



**Le financement des universités au
Québec: histoire, enjeux et défis**

Octobre 2006

Le financement des universités québécoises: histoire, enjeux et défis

Ce document a été rédigé par:

Jean-Luc Ratel
Recherchiste, CADEUL

En collaboration avec:

Philippe Verreault-Julien
Vice-président à l'enseignement et à la recherche, CADEUL

CADEUL

Confédération des associations d'étudiants et d'étudiantes de l'Université Laval

2265, Pavillon Maurice-Pollack

Université Laval

Québec (Québec) G1K 7P4

Téléphone : (418) 656-7931

Télécopieur : (418) 656-3328

Courriel : cadeul@cadeul.ulaval.ca

Site Internet : www.cadeul.ulaval.ca

Dans ce document, le générique masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte et désigne aussi bien les hommes que les femmes.

*C'est le fond qui manque le moins, mais
ce sont les fonds qui manquent le plus.*

Alphonse Allais

TABLE DES MATIÈRES

Avertissement	6
Index des tableaux, graphiques et figures	8
Introduction	11
Chapitre I – À la veille de la Révolution tranquille	12
1.1. Le réseau des universités	12
1.2. L'intervention gouvernementale	13
1.3. Les frais de scolarité	15
1.4. Les revenus privés	16
1.5. Trois commissions d'enquête marquantes	17
1.5.1. La Commission Massey	17
1.5.2. La Commission Tremblay	19
1.5.3. La Commission Gordon	20
1.6. Conclusion générale	21
Chapitre II – La Révolution tranquille et ses suites (1960-1985)	22
2.1. <u>La Commission Parent (1961-1966)</u>	22
2.1.1. La création du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'Éducation	23
2.1.2. Reconfiguration du réseau universitaire	24
2.1.3. La délicate question du financement	26
2.2. <u>Au lendemain du Rapport Parent (1967-1976)</u>	28
2.2.1. La « méthode historique » de financement des universités	28
2.2.2. Le gel des frais de scolarité	30
2.2.3. L'aide financière aux études	35
2.2.4. Démocratisation et expansion de l'enseignement universitaire	37
2.3. <u>L'arrivée des temps difficiles (1976-1985)</u>	41
2.3.1. Des compressions « cachées » aux effets bien visibles	41
2.4. <u>Conclusion générale</u>	46
Chapitre III – Les années de vaches maigres (1986-1999)	48
3.1. <u>L'État-providence « revu et corrigé » (1986-1989)</u>	48
3.1.1. Les « comités des sages » et le modèle québécois	49
3.1.2. Une commission parlementaire sur les universités qui se démarque	54
3.1.3. Quand le fédéral s'en mêle	60

3.1.4. Un dégel chaudement applaudi par les uns, mais qui donne des sueurs froides à d'autres	65
3.2. <u>Désengagement de l'État et privatisation du financement (1990-1999)</u>	72
3.2.1. Chassez le naturel, il revient au galop (1990-1994)	73
3.2.2. Les compressions fédérales et les universités québécoises	79
3.2.3. Le déficit zéro version québécoise: pas de répit pour les universités	82
3.2.4. Les États généraux sur l'éducation et le groupe de travail sur le financement des universités	85
3.3. <u>Conclusion générale</u>	89
Chapitre IV – Les enjeux actuels (2000-2006)	91
4.1. <u>Grandeurs et misères du financement conditionnel</u>	91
4.1.1. Le Sommet du Québec et de la Jeunesse: l'occasion d'un premier réinvestissement	91
4.1.2. Les contrats de performance: les conditions d'un refinancement	93
4.1.3. Le gouvernement fédéral et le financement universitaire: un rôle considérable souvent oublié	97
4.2. <u>L'université contemporaine</u>	103
4.2.1. Sous-financement et réinvestissement: où en sommes-nous aujourd'hui?	103
4.2.2. Un réinvestissement récent en enseignement postsecondaire sur fond de déséquilibre fiscal	107
4.3. <u>L'université dans tous ces États: bref tour d'horizon de la situation mondiale</u>	115
4.3.1. Les États-Unis	115
4.3.2. L'Allemagne	120
4.3.3. Le Chili	122
4.3.4. La Nouvelle-Zélande	123
4.4. <u>Énoncé de quelques pistes de solution</u>	125
4.4.1. Du côté des gouvernements	126
4.4.2. Chez les étudiants	127
4.4.3. Les contributions privées	128
4.4.4. Les autres sources de financement	128
4.4.5. Commentaire au sujet des pistes de solution	128
4.4.6. Brève explication au sujet des subventions gouvernementales et des frais de scolarité	130
Conclusion	133
Bibliographie	134
Résumé	144

AVERTISSEMENT

Note au sujet des références

Hormis les cas indiqués dans le présent avertissement, les références sont données suivant l'usage courant (auteur, année de publication, page) tout de suite après la citation ou l'utilisation des données dans le texte. Pour les références complètes, le lecteur pourra prendre connaissance de la bibliographie incluse à la fin du document.

Note au sujet du ministère de l'Éducation et de l'Aide financière aux études

Chronologie des différents ministères responsables des questions universitaires

L'on a généralement en tête que c'est le ministère de l'Éducation qui détient la responsabilité du dossier des universités depuis la Révolution tranquille. Cependant, puisque plusieurs ministères ont porté le flambeau de cette responsabilité jusqu'à nos jours, il importe de clarifier la situation afin d'éviter toute confusion à la lecture de la présente recherche.

Notons au passage qu'aucun de ces ministères n'a jamais été responsable des universités en tant que telles puisqu'elles sont des entités autonomes reconnues par la loi, même dans le cas de l'Université du Québec.

Voici donc une liste exhaustive des différents ministères qui se sont succédés depuis la Révolution tranquille et qui étaient responsables des questions relatives à l'université. Nous incluons entre parenthèses leurs initiales usuelles.

- **ministère de l'Éducation (MEQ)**
(mai 1964 – décembre 1984)
- **ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie (MESST)**
(décembre 1984 – décembre 1985)
- **ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (MESS)**
(décembre 1985 – décembre 1993)
- **ministère de l'Éducation et de la Science (MES)**
(décembre 1993 – janvier 1994)
- **ministère de l'Éducation (MEQ)**
(janvier 1994 – février 2005)
- **ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS)**
(février 2005 à aujourd'hui)

Implication sur les références

Puisque le rapport annuel du ministère de l'Éducation a connu plusieurs changements de nom au cours de l'histoire et que les universités ont relevé de différents ministères, nous avons choisi de présenter les références relatives aux rapports annuels en mentionnant le titre et l'année exacte, en plus de l'année de publication (e.g. « MEQ, *Rapport annuel du ministère de l'Éducation 1964-65/1965-66, 1967*, p. 77-78. ». Cela est d'autant plus de mise que l'année de publication est différente de l'année scolaire à laquelle réfère chacun des rapports.

Lorsque les données d'une même référence proviennent des rapports annuels de plusieurs années, nous avons simplement indiqué les années scolaires des rapports utilisés sans mentionner leurs titres exacts, dates de publications, ni les pages utilisées (e.g. « Rapports annuels du MEQ, années 1972-1973 à 1980-1981 »). Lorsque des rapports annuels de différents ministères sont utilisés pour la même référence, en plus de ce qui est décrit au paragraphe précédent, nous mentionnons les années utilisées et nommons les ministères en question (e.g. « Rapports annuels du MESS et du MEQ, années 1984-85 à 1998-99. »)

Cette procédure vaut également pour les statistiques annuelles de l'Aide financière aux études (AFÉ) qui ont elles aussi connu différents changements de nom et ont relevé de différents ministères. Aussi, depuis avril 1997, l'Aide financière aux études est une unité autonome de service, ce qui fait que nous l'indiquons comme auteure des publications relatives aux prêts et bourses, plutôt que le ministère qui en était responsable. La responsabilité des prêts et bourses selon différents ministères suit exactement la même évolution que celle des questions universitaires jusqu'à avril 1997.

