

MÉMOIRE
de la Conférence des recteurs et des principaux
des universités du Québec
à la Commission sur le déséquilibre fiscal

21 septembre 2001



Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission,

La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec, qui regroupe l'ensemble des établissements universitaires québécois, vous remercie de l'occasion que vous lui offrez de faire connaître ses vues dans le cadre de l'importante consultation que vous menez pour l'avenir de notre société.

D'entrée de jeu, les chefs d'établissement tiennent à souligner qu'ils interviennent auprès de la Commission en tant que gestionnaires de fonds publics confiés par l'État et de fonds versés directement par les étudiants, des citoyens et des entreprises, et en tant que responsables d'établissement ayant pour mission le développement des connaissances et la formation d'une main-d'œuvre professionnelle, culturelle et scientifique au sein de la société québécoise, et non en tant que spécialistes de la fiscalité. Cependant, ils ne doutent pas que dans la réalisation de son mandat, la Commission pourra compter sur l'apport d'universitaires compétents en ces matières, comme en témoigne d'ailleurs éloquemment sa composition même.

Pour cette raison, l'option a été prise en faveur d'un mémoire bref, axé sur les préoccupations des chefs d'établissement à l'égard de l'évolution des finances publiques et de ses conséquences sur les universités québécoises et, partant, sur l'avenir du Québec lui-même.

Que l'on nous permette en effet de rappeler que, si l'université québécoise a été l'une des principales causes de l'avènement du Québec moderne, son rôle sera encore plus déterminant dans l'avenir, au sein d'une économie de plus en plus globalisée dont la croissance est plus que jamais tributaire de l'évolution des connaissances et de l'innovation.

1. Les finances publiques et le financement des universités québécoises

Les documents produits par la Commission permettent d'apprécier l'importance des transferts fédéraux dans les finances publiques québécoises au titre de l'enseignement postsecondaire et de la santé depuis la mise en place des

programmes à frais partagés en 1957, puis du Financement des programmes établis (FPE) en 1977 et, enfin, du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) en 1996. Il est même permis de penser que ces accords ont été un élément important du développement fulgurant qu'a connu l'université québécoise au cours des quelque quarante dernières années. Encore faut-il cependant faire des distinctions, comme le fait d'ailleurs la Commission, entre la période précédant l'instauration du FPE et celle qui l'a suivie.

Il est certain que la période de croissance économique à peu près continue qui a prévalu au cours des années 60 et 70, associée au principe d'un partage à parts égales des dépenses couvertes par ces programmes, dont le niveau, il faut le rappeler, était déterminé par les gouvernements provinciaux, ont contribué à l'essor spectaculaire qu'a connu l'université au Québec et au Canada pendant cette période.

Même si la contribution fédérale est demeurée importante après l'instauration du FPE, il reste, comme le démontre d'ailleurs la Commission, que les choses n'ont plus été tout à fait les mêmes par la suite. Avec l'avènement du transfert en bloc, elles n'ont plus été tout à fait aussi limpides non plus. Il devenait en effet plus difficile de distinguer la part relative de l'enseignement postsecondaire par rapport à celle de la santé. Cela a d'ailleurs donné lieu à certaines controverses fédérale-provinciales, le gouvernement fédéral accusant certaines provinces de ne pas allouer les transferts aux fins auxquelles ils étaient destinés. Soit dit en passant, le Québec était alors réputé détenir la meilleure performance pour ce qui était d'affecter les transferts aux fins auxquelles ils devaient servir, et ce même si ces transferts étaient inconditionnels.

Mais ce qui est certain, et les travaux de la Commission le démontrent clairement, rejoignant en cela la thèse des premiers ministres provinciaux, c'est que les transferts fédéraux en espèces ont évolué de façon telle qu'ils ont représenté une fraction sans cesse décroissante des revenus des provinces. Il y a sans doute d'autres causes aux difficultés qu'ont connues les finances publiques du Québec au cours des années 90 et, notamment, l'impact de la sévère récession qui a marqué la première moitié de la décennie. Il est cependant indéniable que la diminution des transferts

fédéraux a contribué de façon importante à la détérioration de l'état des finances publiques au Québec, comme d'ailleurs dans les autres provinces.

Dans le cadre de la dernière campagne électorale fédérale, l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) a énoncé la position suivante, à laquelle souscrivaient les universités québécoises : « dans le cadre de sa lutte contre le déficit à la mi-1990, le gouvernement fédéral a effectué d'importantes réductions dans le transfert en espèces du TCSPS et ce sont elles qui ont contribué aux problèmes de financement qui confrontent les universités ». Elle incitait alors le gouvernement fédéral à hausser ses transferts au titre du TCSPS en rappelant que ces transferts portent non seulement sur la santé, mais aussi sur l'enseignement postsecondaire.

