la Chambre en vue de l'élaboration de la politique de financement des universités.

Introduction

Dans le contexte général des cinq chantiers mis en place à la suite du Sommet sur l'enseignement supérieur, celui sur la politique de financement des universités revêt une importance singulière. D'entrée de jeu, la Chambre tient à réitérer qu'un réseau d'établissements universitaires de qualité et performants est une condition essentielle pour soutenir le développement économique et social de la métropole, surtout dans le contexte actuel de resserrement démographique et de faible productivité. Dans ce contexte, un financement approprié et axé sur la performance est crucial pour assurer que nos établissements universitaires sont en mesure d'offrir un enseignement et une recherche de grande qualité.

À cet égard, la région métropolitaine de Montréal se distingue par un réseau d'universités qui joue un rôle essentiel pour soutenir son économie du savoir et son rayonnement.

- Elle regroupe sur son territoire neuf universités diversifiées et de renom qui emploient plus de 36 000 personnes et comptent plus de 184 000 étudiants, soit 65 % de tous les étudiants universitaires québécois. Ces universités sont les pépinières d'une main-d'œuvre qualifiée.
- De plus, la région métropolitaine de Montréal est en concurrence avec les autres métropoles pour l'attraction et la rétention de talents et d'investissements. Par conséquent, la présence d'universités de calibre mondial est déterminante pour améliorer sa compétitivité et son essor.

Ainsi, comme il est indiqué dans le premier mémoire portant sur la politique de financement des universités, la Chambre est d'avis que le gouvernement doit renforcer les établissements universitaires en veillant à ce qu'ils aient accès à un financement adéquat qui leur permette d'être compétitifs face aux autres grandes institutions universitaires à l'échelle internationale.

La politique de financement des universités que retiendra le gouvernement doit corriger le sous-financement structurel dont souffrent nos universités, tout en renforçant une reddition de comptes simple et efficace. Cela suppose que le mode de financement soit revu de manière à le rendre plus stable, prévisible et agile, tout en étant davantage basé sur des indicateurs de performance. Cela suppose également des contributions plus importantes de la part des étudiants, surtout dans le contexte actuel de finances publiques précaires.

La Chambre a pris acte du rapport d'étape déposé par le Chantier sur la politique de financement des universités. Si ce dernier présente certaines avenues intéressantes, la communauté d'affaires déplore le fait qu'il ne soulève pas la question du sous-financement, donc la hauteur de la subvention de fonctionnement, ainsi que celle des droits de scolarité. Par conséquent, le présent mémoire traitera également de ces enjeux.

Par ailleurs, au lieu de fournir des recommandations techniques et spécifiques sur les mécanismes de financement des universités, qui ne relèvent pas de l'expertise spécifique de la Chambre, nous énoncerons quelques principes de base et orientations qui devraient guider la politique de financement des universités.

I. Le gouvernement doit avant tout régler définitivement le problème du sous-financement universitaire

D'emblée, rappelons que nos universités souffrent d'un sous-financement chronique. Les estimations de ce sous-financement varient, mais nous retenons celle de 850 millions de dollars établie pour 2009-2010¹. L'ampleur de ce sous-financement a certainement augmenté depuis.

Cette situation pourrait entraîner une détérioration relative de la qualité de l'enseignement associée à une moindre capacité d'attirer et de retenir les professeurs et les chercheurs de renom et par une utilisation plus généralisée de chargés de cours plutôt que de professeurs réguliers. Inévitablement, si ce sous-financement devait perdurer, il aurait pour conséquence une érosion du potentiel d'innovation dans notre économie et un déclin du rayonnement de nos universités dans l'espace canadien et sur la scène internationale.

Nous avons pris acte de la décision du gouvernement d'augmenter le financement annuel récurrent des universités à même les fonds publics et de limiter la hausse des droits de scolarité en fonction du taux de croissance du revenu disponible des familles afin d'améliorer le financement universitaire. Néanmoins, cette décision, qui alourdit davantage nos finances publiques et qui n'envoie pas le juste signal de prix amenant les étudiants à faire des choix éclairés, ne règle pas définitivement le problème du sous-financement et des déficits d'entretien des universités.

Ainsi, il est important de produire périodiquement un examen de l'état du financement des universités québécoises par rapport à celles des autres provinces canadiennes. C'est ce qui nous permettra de mieux évaluer notre position concurrentielle et de poser les gestes appropriés pour corriger, au besoin, la trajectoire empruntée.