Note au sujet des documents tirés d'Internet et des statistiques de Statistique Canada

En ce qui concerne les références des documents tirés d'Internet, une note de bas de page indique l'auteur du document, le titre du document, l'adresse du site où il est disponible et la date de visionnement.

Il se peut également que d'autres informations soient mentionnées lorsqu'elles sont disponibles (comme dans le cas d'articles de périodiques publiés en ligne) ou encore que certaines ne soient pas mentionnées car introuvables (par exemple l'auteur exact du document). Dans la mesure du possible, nous fournissons donc les éléments d'information disponibles les plus pertinents au repérage rapide des documents tirés d'Internet.

Au sujet des statistiques de Statistique Canada, nous les reproduisons en conformité avec l'usage de l'organisme fédéral pour ce type de données. Nous mentionnons donc l'auteur, le titre, le numéro du produit au catalogue de Statistique Canada et l'année utilisée (e.g. « Statistique Canada, *Frais de scolarité et de subsistance dans les universités canadiennes*, n° 81-219, 1965-66 à 1973-74. »).

LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET FIGURES

Tableaux

Chapitre I

- 1.1. Les revenus des universités québécoises en 1939 (p. 13)
- 1.2. Les revenus des universités québécoises en 1952 (p. 14)

Chapitre II

- 2.1. Répartition des subventions de fonctionnement et d'investissements dans les universités québécoises pour l'année 1964-65 (p. 29)
- 2.2. Frais de scolarité annuels moyens dans les universités québécoises de 1965-1966 à 1973-1974, selon les domaines d'études (p. 31)
- 2.3. Frais de scolarité annuels dans les universités québécoises en 1973-1974, selon les domaines d'études (p. 32)
- 2.4. Évolution des frais de scolarité dans les universités québécoises de 1969-70 à 1989-90, selon les universités (p. 33)
- 2.5. Évolution des frais de scolarité dans les universités québécoises de 1969-70 à 1989-90, selon les domaines d'études et les universités (p. 34)
- 2.6. Répartition de l'aide financière aux études pour l'année 1967-68, selon la catégorie d'étudiants (p. 36)
- 2.7. Évolution de l'aide financière aux études de 1967-68 à 1975-76, selon les catégories d'étudiants (p. 37)
- 2.8. Évolution de la population étudiante (EEETP) dans les universités québécoises de 1965-66 à 1975-76 (p. 38)
- 2.9. Évolution de la répartition des subventions de fonctionnement et d'investissements dans les universités québécoises de 1964-65 à 1975-76 (p. 40)
- 2.10. Évolution des compressions imposées au réseau universitaire, de 1978-79 à 1986-87 (en millions \$) (p. 42)
- 2.11. Estimé des besoins de financement des universités québécoises et de l'écart par rapport aux revenus, de 1978-79 à 1986-87 (p. 44)
- 2.12. Évolution de la population étudiante (EEETP) dans les universités québécoises de 1976-77 à 1984-85 (p. 46)

Chapitre III

- 3.1. Transferts fédéraux au Québec dans le cadre du FPE au titre de l'enseignement postsecondaire, de 1977-78 à 1987-88 (p. 62)
- 3.2. Évolution des transferts fédéraux dans le budget du gouvernement québécois, de 1977 à 1994 (p. 64)
- 3.3. Évolution comparée de l'indice des prix des frais de scolarité universitaires, de 1984-85 à 1992-93 (p. 67)
- 3.4. Évolution des revenus des universités versés au fonds de fonctionnement général, de 1987-88 à 1992-93 (p. 68)
- 3.5. Effets des changements apportés à l'aide financière aux étudiants pour l'année 1990-91 (p. 70)
- 3.6. Effectifs universitaires et taux d'accès à des études menant au baccalauréat, de 1984-85 à 1998-99 (p. 72)
- 3.7. Évolution des niveaux de l'enveloppe des subventions de fonctionnement et des dépenses admissibles par ÉÉTC de 1988-1989 à 1992-1993 (en dollars de 1992-1993) (p. 73)
- 3.8. Dépenses du ministère de l'Éducation par rapport à l'ensemble des dépenses gouvernementales, de 1987-1988 à 1991-1992 (p. 75)
- 3.9. Évaluation des compressions dans les subventions de fonctionnement des universités québécoises, de 1992-93 1994-95 (p. 79)
- 3.10. Revenus généraux des universités et revenus par étudiant, en dollars courants, depuis 1994-1995 (p. 88)

Chapitre IV

- 4.1. Bonification de l'offre aux étudiantes et aux étudiants du Québec pour réduire l'endettement de 2005-2006 à 2009-2010 (p. 104)
- 4.2. Détail sur une base annuelle de l'offre aux étudiantes et aux étudiants du Québec pour réduire l'endettement de 2005-2006 à 2009-2010 (p. 104)
- 4.3. Évolution des plafonds de prêt jusqu'à 2009-2010 (p. 104)
- 4.4. Investissements annoncés par le MELS pour les universités (2006-07 à 2008-09) (p. 107)
- 4.5. Évolution des subventions de fonctionnement par EEETP, de 1994-1995 à 2003-2004 (p. 111)
- 4.6. Évolution de la population étudiante (EEETP) dans les universités québécoises, de 1994-1995 à 2003-2004 (p. 112)
- 4.7. Évaluation du manque à gagner des universités québécoises par rapport aux subventions de fonctionnement allouées pour 1994-1995, de 1995-1996 à 2003-2004 (p. 112)

- 4.8. Estimation des déficits prévus de certaines universités québécoises pour l'année 2006-2007 (p. 113)
- 4.9. Détail des subventions de fonctionnement pour les universités québécoises en 2005-2006 (p. 114)
- 4.10. Le financement des universités aux États-Unis selon le type d'institution (p. 117)
- 4.11. Évolution du soutien public dans le financement de l'enseignement supérieur aux États-Unis, de 1980-1981 à 2000-2001 (p. 118)
- 4.12. Évolution des sources de revenus des universités en Nouvelle-Zélande, de 1991 à 2002 (p. 124)

Graphiques

Chapitre III

- 3.1. Évolution du taux de participation à l'aide financière aux études chez les étudiants universitaires, de 1986-87 à 2003-04 (p. 71)

Chapitre IV

- 4.1. Évolution des transferts financiers fédéraux (TCSPS) au Canada, de 1994-1995 à 2005-2006 (p. 98)
- 4.2. Répartition des transferts fédéraux au Québec, pour l'année 2001-2002 (en millions \$) (p. 99)
- 4.3. Évolution des transferts fédéraux, de 1993-1994 à 2007-2008 (p. 100)
- 4.4. Comparaison des finances publiques fédérales, provinciales et territoriales (p. 109)
- 4.5. Évolution des subventions de fonctionnement des universités québécoises, de 1994-1995 à 2003-2004 (p. 111)
- 4.6. Subventions et contrats de recherche des universités québécoises selon la source de financement en 2001-2002 (p. 115)
- 4.7. Évolution de la part de 1 000 \$ de taxes et impôts consacrée à l'enseignement supérieur aux États-Unis, de 1961 à 2005 (p. 120)

Figures

Chapitre III

- 3.1. Évolution des modifications au FPE, de 1977 à 1991 (p. 63)

INTRODUCTION

À l'instar de l'ensemble du système d'éducation, les universités québécoises ont connu de grands changements au fil du temps. Ces changements se sont bien sûr accentués au tournant de la Révolution tranquille (1960-1970), alors qu'était créé le ministère de l'Éducation et que l'enseignement devenait plus que jamais une responsabilité majeure de l'État québécois.