Au milieu des années 90, la situation des finances publiques du Québec était telle qu'elle a amené le gouvernement à prendre des mesures drastiques afin de résorber son déficit. Il était alors normal que les universités, comme les autres acteurs émergeant au budget de l'État, participent à cet effort de redressement des finances publiques québécoises. Mais dans le contexte de vive concurrence dans lequel elles évoluent, cet effort a laissé des traces d'autant plus profondes que, contrairement à leurs consœurs des autres provinces, elles n'ont pu compter sur une hausse des droits de scolarité pour compenser le retrait du financement gouvernemental.

2. Les conséquences de la crise des finances publiques pour les universités.

Nous ne voulons pas, dans le cadre du présent mémoire, insister trop lourdement sur les conséquences des compressions budgétaires que les universités québécoises ont absorbées au cours de la deuxième moitié des années 90, cette question ayant été largement débattue. Qu'il suffise de rappeler que ces compressions ont atteint quelque 500 M \$, soit environ 25% de leur budget, et entraîné la disparition de 1,000 postes de professeurs, des réductions proportionnellement aussi importantes pour les autres catégories de personnel, sans parler des impacts sur les collections des bibliothèques, sur l'équipement informatique et de laboratoires, etc.

Ces impacts ont été très lourdement ressentis au moment où ils sont intervenus, mais on croyait alors que lorsque des fonds seraient réinjectés, la situation pourrait rapidement se rétablir. Ce que l'on n'avait pas prévu, en tout cas pas avec autant d'acuité qu'on aurait dû, c'est que la situation du marché de la main-d'œuvre hautement qualifiée allait devenir aussi fortement concurrentielle, non seulement sur la scène québécoise, mais également sur la scène canadienne et internationale. Il s'ensuit que ces compressions risquent de se répercuter sur une beaucoup plus longue période si rien n'est fait au-delà des mesures de réinvestissement déjà annoncées.

Pour mieux illustrer notre propos, on nous permettra de présenter, de façon très schématique, quelques-uns des principaux éléments du contexte dans lequel évoluent les universités présentement :

- tout d'abord, on vient de l'évoquer, le climat de vive concurrence, tant à l'échelon national qu'international, dans lequel évoluent les universités, et ce tant pour ce qui est du recrutement et de la rétention des professeurs/chercheurs, que du recrutement des étudiants et de l'obtention des fonds pour la recherche ;
- la nécessité de maintenir des normes élevées de qualité tout en poursuivant l'objectif d'accessibilité dans un contexte de ressources insuffisantes;
- l'obligation de renouveler constamment les programmes et d'en créer de nouveaux pour s'adapter à l'évolution de la science, de la technologie et des besoins de la société ;
- face à l'importance des fonds qui sont consacrés à la recherche, au caractère de plus en plus ciblé des programmes et aux pressions pour en maximiser les retombées économiques par les activités de transfert, le maintien d'un équilibre entre les différents types et secteurs de recherche et, tout à la fois, le respect de la mission de formation dans laquelle ces activités doivent s'inscrire ;

- l'évolution des programmes et de la recherche dans un contexte d'interdisciplinarité croissante qui requiert des efforts d'adaptation constants, notamment au plan structurel ;
- un contexte social où l'éducation demeure une valeur fragile et où il faut constamment rappeler son importance et sa rentabilité tant aux plans individuel que collectif.

Telles sont, à nos yeux, et en réponse à la demande de la Commission, les conséquences, pour les universités, de l'évolution récente des finances publiques québécoises. La situation sur la scène universitaire est extrêmement difficile et continuera de l'être pendant de nombreuses années, et ce au risque même d'affecter à terme la situation de l'économie québécoise dans son ensemble, dans la mesure où son état de santé est de plus en plus tributaire de l'abondance et de la qualité de sa main-d'œuvre hautement qualifiée.

3. Les ressources et les responsabilités : la nécessité d'un meilleur équilibre.

Nous sommes conscients, comme le mentionne le document de consultation, que la Commission n'a pas pour mandat d'examiner les priorités budgétaires des gouvernements. Il lui appartient plutôt de proposer des solutions concrètes au déséquilibre fiscal qu'elle a constaté.

D'entrée de jeu, nous avons établi que les chefs d'établissement universitaires ne se reconnaissent pas de compétences particulières en matière de fiscalité. Aussi n'avons-nous pas l'intention de formuler des recommandations précises sur le partage de l'assiette fiscale entre les ordres de gouvernement.

Cela dit, les chefs d'établissement sont néanmoins sensibles à l'analyse qu'a faite la Commission de l'évolution des postes de revenus et dépenses des deux ordres de gouvernements, qui démontre que les postes de dépenses évoluent à un rythme plus rapide au niveau des provinces, étant donné la nature de certaines de leurs compétences, alors que la Commission fait le constat contraire au niveau des

sources de revenus. Si cette situation devait perdurer, et à plus forte raison si elle devait s'accroître dans l'avenir, il est certain qu'un rééquilibrage serait de mise.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a manifesté sa capacité et sa volonté d'appuyer l'enseignement postsecondaire, notamment dans le secteur de la recherche, avec la création de la Fondation canadienne de l'innovation, l'augmentation des budgets des conseils subventionnaires et la création des instituts de recherche en santé, à titre d'exemples. Les universités ont salué ces initiatives tout en étant conscientes qu'elles ne sauraient constituer un substitut à l'augmentation nécessaire de leur financement de base, lequel provient essentiellement des provinces et serait facilité et mieux assuré par une hausse des transferts au titre du TCSPS.