L'incertitude des dernières années, alimentée par l'état des finances publiques, doit laisser place à un engagement ferme du gouvernement d'établir des mesures de financement structurelles qui contribueront à une compétitivité accrue des universités, et ce, bien au-delà de 2018-2019 en ce qui concerne la compensation pour la hausse des droits de scolarité. Un financement prévisible et stable est essentiel pour une gestion rigoureuse et prudente des universités établie sur des engagements de longue durée.

La Chambre demande au gouvernement de régler définitivement la question du sous-financement universitaire et d'établir des mesures de financement structurelles, et ce, bien au-delà de 2018-2019 en ce qui concerne la compensation pour la hausse des droits de scolarité.
--

¹ CREPUQ. Janvier 2013. *Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoises : comparaison aux autres universités canadiennes 2003-2004 à 2009-2010.*

II. La politique de financement des universités doit respecter la diversité des universités tout en stimulant leur performance

A. La mission et les orientations de la politique de financement

L'accessibilité

Garantir une accessibilité plus importante est essentiel dans le contexte actuel de resserrement démographique et devant l'importance grandissante de la formation universitaire dans une économie basée sur le savoir. Néanmoins, nous le réitérons, le meilleur moyen d'accroître l'effectif étudiant demeure un effort concerté et accru pour valoriser nos diplômés, tant techniques qu'universitaires. Il importe notamment de mener des campagnes de sensibilisation auprès des élèves – et ce, depuis l'enfance – sur l'importance et le rendement à long terme que peut procurer un diplôme collégial ou universitaire.

Bien entendu, il ne suffit pas d'élargir l'accès à l'effectif étudiant. Il faut viser à mieux arrimer la formation universitaire avec les besoins du marché du travail. C'est une démarche qui nous semble incontournable afin que les étudiants et les entreprises profitent davantage des retombées des universités du Québec et de sa métropole.

Par ailleurs, si garantir une meilleure accessibilité – notamment pour les groupes sous-représentés tels que les Premières Nations, les étudiants provenant d'un milieu défavorisé et autres – est louable et nécessaire, nous trouvons que les solutions se trouvent davantage dans l'aide financière aux études, laquelle est l'objet d'un chantier distinct.

Enfin, assurer une plus grande accessibilité aux établissements universitaires ne devrait pas se traduire par la multiplication des plateformes et des programmes. Cela occasionnerait inévitablement des « déséconomies d'échelle » et un gaspillage des ressources publiques. Par conséquent, il est essentiel d'améliorer la collaboration entre les universités afin de favoriser une plus grande cohérence de l'offre de formation universitaire sur le territoire québécois et ainsi de favoriser les synergies. Des avenues telles que l'offre de cours en ligne devraient être renforcées afin d'améliorer l'accès sans multiplier indûment les plateformes.

La qualité

La qualité de l'enseignement et de la recherche universitaire est absolument essentielle pour assurer l'attraction des étudiants et pour renforcer notre capacité d'innovation. Ainsi, il nous paraît important d'atteindre un meilleur équilibre entre la valorisation de l'enseignement et la recherche, notamment en valorisant davantage l'enseignement. Pour ce faire, nous préconisons d'instaurer des indicateurs, tant quantitatifs que qualitatifs, davantage liés à la performance de nos universités et aux besoins du marché du travail. Bien entendu, les cibles devraient varier selon l'établissement universitaire en fonction de ses propres objectifs, réalités et son environnement. Des indicateurs, tels que le taux de diplomation (surtout pour les secteurs à forte demande), le nombre de grades octroyés, le taux d'emploi des diplômés ainsi que des enquêtes ou des évaluations des étudiants sur la qualité de l'enseignement offert, devraient être considérés.

Le rayonnement à l'international

Montréal se trouve en concurrence avec les autres métropoles du monde pour l'attraction et la rétention de talents, de professeurs et de chercheurs de renom. Le rayonnement à l'international de nos établissements universitaires contribue non seulement au développement économique de notre métropole, mais aussi à la croissance et à la performance des universités elles-mêmes. En ce sens, dans un environnement compétitif, la renommée des universités est un déterminant important pour le recrutement des étudiants étrangers et des professeurs. Elle est aussi plus susceptible d'encourager la philanthropie des gens d'affaires.

À l'échelle de l'économie de la métropole, la présence d'établissements d'enseignement universitaires de renom et de calibre international sert d'argument convaincant lorsque les entreprises de la métropole tentent d'y attirer des talents étrangers et leur famille. À cet égard, il importe de souligner l'impact particulier de l'Université McGill, notamment en raison de son positionnement très favorable dans les palmarès internationaux. La réputation et le rayonnement des universités favorisent également la création de grappes industrielles et facilitent le transfert des connaissances au sein de notre économie et créent, par conséquent, des conditions favorables à l'innovation et à la créativité. Ainsi, pour l'avenir économique de la métropole, un réseau universitaire de calibre mondial est indispensable.