Les années ayant précédé cette décennie de grands bouleversements sans commune mesure avaient déjà permis de soulever le problème du sous-financement des universités à l'échelle du pays. Aussi, le gouvernement fédéral avait-il mis en branle un programme d'aide aux universités *a mari usque ad mare* dès les années 1950, au grand dam du gouvernement Duplessis. Cette intervention directe du gouvernement fédéral aura néanmoins permis à la société québécoise de réaliser l'importance du soutien de l'État pour permettre aux universités de se développer et ainsi favoriser le développement général de la société.

C'est donc à partir de la création du ministère de l'Éducation en 1964, dans la foulée du rapport Parent, que la question du financement des universités deviendra étroitement liée à la volonté politique des gouvernements. Au gré des gouvernements et de l'ère du temps, plusieurs modifications seront apportées tant aux sommes allouées qu'à la manière de les calculer et les répartir. Plus encore, l'étude du financement des universités témoigne de la relation étroite entre l'éducation et l'État dans le contexte québécois et de l'importance que le second entend apporter à la première.

Nous proposons donc au lecteur de retracer l'histoire du financement des universités depuis les années 1950 jusqu'à aujourd'hui afin de mieux comprendre les différentes époques et les différentes philosophies qui ont caractérisé ces époques. Ce tour d'horizon aidera à saisir les enjeux actuels qui font fréquemment les manchettes et de les mettre en perspective avec le développement déjà réalisé.

Nous débuterons notre tour d'horizon à la veille de la Révolution tranquille, pour ensuite poursuivre avec ces années charnières ainsi que leurs suites jusqu'aux années 1980. Enfin, nous terminerons notre perspective historique avec la période cruciale de réduction des dépenses, pour finalement conclure avec les enjeux actuels depuis le réinvestissement en éducation des années 2000.

CHAPITRE I

– À la veille de la Révolution tranquille –

Si la question du financement a sans cesse revêtu une importance capitale dans l'histoire de l'université, la provenance de ces fonds a connu de profondes modifications au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (1939-1945). Le principal changement à cette époque reste l'intervention de plus en plus marquée du gouvernement fédéral dans le financement direct des universités, ce qui occasionnera un sérieux conflit avec le gouvernement Duplessis à Québec au sujet du respect des compétences provinciales. On remarque aussi une hausse constante de la proportion des revenus tirés des frais de scolarité et des frais divers chez les étudiants, qui continuent alors de fournir la majorité du financement des universités québécoises. Quant au gouvernement provincial, sa part restera toujours de loin supérieure à celle du fédéral et constituera la première source de revenus dans les années 1960.

1.1. Le réseau des universités

Il importe de remettre en perspective quelques éléments essentiels au sujet du système universitaire de cette époque. Premièrement, on ne comptait que six universités: trois de langue française et trois de langue anglaise. Du côté francophone, on retrouvait l'Université Laval (fondée en 1852), l'Université de Montréal (devenue autonome de la première en 1920, mais fondée en 1876) et l'Université de Sherbrooke (fondée en 1954). Le réseau anglophone comptait quant à lui les universités McGill (fondée en 1821), Bishop's (fondée en 1853) et Sir George Williams¹ (fondée en 1947). Une quinzaine d'écoles universitaires étaient également affiliées à ces universités, notamment les Hautes Études commerciales (à l'Université de Montréal) ou encore le Collège MacDonald (à l'Université McGill). Une vingtaine de séminaires catholiques et quatre séminaires protestants complétaient ce réseau (Graveline, 1995, p. 3).

Fait à noter, la définition d'un étudiant universitaire n'était alors pas tout à fait la même. Comme le rappelle l'écrivain Pierre Graveline (1995), « *plusieurs de ces étudiantes et étudiants qualifiés alors d'universitaires ne seraient plus considérés comme tels aujourd'hui alors que d'autres, particulièrement dans les écoles affiliées ou non, poursuivent des études qui ne mènent pas à un diplôme de niveau universitaire tel qu'on l'entend aujourd'hui.* » (Graveline, 1995, p. 4).

¹ Elle deviendra en 1974 l'Université Concordia, issue de la fusion avec le Collège Loyola.

Selon l'historien Michel Brunet (1963), la disparité entre les deux réseaux n'a d'égale que l'inégalité du développement social, économique et culturel entre les deux principales communautés dans la province. Ainsi, « *Ne pouvant pas compter sur l'aide financière des riches capitalistes à l'époque où l'enseignement universitaire dépendait exclusivement de l'entreprise privée pour se développer, leurs universités [francophones] ont toujours végété. Leur tradition universitaire est presque inexistante.* » (Brunet, 1963, p. 6). Ces disparités se traduisent notamment par un sous-financement marqué des universités francophones, lesquelles bénéficient de revenus privés bien limités. À titre d'exemple, pour l'année 1961-1962, l'Université de Montréal disposait d'un fonds de dotation² de 1 453 302 \$, ce qui lui procurait un revenu annuel de 85 320 \$. De son côté, l'Université McGill jouissait alors d'un fonds de dotation de 84 611 696 \$, lui offrant un revenu annuel de 3 722 999 \$...

1.2. L'intervention gouvernementale³

En suivant l'évolution du financement des universités de 1939 à 1960, on constate que l'intervention gouvernementale (provinciale et fédérale confondues) n'a commencé à réellement s'imposer comme principale source que peu avant la Révolution tranquille. Ainsi, en 1939, le gouvernement provincial contribuait pour 22,3 % (en seconde place) et son vis-à-vis fédéral à la faible hauteur de 0,2 % (loin derrière les autres sources). Ce qui donne le tableau suivant:

Tableau 1.1. – Les revenus des universités québécoises en 1939

Sources de revenus	Montants (\$)	Pourcentage des revenus totaux (%)	Rang parmi les sources (sur 6)
Gouvernement provincial	824 000	22,3	2
Gouvernement fédéral	6 000	0,2	6
Frais aux étudiants (scolarité et autres)	1 292 000	34,9	1
Revenus privés (placements, dons, bourses, etc.)	784 000	21,2	3
Services auxiliaires (cafétéria, magasin, etc.)	546 000	14,7	4
Autres revenus (services de laboratoire, location de salle, etc.)	252 000	6,8	5
TOTAL	3 704 000	100,0	-

Source: Commission Tremblay, 1956, IV, p. 194-195.

2 Il s'agit de sommes reçues de différentes sources (essentiellement privées, bien que l'État y contribue en partie) que l'université place afin d'en retirer les intérêts annuellement pour ses dépenses courantes.

3 Toutes les données de cette section sont tirées de Commission Tremblay, 1956, IV, p. 194-197.

Dans les années suivant la guerre, le gouvernement fédéral s'est mis à dépenser beaucoup plus en raison des primes qu'il versait aux universités pour chaque ancien combattant qui s'y inscrivait. Cette formule permettait à celles-ci de retirer à la fois les frais de scolarité des étudiants anciens combattants et les primes d'Ottawa. Ces sommes, bien qu'éphémères, vinrent soulager quelque peu les universités de la province (et du Canada) durant quelques années. De 0,2 % qu'elle était en 1939 (ou 6 000 \$), la part du fédéral passa rapidement à 5,4 % en 1948 (ou 567 000 \$), pour cependant retomber à 2,6 % en 1951 (ou 294 000 \$).

