

---

---

# Le financement des universités québécoises et la question de leur gouvernance

Moins de professeurs, plus de chargés de cours,  
plus d'étudiants, plus de fonds de recherche...  
et aussi plus d'administrateurs pour, en principe,  
gérer la crise et répondre aux exigences gouvernementales.

## **Michel Umbriaco**

*Professeur, Télé-université (UQAM)*

## **Martin Maltais**

*Étudiant, Doctorat en administration scolaire et analyse des politiques d'éducation  
Université Laval*

## **Mario Lavoie**

*Étudiant, Maîtrise en analyse financière  
Télé-université (UQAM)*

**D**epuis la création du Conseil des universités du Québec en 1968 jusqu'à la publication, en 2000, de la Politique québécoise de financement des universités, et aujourd'hui encore, le financement tient toujours le rôle de politique gouvernementale centrale des universités. Ainsi, depuis 2000, les modifications à leur grille de financement ont confirmé et imprimé des orientations gouvernementales aux modes de gouvernance de l'ensemble et de chacun des établissements universitaires. Pour mieux saisir ce qu'il en est, nous allons partir d'un rappel historique, puis dégager certaines tendances actuelles, et enfin revenir à une vue d'ensemble<sup>1</sup>.

### **Histoire d'une tension financière**

À partir de 1971, les universités québécoises ont été financées au moyen de subventions d'équilibre budgétaire selon la « méthode historique ». Cette méthode voulait que, toutes choses étant égales par ailleurs, la subvention de base de l'année 1969-1970 constitue le point de départ – la base historique – pour tenir compte de l'inflation, du gel des droits de scolarité qui venait d'être promulgué et de l'accroissement des effectifs étudiants. Évidemment, au cours des années qui ont suivi ce changement

majeur dans l'attribution de fonds, plusieurs modifications ont été nécessaires pour prendre en considération la réalité des établissements. Mentionnons, par exemple, le réseau de l'Université du Québec, dont la base historique a été considérée comme insuffisante étant donné qu'en 1969 cette institution naissante était en pleine émergence. Certains autres ajustements historiques ont été longuement débattus, telles la prise en compte des « professeurs plein temps géographiques » des facultés de médecine et celle des coûts d'infrastructure administrative de l'École polytechnique.

La massification de la fréquentation étudiante et les politiques d'accessibilité de l'époque ont donné lieu à de nombreux autres ajustements dans toutes et chacune des universités. Au cours des années, la formule s'est donc vue contestée, renégociée, défendue et modifiée plusieurs fois par ajouts successifs. Elle s'est ainsi complexifiée, à la suite de rondes de négociations de plus en plus incessantes entre les universités et le ministère de l'Éducation. Pendant environ deux décennies, le seul facteur que pouvaient influencer les universités pour accroître leurs ressources résidait dans leur capacité d'accueil, ce qui a donné lieu au navrant spectacle d'une course de plus en plus effrénée aux « clientèles » et d'une

compétition qui n'avait rien d'une saine émulation entre établissements complémentaires et collaborant entre eux, comme le désirait la Commission Parent.

Au cours de cette période (1968-1990), la perception sociale de la nature même des universités s'est graduellement modifiée: considérées jusqu'à la fin des années 60 comme des institutions culturelles, au même titre qu'un orchestre ou un musée, elles sont devenues des «outils de développement économique» et des «instruments privilégiés des

---

**Considérées jusqu'à la fin des années 60 comme des institutions culturelles, au même titre qu'un orchestre ou un musée, les universités sont devenues des «outils de développement économique» et des «instruments privilégiés des politiques d'innovation».**

politiques d'innovation». Quelques rapports gouvernementaux du milieu des années 80 en faisaient même des «vecteurs stratégiques de survie économique» dans la mondialisation des échanges qui se profilait alors. C'est dans ce contexte d'une vocation socio-économique renouvelée, dont ont pris acte les gouvernements, que les modes de financement des universités ont changé au Québec tout comme au Canada et dans plusieurs pays occidentaux.