Ce que révèlent les gestes récents posés par les deux ordres de gouvernements en faveur des universités, c'est leur reconnaissance du rôle vital qu'elles jouent pour l'avenir de la société. Les deux gouvernements ont compris qu'à terme, dans une économie de plus en plus globalisée dont la croissance est plus que jamais liée au développement du savoir, de la créativité et de la technologie, la capacité de générer la richesse nécessaire au financement de services publics de plus en plus coûteux est intimement liée à l'existence d'un système universitaire fort, dynamique et concurrentiel à l'échelle mondiale.

Il ne faut pas se le cacher, parce qu'il touche le niveau même des ressources dont disposent les deux ordres de gouvernements pour assumer les compétences qui leur sont propres, le mandat de la Commission comporte une dimension politique importante. Mais il est permis d'espérer qu'à terme, sous la pression de l'incontournable réalité des besoins de la population, les deux ordres de gouvernement sauront trouver des réponses à des questions qui sont vitales pour notre avenir collectif et celui des générations montantes.

Nous ne doutons pas que le rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal contribuera à l'atteinte de cet objectif, et nous remercions les commissaires pour leur bienveillante attention.

MÉMOIRE
de la Conférence des recteurs et des principaux
des universités du Québec
à la Commission sur le déséquilibre fiscal

21 septembre 2001



RÉSUMÉ

Les chefs d'établissement universitaires québécois, réunis au sein de la CREPUQ, tiennent à faire part à la Commission sur le déséquilibre fiscal de leurs préoccupations à l'égard de l'évolution des finances publiques du Québec et de ses conséquences sur les universités québécoises et, partant, sur l'avenir du Québec lui-même.

À la lumière d'un bref examen de l'évolution des paiements de transfert depuis leur instauration en 1957, le mémoire constate, avec la Commission et rejoignant en cela la thèse des premiers ministres provinciaux, que les transferts en espèces ont évolué de façon telle qu'ils ont représenté une fraction sans cesse décroissante des revenus des provinces.

Le mémoire rappelle la position déjà prise par l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC), selon laquelle ces « réductions dans les transferts fédéraux ont contribué aux problèmes de financement qui confrontent les universités ». Elle exhortait alors le gouvernement fédéral à hausser ses transferts.

Après avoir reconnu qu'il était normal que les universités participent à l'effort de redressement des finances publiques québécoises au cours de la deuxième moitié des années 90, le mémoire démontre quelles ont été les conséquences de la crise des finances publiques pour les universités. On rappelle, entre autres, que les compressions budgétaires ont atteint quelque 500 M \$, soit environ 25% de leur budget, et entraîné la disparition de 1,000 postes de professeurs, des réductions proportionnellement aussi importantes pour les autres catégories de personnel, sans parler des impacts sur les collections des bibliothèques, sur l'équipement informatique et de laboratoires, etc. Il en ressort que la situation sur la scène universitaire demeure extrêmement difficile et continuera de l'être pendant de nombreuses années, et ce au risque même d'affecter à terme la situation de l'économie québécoise dans son ensemble, dans la mesure où son état de santé est de plus en plus tributaire de l'abondance et de la qualité de sa main-d'œuvre hautement qualifiée.

Sensibles à l'analyse qu'a faite la Commission de l'évolution des revenus qui augmentent plus rapidement au fédéral et des dépenses qui augmentent plus rapidement au niveau provincial, le mémoire affirme que si cette situation devait perdurer, et à plus forte raison si elle devait s'accroître dans l'avenir, il est certain qu'un rééquilibrage serait de mise.

Soulignant les importantes initiatives qu'a prises le gouvernement fédéral à l'égard de la recherche au cours des dernières années, le mémoire souligne que les universités ont salué ces initiatives tout en étant conscientes qu'elles ne sauraient constituer un substitut à l'augmentation nécessaire de leur financement de base, lequel provient essentiellement des provinces et serait facilité et mieux assuré par une hausse des transferts au titre du TCSPS.

En terminant, on mentionne que les gestes récents posés par les deux ordres de gouvernement en faveur des universités témoignent de leur reconnaissance du rôle vital qu'elles jouent pour l'avenir de la société au sein de la nouvelle économie. Et qu'à terme, il est permis d'espérer que sous la pression de l'incontournable réalité des besoins de la population, les deux ordres de gouvernement sauront trouver des réponses à des questions qui sont vitales pour notre avenir collectif et celui des générations montantes.