C'est l'année suivante, soit en 1952, que le nouveau programme fédéral de subventions aux universités produisit ses premiers effets. Si l'aide fédérale fut acceptée par toutes les provinces cette année, le Québec la refusa par la suite. Le gouvernement Duplessis considérait qu'il s'agissait d'une entrave à la compétence provinciale exclusive en matière d'éducation, telle que reconnue par l'article 93 de la Constitution de 1867. Pour tenter de convaincre Québec d'accepter cette aide, le premier ministre St-Laurent décida en 1957 que les subventions ne seraient dorénavant plus versées directement par le gouvernement fédéral, mais bien par le biais de la Fondation des universités canadiennes. La subvention était initialement fixée à 50 ¢ par habitant de chaque province et versée directement aux universités, au prorata du nombre d'étudiants inscrits. Ce montant passa ensuite à 1 \$ en 1957, à 1,50 \$ en 1958 et 2 \$ en 1962. Si l'on s'en tient à l'année 1952, alors que les subventions étaient versées au Québec, on constate l'augmentation accrue de la part du gouvernement fédéral dans le financement des universités de la province.

Tableau 1.2. – Les revenus des universités québécoises en 1952 ¹

Sources de revenus	Montants (\$)	Pourcentage des revenus totaux (%)	Rang parmi les sources (sur 7)
Gouvernement provincial	2 679 000	19,6	2
Gouvernement fédéral	1 829 000	13,4	4
Frais aux étudiants (scolarité et autres)	4 236 000	31,0	1
Revenus privés (placements, dons, bourses, etc.)	1 452 000	10,6	5
Services auxiliaires (cafétéria, magasin, etc.)	2 314 000	16,9	3
Autres revenus (services de laboratoire, location de salle, etc.)	874 000	6,4	6
Aide du Séminaire de Québec (Université Laval seulement)	264 000	1,9	7
TOTAL	13 649 000	100,0	-

Source: Commission Tremblay, 1956, IV, p. 196-197.

1: Le tableau est fidèle aux données d'origine, bien que le total indiqué soit légèrement supérieur à la somme des différents revenus.

Enfin, si l'on considère à la fois les subventions provinciales et fédérales, les subventions gouvernementales ont réussi à supplanter les frais aux étudiants lorsque le gouvernement fédéral s'est mis à investir massivement dans les universités en 1952. Si, en 1939, les subventions des deux paliers représentaient 22,5 % des fonds comparativement à 34,9 % pour les frais de scolarité, la situation s'est inversée en 1952. On comptait alors 33,0 % de la part des gouvernements et 31,0 % de celle des étudiants. La tendance allait se maintenir par la suite, avec une part de plus en plus importante des fonds gouvernementaux, jusqu'aux premières coupures budgétaires au milieu des années 1980.

1.3. Les frais de scolarité

Les étudiants ont longtemps défrayé la plus grande part des revenus des universités, sans toutefois le faire dans la même proportion – selon l'établissement et le programme d'étude. S'il est vrai que quelques bourses d'études destinées aux étudiants pauvres (fournies notamment par les communautés religieuses) couvraient ces dépenses, il s'agissait plutôt de l'exception que de la règle. Le lecteur ne sera donc pas étonné d'apprendre que les inscriptions régulières universitaires se chiffraient à 17 975 en 1939 (Commission Tremblay, 1956, IV, p. 193).

Si la remontée qui a suivi peut paraître exceptionnelle (de 17 975 en 1939 à 41 716 en 1953⁴), il ne faut toutefois pas perdre de vue qu'il ne s'agit toujours que d'une infime minorité par rapport à l'ensemble de la population de 18 à 27 ans de l'époque. Dans l'ensemble, seuls 3,1 % des jeunes de cette tranche d'âge de 1939 s'inscrivaient à l'université, alors qu'ils étaient 3,9 % en 1945, 5,8 % en 1950 et 6,2 % en 1953. Les chiffres sont encore moins élevés chez les francophones (augmentant de 2,4 % en 1939 à 4,2 % en 1953, tandis que les anglophones et allophones progressaient durant la même période de 6,6 % à 18,0 %), ce qui explique aussi que la communauté anglophone disposait proportionnellement de plus d'établissements d'enseignement universitaire (*Idem*, p. 164-165).

Il est difficile de décrire l'état des frais de scolarité d'avant la Révolution tranquille, étant donné qu'ils variaient selon chaque université et chaque programme. À titre d'indication, de 1950 à 1953, les frais moyens exigés aux étudiants sont passés de 259 \$ à 309 \$ par année (*Ibid.*, 1956, III, p. 196-197). À la veille de la fixation de ces frais en 1968 par le ministère de l'Éducation, il en coûtait alors, selon les programmes, de 450 \$ à 600 \$ à Laval, de 380 \$ à 650 \$ à Montréal et de 635 \$ à 800 \$ à McGill

4 Ces statistiques doivent être interprétées avec précaution puisqu'il s'agit du nombre total d'inscriptions et non de l'effectif en équivalence au temps plein (EEETP), ce qui rend difficile les comparaisons avec les statistiques plus récentes.

(Commission Parent, V, 1966, p. 167).

Si les frais de scolarité constituaient en soi une contrainte financière pour l'étudiant universitaire, la quasi-absence d'une aide financière quelconque n'était rien pour remédier à la situation. Il faudra attendre les années 1940 pour que les premières bourses et les premiers prêts gouvernementaux soient consentis à des étudiants au pays. En 1948-1949, ce sont 924 étudiants universitaires québécois qui ont eu droit à des bourses dans le cadre d'une entente fédérale-provinciale, ce qui donne une proportion de 6,2 % des universitaires de la province qui bénéficiaient d'une telle aide. Dans tout le pays, le fédéral contribuait à raison de 128 483 \$ en bourses et 75 853 \$ en prêts, tandis que le provincial versait 75 985 \$ (Commission Massey, 1951, p. 179).

1.4. Les revenus privés

Les revenus tirés du secteur privé se répartissaient au gré des besoins et intérêts particuliers de ceux qui les fournissaient, ce qui explique les très grands écarts que l'on retrouve entre les universités dans la répartition de ces fonds. Parmi ces donateurs, on retrouve notamment deux fondations qui jouèrent un rôle vital dans le financement de plusieurs projets de recherche et le développement de plus d'une université, à savoir Carnegie et Rockefeller. À cela s'ajoutent toutes les entreprises privées, particuliers, communautés religieuses, etc.

Parmi les « gros joueurs », il est intéressant de constater que de 1911 à 1949, la Carnegie Corporation a distribué 1 270 500 \$ à cinq universités de la province, dont 1 249 000 \$ (soit 98,3 %) à l'Université McGill. Quant à la fondation Rockefeller, de 1920 à 1950, elle a remis 3 917 880 \$ à trois universités, dont 3 528 044,48 \$ (ou 90 %) à l'Université McGill (*Idem*, p. 502-510). Le fait que l'Université McGill recevait plus que sa part du gâteau provoqua bien des grincements de dents, surtout dans un contexte où l'initiative privée finançait une grande part de l'oeuvre universitaire.