En 2000, le gouvernement du Québec adopte en ce sens sa Politique de financement des universités et l'accompagne d'une nouvelle formule de financement ainsi que des fameux «contrats de performance». Toutes les universités se sont prêtées à cet exercice qui liait le financement de leur établissement à un certain nombre d'«attentes signifiées» et d'«indicateurs de performance» établis par le gouvernement, lequel affirmait alors «parler au nom de la société».

Les pressions fiscales et les jeux de pouvoirs dits du «réalisme pragmatique» – limite à la dette globale des gouvernements, baisse des contributions fédérales, baisse des subventions, hausse des frais de scolarité et des frais afférents, *etc.* – ont eu raison de ce triste épisode des contrats de performance. Pendant ces années de valse-hésitation, les universités

québécoises ont toutefois hérité d'une nouvelle formule de répartition des subventions et surtout d'un état de sous-financement que les gouvernements n'ont pas voulu reconnaître, jusqu'à l'annonce récente, en 2006, d'un réinvestissement.

La nouveauté de la formule de répartition des subventions, c'est qu'en lieu et place de la méthode historique, on finance l'ensemble d'un établissement sur la base des coûts moyens pondérés, tels qu'observés par étudiant équivalent temps plein (EETP) une année donnée, dans 11 secteurs disciplinaires<sup>2</sup> et aux 3 cycles. Cette technique des coûts moyens pondérés avait été utilisée auparavant pour financer les étudiants qui s'inscrivaient en sus de ceux qui sont inclus dans la base; à partir de l'an 2000, c'est l'ensemble du financement qui y est soumis.

Encore une fois, plusieurs voix se sont élevées pour contester cette «extension technocratique insidieuse» de la méthode historique. Les critiques soutenaient en particulier que la répartition en 11 secteurs signifiait un nivellement par le bas qui ne tenait pas compte des politiques de transdisciplinarité, ni de l'émergence de nouvelles formules et outils d'enseignement. Plusieurs travaux ont alors été entrepris par la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ), souvent en collaboration avec le ministère de l'Éducation, ainsi que par d'autres organismes. La CREPUQ et le MEQ ont proposé dans ce cadre des cibles de refinancement ainsi que des modifications substantielles à la méthode de répartition des fonds.

La Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) a entrepris elle aussi certains travaux et s'est associée à plusieurs actions réclamant un refinancement du secteur universitaire. La position de la FQPPU relativement à une problématique du sous-financement omniprésente et peu reconnue par les deux paliers de gouvernement se cristallise, entre autres, autour des points suivants:

- ▀ La persistance du sous-financement chronique va à l'encontre de la croissance attendue dans le secteur de l'enseignement supérieur et du besoin d'accroître le nombre de diplômées et diplômés.
- ▀ Les gouvernements ont adopté des pratiques irresponsables (ambiguïté, délais, opacité, *etc.*) en demandant aux universités de gérer leur pauvreté relative sans créer de crise sociale.

- La formule de financement entraîne pour les universités une course aux subventions, aux fonds de dotation, à de nouvelles formes de partenariat public-privé (néo-PPP).
- Les universités se bureaucratisent pour gérer des pratiques qui transforment leur fonctionnement, accroissent la gestion professionnelle, réduisent la place et l'influence des professeurs dans les instances académiques.

Heureusement, le gouvernement du Québec a reconnu les niveaux intolérables de sous-financement des universités et a décidé, en décembre 2006, d'y réinvestir, tout en annonçant l'implantation d'une nouvelle grille de financement<sup>3</sup> et une augmentation des droits de scolarité. Pour ce qui est du gouvernement du Canada, il a communiqué son intention de réinvestir en enseignement supérieur pour 2008-2009. Ces nouvelles, qui libéraient une partie de la tension financière des universités, ont été accompagnées par une série de préoccupations renouvelées en matière de reddition comptes et de mode de gouvernance, le tout s'exacerbant à la suite de la crise financière qui bouleverse toujours l'UQAM.

### Derrière le redéploiement, un nouveau modèle ?

En 2004-2005<sup>4</sup>, le budget de fonctionnement des universités québécoises se situait à 4,1 milliards de dollars canadiens<sup>5</sup>. Cette somme doit en principe assurer la bonne marche de leurs activités courantes (enseignement, recherche, services aux collectivités, *etc.*).