La renommée et le rayonnement des établissements universitaires devraient ainsi être une priorité pour assurer la croissance et la performance de notre réseau. Il faut ainsi encourager les collaborations entre les chercheurs et les universités à l'échelle mondiale et valoriser nos professeurs et les recherches de renommée internationale. Bien entendu, chaque université a sa propre réalité, sa clientèle, son environnement et ses propres défis. En ce sens, certaines misent davantage sur l'accessibilité alors que d'autres visent le rayonnement à l'international. Pour la communauté d'affaires, il demeure essentiel de prendre en considération cette diversité de notre réseau universitaire.

La politique de financement doit garantir l'accessibilité, la qualité de l'enseignement et de la recherche ainsi que le rayonnement tant local qu'international de nos établissements universitaires.

B. Les principes qui doivent guider la politique de financement des universités

Reconnaître la diversité de notre réseau universitaire

Un des principaux atouts de notre réseau universitaire est sa diversité. Nos universités sont bien différentes les unes des autres par leurs tailles variées, leurs réalités géographiques et leurs clientèles. Ceci est reflété dans leurs enjeux et défis. La politique de financement des universités doit reconnaître cette diversité et accorder un financement en conséquence.

Encourager la performance de nos établissements universitaires

Le financement des établissements universitaires doit favoriser davantage leur performance. Or le système actuel basé sur le nombre d'élèves inscrits n'incite pas à la performance et à l'excellence. Au contraire, il entraîne une concurrence indue pour attirer le maximum d'étudiants et la multiplication des plateformes. La politique de financement des universités doit viser à améliorer la performance des universités ainsi qu'à améliorer l'arrimage entre l'offre de formation et les besoins des entreprises.

Accorder un financement stable et prévisible à long terme

Un financement stable et prévisible à long terme est essentiel pour que les établissements universitaires puissent assurer une gestion rigoureuse et prudente de leurs ressources. La politique de financement doit ainsi permettre à nos universités de connaître à l'avance le niveau de financement qui leur sera accordé. Ce dernier doit demeurer stable, simple et doit tenir compte des besoins de financement propres à chaque université.

Respecter l'autonomie des universités

Dans un environnement compétitif, les universités sont les plus à même de déterminer et de recruter les meilleures ressources pour assurer leur rayonnement et leur compétitivité. Elles doivent ainsi avoir la liberté de contrôler pleinement les conditions d'embauche et le recrutement des professeurs et chercheurs ainsi que de déterminer leur offre de formation. La politique de financement des universités doit ainsi respecter l'autonomie de nos établissements universitaires.

Renforcer et simplifier le processus de reddition de comptes

L'accroissement de l'autonomie de nos universités devrait aller de pair avec un renforcement de l'évaluation de la performance et de la reddition de comptes de nos établissements universitaires. Un consensus est d'ailleurs établi dans la société sur la nécessité pour nos universités de rendre compte de leur utilisation des fonds publics et, par conséquent, de subir une évaluation externe de la qualité de leurs prestations. La politique de financement doit veiller à ce que la reddition de comptes soit simple et efficace.

La politique de financement des universités doit reconnaître la diversité de notre réseau universitaire, encourager leur performance, assurer un financement stable et prévisible et respecter leur autonomie tout en renforçant et en simplifiant le processus de reddition de comptes.

III. Pour une formule de financement qui renforce nos établissements universitaires

A. Rendre la formule de financement plus simple et efficace

Comme mentionné précédemment, la formule actuelle de financement basée sur l'effectif étudiant (EETP²) n'incite pas ou peu à la performance et ne tient pas compte des parcours moins conventionnels des étudiants tels que les études à temps partiel. En effet, ce type de financement entraîne parfois une concurrence indue entre les établissements universitaires pour attirer les étudiants et résulte en une multiplication des plateformes.

Par ailleurs, la formule actuelle de financement est trop lourde et complexe. Cette dernière est basée sur 560 codes CLARDER et 23 familles de financement. De plus, même si la grille actuelle de financement tient compte du coût des disciplines, celle-ci n'a pas été révisée depuis 2002-2003. Or les coûts ont certainement beaucoup évolué depuis. Une révision de cette grille devrait être effectuée dans les meilleurs délais. Un réexamen périodique des coûts des disciplines devrait également être planifié.