Pour remédier au sous-financement auquel elles faisaient face, les universités ont lancé des campagnes de souscription. Celles francophones les ont toutefois débutées quelques décennies après leurs consoeurs de langue anglaise. De 1939 à 1952⁵, si le gouvernement provincial, les municipalités et les différentes administrations religieuses y souscrivaient tout de même en partie, ce sont surtout les

⁵ La dernière date est une approximation.

particuliers et les compagnies privées qui ont contribué à ces levées de fonds pour plus de la moitié des sommes recueillies (51,3 %). En y regardant de plus près, les disparités mentionnées précédemment refont surface, étant donné que l'Université McGill a bénéficié de la plus grande partie des fonds recueillis (39,1 %), suivie par Montréal (30,5 %), Laval (25,2 %) et Bishop's (5,2 %). Notons aussi que si les particuliers et compagnies privées ont fourni 12 601 500 \$ à l'Université McGill durant cette période, celle de Montréal a eu droit à 4 333 400 \$, Laval à 3 569 600 \$ et Bishop's à 1 189 500 \$ (Commission Tremblay, 1956, I, p. 252).

1.5. Trois commissions d'enquête marquantes

1.5.1. La Commission Massey

La Commission Massey s'est étalée de 1949 à 1951 et fut l'occasion d'entendre des intervenants de tout le pays donner leur avis au sujet de quelques grands thèmes reliés aux arts, lettres et sciences. Dans son rapport final, déposé en 1951, une importante section intitulée « L'humanisme, les sciences et les arts » comporte un chapitre consacré aux universités ainsi qu'un autre consacré aux bourses nationales, ces deux chapitres donnant lieu à des conclusions et recommandations développées dans la seconde partie du rapport. D'entrée de jeu, on y mentionne que « *Le travail des universités canadiennes est d'une importance vitale et permanente pour le développement, dans notre pays, des arts, des lettres et des sciences, au point que le progrès en serait compromis ou paralysé si l'on apportait des entraves à l'oeuvre universitaire.* » (Commission Massey, 1951, p. 158).

Les auteurs du rapport font alors part de leurs inquiétudes à propos des universités, compte tenu des difficultés financières avec lesquelles elles doivent composer depuis plusieurs années, voire décennies. Il n'est donc pas étonnant que le constat en soit un plutôt alarmant.

Depuis des années, elles [les universités] souffrent d'une insuffisance de revenus; à l'heure actuelle, elles affrontent une crise financière grave. Elles sont réduites à un régime économique qui a amené [sic] certaines conséquences regrettables. D'importants travaux d'expansion ont été arrêtés. La qualité de leur oeuvre a été compromise, la composition sociale du personnel étudiant s'est dangereusement altérée. » (Idem, p. 170)

Si la situation du financement des universités n'est guère reluisante aux yeux des auteurs du rapport, le financement des étudiants eux-mêmes, par le biais de prêts et de bourses, n'a rien de plus réjouissant. On constate que l'aide est nettement insuffisante et que même les gouvernements et

institutions de certains autres pays s'avèrent beaucoup plus généreux à l'endroit des étudiants canadiens que le gouvernement lui-même! Enfin, on s'interroge aussi quant à l'avenir des secteurs d'études et de recherches moins appliqués (tels que les sciences humaines et les arts) en raison du financement limité, lequel reste en écrasante majorité alloué aux secteurs des sciences pures et appliquées.

Afin de répondre aux besoins pressants des universités et des étudiants, le rapport établit quatre recommandations concernant les universités et quatre autres au sujet des bourses d'études.

- « a) Que, en plus de l'aide qu'il donne actuellement à la recherche et à d'autres fins, le gouvernement fédéral apporte annuellement des contributions financières à l'oeuvre des universités au prorata de la population de chacune des provinces du Canada.*
- b) Que ces contributions soient accordées après consultation avec le gouvernement et les universités de chacune des provinces et quelles [sic] soient distribuées à chaque université au prorata du nombre des étudiants inscrits.*
- c) Que ces contributions soient de telle nature qu'elles permettent aux universités du Canada de poursuivre leur oeuvre conformément aux besoins de la nation.*
- d) Que toutes les institutions qui sont membres de la Conférence nationale des universités canadiennes aient droit aux subventions fédérales sus-mentionnées. » (Ibid., p. 411)*

- « 1) 100 bourses annuelles de \$1 000, valables pour quatre ans et connues sous le nom de "Bourses du Canada". Ces bourses ont pour objet, non seulement de donner un revenu d'une valeur appréciable, mais de conférer un prestige considérable aux étudiants remarquablement doués et qui offrent des garanties exceptionnelles de succès. À notre sens, ces bourses, à tout le moins, ne devraient être accordées qu'à la suite d'une entrevue personnelle.*
- 2) 250 bourses nationales de \$500 accordées annuellement et valables pour quatre ans. Ces bourses sont destinées à des étudiants distingués et d'avenir.*
- 3) 2000 bourses de \$500 par année données à des étudiants capables et travailleurs, mais accordées à cause de leurs besoins.*
- 4) Un fonds de prêts accessible à tous les étudiants dont le travail paraît acceptable aux autorités de leurs universités. » (Commission Massey, p. 419-420)*

Voilà qui explique pourquoi, l'année suivant la publication de ce rapport, le gouvernement fédéral a entrepris un vaste programme national de subventions aux universités. Le rapport Massey aura donc été en quelque sorte l'élément déclencheur de l'intervention du gouvernement fédéral dans un domaine qui était jusqu'alors l'apanage des provinces, des communautés religieuses et du secteur privé.

Ayant été produit et publié alors que le gouvernement Duplessis dirigeait la province, ce document mit le feu aux poudres des problèmes constitutionnels. À cet égard, il importe de mentionner que ses auteurs souhaitaient que l'intervention du gouvernement fédéral se fasse en respectant les

champs de compétence provinciale. Ce ne fut toutefois pas l'avis du premier ministre St-Laurent, qui décida de financer directement les universités. Si les autres provinces s'en accommodèrent plutôt bien, le Québec fit cavalier seul et refusa les fonds fédéraux après la première année.

1.5.2. La Commission Tremblay

Dans la foulée du rapport Massey, le programme national de subventions aux universités mis de l'avant par le gouvernement fédéral peut être considéré comme la goutte d'eau qui descendit la rivière des Outaouais pour se rendre jusqu'à la vieille capitale faire déborder le vase de la volonté autonomiste du gouvernement Duplessis. Ce contexte conduisit le gouvernement provincial à mettre sur pied la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, dite Commission Tremblay (1953-56). Comme son nom l'indique, cette commission visait à se pencher sur la répartition des pouvoirs entre les gouvernements provinciaux et fédéral, en raison de la tendance accrue du palier fédéral à outrepasser ses propres champs de compétence au détriment des provinces.

C'est aussi à cette époque que l'impôt provincial était instauré (1954), dans cette même logique autonomiste voulant que Québec prenne lui-même en charge des sphères grandissantes d'activités qu'il ne souhaitait pas voir en quelque sorte « envahies » par les fonds fédéraux. Après quelques années, Ottawa accepta ce principe et harmonisa son propre taux d'imposition avec celui de Québec. Dans le rapport Tremblay, les auteurs notent que bien qu'un fonds d'éducation⁶ avait été créé en 1946 par le gouvernement provincial pour venir en aide à l'ensemble du système d'éducation, les sommes recueillies (auxquelles se sont ajoutées celles de l'impôt en 1954) ne se sont pas avérées suffisantes pour répondre aux besoins grandissants du milieu, notamment en ce qui a trait aux universités. C'est ce qui explique les déficits habituels des universités, par exemple de l'ordre de 111 000 \$ en 1953 (pour un total de dépenses de l'ordre de 13,5 millions \$) (Tremblay, 1956, I, p. 252-253).