Le financement des universités québécoises provient de quatre grandes sources, soit les étudiants, le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada et le secteur privé (entreprises, individus, fondations, *etc.*). La part relative de chacun de ces groupes dans le fonctionnement des universités correspond, en 2004-2005, à 14 % pour les étudiants, 53 % pour le gouvernement du Québec, 13 % pour le gouvernement du Canada et 20 % pour les autres sources.

Il faut noter que le financement en provenance du gouvernement du Québec inclut un apport supplémentaire du gouvernement canadien par les programmes de péréquation et de transfert pour l'enseignement postsecondaire. Cette part est généralement estimée à une valeur qui se situe entre 20 % et 35 % du financement en provenance du

gouvernement du Québec. Cette situation explique l'importance des négociations avec le gouvernement du Canada, qui est devenu un interlocuteur majeur.

De 1997-1998 à 2004-2005, l'ensemble du budget de fonctionnement des universités a augmenté de 71 %, passant de 2,4 milliards à 4,1 milliards de dollars canadiens (dollars courants). La hausse la plus marquée provient des fonds fédéraux, dont la contribution s'est élevée de 188 %, leur part relative passant ainsi de 7,7 % à 13,0 % (+5,3 %). Cette présence accrue du gouvernement du Canada s'est imposée par la voie du Programme des chaires de recherche du Canada ainsi que par l'augmentation des fonds dédiés à la recherche et au soutien à la recherche.

La hausse la plus faible est celle de la contribution des étudiants, qui a augmenté de 50 % durant la même période. La part relative de leur apport au financement des universités québécoises a ainsi décliné de 15,9 % à 14,0 % (-1,9 %). Certains pourraient y voir une invitation à continuer ainsi et à viser la gratuité des études universitaires à terme, surtout lorsqu'on sait que cette part étudiante était d'environ 30 % au début des années 70, alors que d'autres y verraient une justification aux dernières hausses des droits de scolarité et de frais afférents, «les étudiants devant faire leur juste part».

Fait notable, la hausse plutôt faible des sommes en provenance du gouvernement québécois, dont la part relative dans le financement du fonctionnement des universités a chuté de 57,4 % à 53,4 % (-4,0 %). Cette situation se produit dans un contexte où les activités de recherche des universités vont croissant et où les effectifs étudiants (EETP)

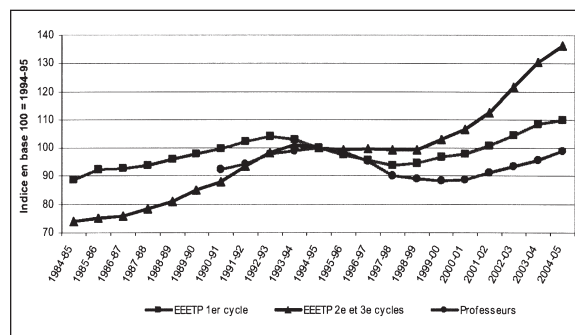
### Affectation des fonds de fonctionnement des universités en 2004-2005

POSTEBUDGÉTAIRE	MONTANT (M\$)	PART
Enseignement	1 709	42 %
Recherche	1 061	26 %
Soutien (bibliothèque, informatique, <i>etc.</i> )	276	7 %
Administration	395	9 %
Entretien des bâtiments	282	7 %
Service aux étudiants	149	4 %
Entreprises auxiliaires	124	3 %
Service aux collectivités	104	2 %
<b>TOTAL</b>	<b>4 100</b>	<b>100 %</b>

augmentent de plus de 20% au total, avec une hausse de plus de 37% aux cycles supérieurs. En 2004-2005, les sommes visant à assurer le fonctionnement des universités étaient réparties entre huit postes budgétaires, comme le montre le tableau.