En ce qui a trait au système de codes CLARDER, le rapport d'étape – rédigé à la suite des recommandations du comité-conseil CLARDER – démontre une volonté de le réviser afin de le simplifier. Nous recommandons que les codes CLARDER soient réduits significativement et que ce

² Étudiant équivalent temps plein

système migre vers un modèle de financement par programme, qui encourage davantage la performance.

En ce qui concerne la subvention pour le soutien à l'enseignement, nous recommandons de la maintenir telle qu'elle est présentement, c'est-à-dire basée sur un financement et un dé-financement à 100 % de l'effectif étudiant. Par ailleurs, le gouvernement doit reconnaître les déficits d'entretien et investir dans les infrastructures universitaires.

Le gouvernement doit simplifier et réviser la formule de financement des universités. La grille de pondération doit ainsi être révisée périodiquement pour tenir compte des coûts réels de formation, et le système de codes CLARDER doit être simplifié et migrer graduellement vers un modèle de financement par programme.

B. Moduler les droits de scolarité en fonction du domaine d'étude

Le gouvernement doit améliorer le financement des universités, notamment en misant sur une meilleure participation des étudiants aux coûts de leur formation. Nous demandons ainsi au gouvernement de moduler les droits de scolarité par rapport au domaine d'étude et au secteur disciplinaire afin qu'ils reflètent davantage les coûts et les rendements variables dans la formation universitaire. Une telle approche permettrait à l'étudiant, premier bénéficiaire de la formation universitaire, d'assumer des droits de scolarité représentant une part plus élevée du financement global des universités, davantage en proportion des bénéfices qu'il retire d'une formation universitaire réussie. Le tout, bien entendu, devrait être mis en place en s'assurant de préserver les valeurs propres de notre système universitaire, soit l'accessibilité, l'équité, l'efficacité et l'excellence.

Le gouvernement doit moduler les droits de scolarité par rapport au domaine d'étude et au secteur disciplinaire afin qu'ils reflètent davantage les coûts et les rendements variables dans la formation universitaire.

C. Déplafonner les droits de scolarité pour les étudiants provenant de l'extérieur du Québec

Déjà en 2008, six familles disciplinaires du premier cycle ont déréglé les droits de scolarité pour les étudiants étrangers. Nous encourageons le gouvernement à poursuivre dans cette veine. De plus, nous appuyons sa volonté de déplafonner les droits de scolarité pour les étudiants non québécois et nous demandons à ce qu'ils soient modulés selon le domaine d'étude et le secteur disciplinaire. Il doit du même coup revoir son traitement préférentiel à l'égard de certains étudiants francophones, quitte à introduire des mesures d'exemption conditionnelles afin que l'étudiant réside quelques années au Québec et y décroche un emploi.

Toutefois, le gouvernement doit laisser aux universités le choix de leur stratégie d'attraction et veiller à ce qu'elles soient incitées à déployer des efforts sur ce plan par un partage optimal du montant forfaitaire exigé aux étudiants étrangers en sus des droits de scolarité.

Le gouvernement doit déplafonner les droits de scolarité pour les étudiants non québécois et les moduler selon le domaine d'étude et le secteur disciplinaire.

D. Donner la flexibilité aux établissements universitaires en ce qui concerne les frais institutionnels obligatoires (FIO)

Au-delà de l'indexation au coût de la vie, nous considérons que le gouvernement doit accorder aux établissements universitaires la flexibilité nécessaire afin qu'ils établissent les frais institutionnels obligatoires selon les coûts et les réalités qui leur sont propres et selon chaque domaine de formation.

Le gouvernement doit accorder aux établissements universitaires la flexibilité nécessaire afin qu'ils établissent les frais institutionnels obligatoires selon les coûts et les réalités propres à chaque établissement et à chaque domaine de formation.

Conclusion

La performance de nos universités est une condition essentielle à la réussite économique et sociale de la métropole. Pour qu'elles continuent à jouer un rôle clé dans le développement économique de la métropole, le gouvernement doit s'assurer de leur accorder le financement nécessaire à leur compétitivité.

Le rapport final du chantier sur la politique de financement des universités doit donc préciser comment le gouvernement règlera définitivement la question du sous-financement universitaire et reverra sa formule de financement afin que cette dernière soit plus simple, efficace et qu'elle reconnaisse la diversité et l'autonomie de nos universités. Le financement des universités doit ainsi être plus stable et prévisible à long terme, tout en générant des contributions plus importantes de la part des étudiants. Cela est absolument essentiel pour améliorer la performance de notre réseau universitaire.