Le rapport « *constate donc que, dans tous les secteurs de l'enseignement, d'immenses besoins restent à combler. À tous les niveaux, les institutions d'enseignement éprouvent soit l'impossibilité de boucler leur budget avec leurs revenus actuels, soit la pénible nécessité de laisser subsister des lacunes dans leur fonctionnement.* » (Commission Tremblay, 1956, I, p. 255). Aussi plaide-t-on en faveur d'une plus grande contribution de Québec en enseignement, d'autant plus que le retard

⁶ Il s'agit d'un fonds général tirant ses revenus de plusieurs sources (taxes, contribution d'Hydro-Québec, impôt sur le capital, droits de coupe, etc.). De 1946-47 à 1952-53, il a fourni environ 50 % de toutes les dépenses gouvernementales en enseignement. (Tremblay, 1956, (I), p. 250)

économique des Canadiens français est constamment souligné comme une lacune à corriger.

Enfin, pour financer ces nouvelles dépenses, les auteurs suggèrent de récupérer une partie des impôts fédéraux et d'augmenter les taxes et impôts déjà perçus par Québec. Aussi, la politique fiscale centralisatrice d'Ottawa est-elle mis au banc des accusés pour expliquer que « *les provinces sont incapables financièrement de remplir leurs obligations dans le domaine de l'éducation* » (*Idem*, 1965, II, p. 240).

1.5.3. La Commission Gordon

Mise en branle quelques années après la Commission Massey, la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada (dite Commission Gordon) a déposé son rapport final en 1957. Comme son nom l'indique, elle insistait surtout sur les aspects économiques de l'enseignement universitaire. Si le rapport final n'a pas donné lieu à beaucoup de recommandations à ce sujet, il a tout de même mis en lumière le rôle du gouvernement en faveur des universités, considérant que cette intervention favoriserait le développement économique du pays. Sans directement plaider pour une augmentation des fonds consacrés à l'université, les auteurs affirment néanmoins:

« Nous ne croyons pas qu'il incombe à la Commission d'indiquer aux pouvoirs publics comment soutenir financièrement les universités. Nous avons le devoir, cependant, d'appeler l'attention de façon aussi énergique que possible sur le rôle indispensable que doivent jouer les universités dans notre économie en plein essor et toujours de plus en plus complexe et sur la nécessité de les maintenir bien portantes et vigoureuses. [...] Pour pouvoir offrir des programmes de formation post-universitaire, il faut que les universités soient équipées pour la recherche et possèdent les fonds nécessaires au soutien des travaux particuliers auxquels les chercheurs diplômés doivent se consacrer. [...] La plupart de nos universités n'ont ni les installations ni le personnel suffisant pour offrir des programmes de recherches post-universitaires. » (Commission Gordon, 1957, p. 466-468).

On comprend donc que les auteurs se sont bien gardés d'enjoindre clairement les gouvernements à investir davantage en faveur des universités. Toutefois, l'état de la situation plutôt désolant et les fréquentes mentions des sommes supplémentaires nécessaires à son redressement interpellent néanmoins la société pour qu'elle y remédie. Compte tenu du fait qu'on répète à plusieurs reprises que les gouvernements étrangers font beaucoup plus en faveur de l'enseignement universitaire, nous pouvons en déduire que le rapport visait à ce que les gouvernements provinciaux et fédéral s'intéressent davantage à cette question. Les recommandations ont même, en plein coeur de la « crise

des universités », servi d'argument au gouvernement fédéral pour tenter de convaincre Québec d'accepter les subventions, sans succès immédiat cependant.

1.6. Conclusion générale

Après un développement principalement axé sur le financement privé au cours du XIX^e siècle, les universités québécoises ont dû compter sur l'aide accrue du gouvernement provincial et sur les nouveaux programmes de subventions fédérales dans les années suivant la Seconde Guerre mondiale. S'il fallut attendre le milieu des années 1950 avant que les fonds publics (provinciaux et fédéraux) constituent la principale source de financement, cette caractéristique du système universitaire québécois allait par la suite se maintenir jusqu'à nos jours.

Les années suivantes – avec l'arrivée au pouvoir des libéraux de Jean Lesage – allaient voir le système d'enseignement en son ensemble revu de fond en comble à l'occasion de la commission Parent (1961-1966). L'influence de son rapport allait modifier à tout jamais le financement des universités québécoises, alors qu'un tout nouveau réseau d'universités totalement publiques allait voir le jour.

CHAPITRE II

La Révolution tranquille et ses suites (1960-1985)

La décennie 1960 reste sans conteste la plus marquante dans l'histoire du financement des universités au Québec, à l'instar de l'ensemble du système d'éducation. La création du ministère de l'Éducation témoignera concrètement du virage laïc insufflé à tous les ordres d'enseignement. Les universités connaîtront une expansion sans précédent suite à la publication du rapport Parent, ce qui donnera lieu à une considérable démocratisation de l'enseignement universitaire. Ces années se traduiront non seulement par une hausse substantielle de l'engagement de l'État dans le financement des universités privées déjà établies, mais encore par la création d'un réseau d'universités publiques qui s'étendra dans la plupart des régions. Toutefois, les réductions budgétaires qui défraieront les manchettes dans la période suivante (1986-1999) commenceront déjà à se faire sentir dès 1978-79, tandis qu'on assistait à une redéfinition du rôle de l'université dans la société.

2.1. La Commission Parent (1961-1966)

Suite à la mort de Maurice Duplessis en septembre 1959, le nouveau premier ministre Paul Sauvé entreprit rapidement de dénouer l'impasse avec Ottawa et s'entendit sur une formule de financement des universités à laquelle le gouvernement fédéral prit part. Cet événement, à toutes fins pratiques impensable sous la gouverne du député de Trois-Rivières, illustre bien la fin d'une époque qui s'annonçait. Après cinq mandats du gouvernement unioniste⁷ de Duplessis (1936-39, 1944-1959), ses successeurs Paul Sauvé (décédé quelques mois après Duplessis) et Antonio Barrette (défait aux élections en 1960) ne parvinrent pas à reporter l'Union nationale au pouvoir. La porte était désormais ouverte pour « l'équipe du tonnerre » de Jean Lesage, avec des ministres entreprenants tels que René Lévesque et Paul Gérin-Lajoie. L'époque s'inscrivait dans ce qu'on qualifiera d'« idéologie du rattrapage », selon laquelle les Canadiens français devaient en quelque sorte « rattraper » le retard économique, social, politique et culturel qui les tenait loin du développement atteint par les Canadiens anglais.

Un des premiers coups d'éclat du gouvernement libéral fut de mettre sur pied une commission

⁷ Cet adjectif s'appliquait au parti de l'Union nationale.

d'enquête chargée d'« *étudier l'organisation et le financement de l'enseignement dans la province de Québec, faire rapport de ses constatations et opinions et soumettre ses recommandations quant aux mesures à prendre pour assurer le progrès de l'enseignement dans la province.* » (Commission Parent, 1963, I, p. 13). Si cette influente commission a vu le jour en 1961, son idée n'était toutefois pas nouvelle: déjà, en 1956, le rapport Tremblay en recommandait la création, après avoir pris conscience des problèmes auxquels faisaient face le système d'enseignement sous plusieurs angles, dont celui du sous-financement.