Lorsqu'on met en relation un certain nombre de ces données, on peut en déduire des principes de gouvernance des administrations universitaires. Par exemple, comme l'illustre le graphique, le nombre de professeurs a diminué depuis 1994-1995, alors que le nombre d'EETP a augmenté de manière importante, et surtout aux cycles supérieurs, qui demandent encore plus d'encadrement de la part des professeurs. Au cours de la même période, les budgets de recherche ont augmenté, ainsi que le nombre, évidemment, de chargés de cours (plus de 25%). On constate également, à la lecture des documents financiers, que la part relative du budget des universités consacrée au personnel de direction et de gérance a augmenté de 2% de 1997-1998 à 2004-2005, alors que la proportion attribuée aux professeurs a diminué de 4,4%.

#### EETP du 1<sup>er</sup> cycle, EETP des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> cycles et nombre de professeurs pour les années disponibles



#### Rehausser la présence professorale

Dans un contexte de sous-financement, caractérisé cependant par une présence plus directe qu'auparavant du gouvernement fédéral, la distribution des ressources à l'université a changé : moins de professeurs, plus de chargés de cours, plus d'étudiants, plus de travaux de recherche... et aussi plus d'administrateurs pour pouvoir gérer la crise et répondre aux exigences gouvernementales de reddition de comptes. Au moment où l'université semble être capable de reprendre son souffle, en effet, on ne nous parle pas de rattrapage dans l'engagement de professeurs, mais plutôt des nouvelles contraintes

bureaucratiques qui visent à maintenir une productivité universitaire accrue et à rendre la gouvernance plus efficiente et responsable.

Plusieurs champs de recherche restent à fouiller davantage aux points de jonction entre la gouvernance et le financement des universités – la relation gouvernements-universités, les liens entre l'enseignement et la recherche, les corrélations possibles entre la qualité et l'accessibilité, la bureaucratization des universités et la marchandisation des savoirs, le clientélisme, sinon le consumérisme des étudiants, etc.

Une des seules conclusions pratiques qu'on peut tirer, comme professeur, devant cet état de situation et une des seules parades efficaces devant les atteintes à ce que certains nomment *l'âme de l'université*, c'est toutefois de souligner l'importance de l'implication des professeurs dans leur université, à tous les niveaux. Tout comme les professeurs doivent incarner le lien enseignement-recherche, il importe aujourd'hui qu'ils s'investissent dans la gouvernance des universités. **AF**

1. Ce texte résulte en grande partie des travaux d'analyse, de recherche et d'écriture menés par le Comité sur le financement universitaire de la Fédération québécoise des professeurs et professeurs d'université (FQPPU). Voir *Le Financement universitaire au Québec : un début d'état des lieux – Premier rapport du Comité sur le financement universitaire présenté au Conseil fédéral de la FQPPU et à chacun des syndicats membres, 2007*. Les données quantitatives présentées dans le présent article proviennent de ce rapport.
2. Le périmédical, le paramédical, les sciences pures, les sciences appliquées, les sciences humaines, les sciences de l'éducation, l'administration, les arts et lettres, le droit et la médecine humaine.
3. La plus grande modification de cette nouvelle grille, en plus du réinvestissement ciblé dans certaines disciplines, est le passage d'une grille de 11 secteurs à une grille comptant 23 groupes disciplinaires, soit la médecine dentaire, la médecine vétérinaire, l'optométrie, le paramédical, les sciences infirmières, la pharmacie, les sciences pures, les mathématiques, l'architecture, le génie, l'informatique, l'agriculture et la foresterie, les sciences humaines, la géographie, l'éducation, l'éducation physique, l'administration, les beaux-arts, le cinéma et la photographie, la musique, les lettres et le droit. Des travaux sont aussi annoncés pour revaloriser les groupes de l'administration et du génie, qui restent, de l'avis même du gouvernement, encore mal financés.
4. L'année 2004-2005 est la dernière année pour laquelle les données sont disponibles, car celles de 2005-2006 et de 2006-2007 n'ont pas encore été validées dans leur ensemble. Il est évident que le réinvestissement du Québec de 90 millions de dollars en décembre 2006 modifiera, quoique de manière marginale, les proportions pour 2006-2007.
5. Cette somme exclut les fonds d'immobilisation qui, par définition et légalement, sont gouvernés selon une logique différente.