2.1.1. La création du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation

Présidée par M^{gr} Alphonse-Marie Parent, vice-recteur de l'Université Laval, cette Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec sera rapidement connue en tant que « commission Parent », dont le célèbre « rapport Parent » déclenchera une réorganisation de fond en comble de l'enseignement. Après presque deux années de travaux, les commissaires produiront un premier tome en avril 1963 qui insistera principalement sur l'importance de la création imminente d'un ministère de l'Éducation⁸ et d'un Conseil supérieur de l'Éducation. La tâche est loin d'être simple! Il s'agit de déterminer:

« comment relier ces éléments [département de l'Instruction publique, ministère de la Jeunesse, autres ministères régissant l'enseignement, commissions scolaires, institutions d'enseignement indépendantes] à une seule unité administrative sous l'autorité d'un ministre responsable devant le parlement et devant le peuple, tout en sauvegardant l'autonomie légitime des corps publics et des institutions privées. » (Idem, 1963, I, p. 110).

Pour répondre à cette épineuse question, on dira qu'« *Il continuera d'exister des institutions privées, mais leurs relations avec l'État, de même que celles des organismes publics, devront se nouer par l'intermédiaire d'un organisme unique qui sera le ministère de l'Éducation.* » (Ibid., p. 110). Quant au Conseil supérieur de l'éducation, il vise en quelque sorte à remplacer le Conseil de l'Instruction publique, dont la mission quelque peu obsolète de s'occuper des « *questions scolaires dans lesquelles les intérêts des catholiques romains et des protestants se trouvent collectivement concernés* » (Ibid., p. 129) est considérée comme ayant trop de pouvoir administratif sur l'éducation aux yeux des commissaires. C'est pour cette raison qu'ils proposent de créer un nouveau conseil qui, au lieu de gérer

⁸ L'éducation ayant été à toutes fins pratiques confiée aux communautés religieuses, aucun ministère provincial ne prenait jusqu'alors en charge l'ensemble du réseau, sauf pour une brève période vers la fin du XIX^e siècle.

l'éducation, réunira divers intervenants du milieu en vue de conseiller le ministre de l'Éducation dans l'organisation de l'enseignement au Québec. En somme, il aura la « *responsabilité de maintenir le système d'enseignement en contact avec l'évolution de la société et celle d'indiquer les changements à opérer et d'inspirer des plans à long terme.* » (*Ibid.*, p. 130).

Malgré la vive opposition des autorités catholiques et protestantes, et suite à quelques compromis, le gouvernement répondra favorablement à ces deux grandes demandes dès l'année suivante, alors qu'étaient créés le tout nouveau ministère de l'Éducation le 13 mai 1964 (sous la gouverne de Paul Gérin-Lajoie) puis le Conseil supérieur de l'éducation du même coup. Les universités conservaient donc leur statut d'institutions privées.

2.1.2. Reconfiguration du réseau universitaire

Dans le second tome du rapport Parent (publié en 1964), qui porte sur « Les structures pédagogiques du système scolaire », on s'intéressera plus spécifiquement aux différents ordres d'enseignement, dont l'université. De façon générale, le « nouvel humanisme » proposé mettra fin à une tradition d'enseignement davantage classique prévalant dans l'histoire du Canada français. Les auteurs appellent les universités (et l'ensemble du système) à s'ouvrir au monde moderne, tout en maintenant l'héritage du passé.

« Cette recherche d'un humanisme élargi et diversifié en accord avec le monde contemporain doit inspirer programmes et éducateurs. Entre la spécialisation, dont on peut craindre les effets stérilisants si elle est prématurée ou exagérée, et la culture générale, qui risque de produire des têtes bien faites mais vides, l'enseignement doit établir un rapport de complémentarité dans l'unité. Il doit puiser à la tradition des Anciens et s'inspirer de la science moderne ; il doit développer toutes les ressources de l'intelligence et respecter la diversité des aptitudes ; il doit initier la jeunesse à l'histoire et à la pensée dont elle hérite et la préparer à la société de l'avenir. » (*Ibid.*, 1964, II, p. 27)

C'est dans ce second tome que le cas de la complexité des structures aux différents ordres d'enseignement sera traité pour en aboutir à ce qu'on connaît aujourd'hui. Ainsi, après une formation de deux ans au secteur préuniversitaire du cégep (initialement nommé « institut »), les formations universitaires auront des durées semblables et conduiront à l'obtention des mêmes types de diplômes (selon le domaine d'études), aussi bien dans les institutions de langue anglaise que de langue française.

Ces recommandations faciliteront par la suite le financement public, compte tenu de la plus grande uniformité des structures de programmes au sein des différents établissements.

Face aux défis constatés par les commissaires au sujet de l'avenir des universités (notamment celui de l'arrivée massive de nouveaux étudiants et du manque de ressources adéquates qui en découle), trois solutions sont envisagées: « *l'utilisation maximale des universités existantes, la création d'universités à charte limitée et l'ouverture de centres d'études universitaires* » (Conseil supérieur de l'Éducation, 1988, p. 112). Dans l'esprit des commissaires, une université « à charte limitée » n'offrirait que des cours de premier cycle et un « centre d'études universitaires » serait un établissement affilié à une université d'attache prévu pour les régions éloignées des grands centres urbains. Si l'idée des centres d'études fut retenue par le gouvernement lors de la création de l'Université du Québec (comme à Rimouski), celle d'université à charte limitée fut cependant écartée.

En fait, souhaitant encadrer le développement du réseau universitaire, les auteurs du rapport recommandaient que seules les trois grandes universités (Laval, Montréal et McGill) se consacrent à la recherche et développent leur offre de programmes d'études de deuxième et troisième cycles. Qu'à cela ne tienne, non seulement les trois autres déjà existantes (Sherbrooke, Bishop's et Sir George Willams) suivront-elles aussi cette voie (comme leurs chartes les y autorisaient), mais les chartes des futures universités ne seront pas non plus limitées. Ce sont ces établissements qui composeront quelques années plus tard le réseau de l'Université du Québec (UQ), créé en 1968⁹. La particularité de ces nouvelles universités sera d'être financées à toutes fins pratiques entièrement par des fonds publics (en plus des frais de scolarité). Elles deviendront donc des universités à part entière, offrant des cours à tous les cycles et développant leurs programmes de recherche. Cette caractéristique allait évidemment influencer le financement des universités dans les années suivantes: au lieu de centraliser les dépenses comme le souhaitaient les commissaires, il faudra plutôt répartir l'ensemble des fonds à plusieurs institutions et dans plusieurs régions.

Enfin, les commissaires recommanderont la création de l'« Office pour le développement de l'enseignement supérieur » (Commission Parent, 1964, II, p. 275) afin de servir de tampon entre le ministère de l'Éducation (MEQ) nouvellement créé et les universités. Ce sera finalement le Conseil des

9 Si le siège social est créé en 1968, ses premières constituantes (UQAM, UQTR, UQAC) seront fondées l'année suivante.

universités (créé en 1968¹⁰) à qui l'on confiera la plupart des pouvoirs que l'on souhaitait attribuer à l'Office. Ne bénéficiant pas d'un pouvoir décisionnel, cet organisme aura notamment pour tâche de conseiller le ministère de l'Éducation relativement aux besoins du milieu universitaire ainsi qu'aux sommes à accorder globalement et à chaque institution. Quant au ministère lui-même, on lui créera une Direction de l'enseignement supérieur chargée de toutes les questions budgétaires relatives aux universités, étant donné que le MEQ deviendra dès lors la première source de financement pour ces institutions. En définitive, ce deuxième tome du Rapport Parent insistera pour que le financement de l'État ne se traduise pas par le contrôle de ce dernier sur l'enseignement universitaire: aussi prévoyait-on différents organismes publics intermédiaires pour conseiller le ministre et régler certains points litigieux (tels que la formule de financement des universités).

2.1.3. La délicate question du financement

C'est finalement en 1966 que le troisième tome du Rapport Parent sera déposé. Consacré à « L'administration de l'enseignement », il s'intéressera de près à la question du financement de l'éducation dont, bien sûr, celui des universités. Dans le préambule de la section consacrée au financement, les auteurs dévoilent clairement leur intention de faire de l'éducation une priorité nationale.

« Bref, les bénéfices de l'éducation dépassent l'individu et la localité ; le progrès de l'enseignement sert principalement les intérêts généraux de la société, de sorte qu'on peut et qu'on doit désormais considérer l'éducation comme une entreprise nationale. Cela signifie que l'éducation de chaque enfant, et aussi de chaque adulte, n'est plus principalement sous la responsabilité d'une collectivité locale ou de groupes particuliers; c'est la société tout entière qui est responsable de l'éducation la plus complète possible de chaque étudiant, sans égard à la région qu'il habite ou à son milieu d'origine. » (Idem, 1966, IV, p. 33)

On comprend donc que les commissaires souhaitaient quitter les dures années de sous-financement pour inaugurer une nouvelle ère de financement public massif de l'enseignement. Aussi en appelaient-ils à une plus grande contribution fiscale des citoyens en vue d'atteindre d'ambitieux objectifs de démocratisation scolaire à tous les niveaux. Ce point tournant dans l'histoire du financement des universités se traduira dans leur définition même, passant d'institutions privées à semi-publiques. Viendront ensuite s'ajouter les nouvelles constituantes de l'UQ qui seront entièrement

10 Il sera toutefois aboli en 1993.

publiques.

« L'enseignement supérieur ne peut plus être considéré comme exclusivement privé ; par les modalités déjà établies de son financement, tant pour les dépenses de fonctionnement que pour celles d'immobilisation, par suite aussi du service public qu'il est appelé à rendre, l'enseignement supérieur doit être désormais considéré comme étant semi-public ou public. [...] l'enseignement supérieur ne peut plus se concevoir et se développer sans une planification qui englobe toutes les institutions universitaires, existantes et futures. » (Ibid., p. 247)

C'est finalement dans la deuxième partie de ce troisième tome que le rapport traitera dans le détail la question du financement de l'éducation, avec un intérêt marqué pour les universités. Le rapport constate qu'au Canada, le coût moyen¹¹ par élève ou étudiant¹² (tous ordres d'enseignement confondus) était alors passé de 150 \$ à 670 \$ en moins de vingt ans, faisant ainsi monter la contribution par habitant de 24 \$ à 150 \$ pour la même période (*Ibid.*, 1966, V, p. 21-22). Au Québec, ce coût était de 530 \$ par élève ou étudiant en 1963. En ce qui concerne les universités, en 1964-65, elles avaient droit à 13,87 % de l'ensemble des dépenses du MEQ (*Ibid.*, p. 28), loin derrière les commissions scolaires qui mobilisaient les deux tiers des ressources. Comme il n'y avait alors que des institutions privées, ces sommes servaient à boucler les budgets (54 %) et à construire de nouveaux immeubles (46 %). L'aide financière accordée aux étudiants – placée depuis 1964 sous la direction du MEQ – se verra considérablement augmentée par rapport aux années précédentes.

Comme il n'existait alors aucune formule claire et équitable de financement, c'est le gouvernement provincial qui épongeait chaque année le déficit des universités sans avoir établi de paramètres de calculs communs. Ce qui conduisit les commissaires à « *se demander dans quelle mesure des subventions d'équilibre budgétaire, accordées sans examen comparé des budgets en fonction de normes communes, favorisent une juste répartition des fonds publics destinés à l'enseignement supérieur.* » (*Ibid.*, p. 169-170). Cette volonté d'uniformiser les critères pris en compte dans l'octroi des subventions témoignait de ce nouveau virage considérant les universités comme des institutions d'utilité publique (et non de propriété publique). Il était déjà loin, le temps où les universités devaient largement compter sur l'appui de généreux donateurs privés et de communautés religieuses.

11 Il s'agit du coût pour toutes les différentes parties défrayant les dépenses scolaires (à la fois le gouvernement, les commissions scolaires, les particuliers, communautés religieuses, etc.).

12 À noter que le mot « étudiant » ne s'applique qu'à partir du niveau universitaire ou, par extension, du niveau collégial.

« l'importance de cette contribution du gouvernement réclame que l'on instaure une politique cohérente et ordonnée du développement universitaire pour toute la province, touchant, en particulier, les traitements, les investissements et la recherche. [...] Les universités doivent travailler en complémentarité les unes avec les autres, et avec le gouvernement qui les finance à même les deniers publics [...] L'évolution normale des grands organismes publics ou d'utilité publique va dans le sens d'une interdépendance dans la collaboration vers des objectifs communs ; seule cette collaboration organique permettra à des institutions, qui autrefois pouvaient ne dépendre que d'elles-mêmes et de leurs propres ressources, de poursuivre leur développement en accord avec les besoins de la société, tout en sauvegardant la part d'autonomie indispensable à toute université. » (Ibid., p. 173).

Il faudra cependant attendre l'année 1971-72 pour qu'une telle politique de financement soit adoptée, connue sous le nom de « méthode historique » et qui reste sensiblement la même de nos jours.

2.2. Au lendemain du Rapport Parent (1967-1976)

Les premiers changements majeurs ayant été adoptés dès 1964, suite à la publication du premier tome du rapport, les second et troisième tomes (déposés respectivement en 1964 et 1966) allaient finaliser cette « révolution tranquille » du système universitaire québécois. Les années qui suivirent furent l'occasion d'une profonde métamorphose des universités telles qu'on les connaissait à l'époque. Le point tournant fut sans contredit la création de l'Université du Québec et d'une législation visant à encadrer le financement de toutes les universités, aussi bien publiques que « privées ».

2.2.1. La « méthode historique » de financement des universités

Dans les années suivant le retrait du Québec du programme fédéral en 1954, les universités québécoises étaient financées à raison de 2 \$ par habitant dans la province, le tout divisé par le nombre d'étudiants par université. À ces sommes, s'ajoutaient celles prévues pour fins d'investissement et qui étaient déterminées selon les besoins et les moyens du ministère. Quelques ajouts furent apportés par la suite. Par exemple, de 1960 à 1964, les universités ont au total reçu 77,16 millions \$ en subventions de fonctionnement, ce qui donnait une moyenne de 19,29 millions \$ par année. Dès 1964-65, ce sont près de 27 millions \$ qui ont été versés en subventions de fonctionnement et 31 millions \$ en subventions d'investissements aux six universités de l'époque.

Tableau 2.1. - Répartition des subventions de fonctionnement et d'investissements dans les universités québécoises pour l'année 1964-65

Subventions	Laval	Montréal ¹	Sherbrooke	Bishop's	McGill	S. G. Williams
Fonctionnement	8 394 500	9 174 000	1 618 000	373 000	6 755 000	678 000
Investissements	12 150 000	7 465 000	950 000	710 000	6 030 000	4 000 000
Total	20 544 500	16 639 000	2 568 000	1 083 000	12 785 000	4 678 000

Source: MEQ, *Rapport annuel du ministère de l'Éducation 1964-65/1965-66*, 1967, p. 77-78.

1: Inclut également les H.E.C., l'École Polytechnique et l'École d'optométrie.

Pour faire suite aux recommandations visant à « normaliser » la façon dont l'État provincial versait sa contribution aux universités, le gouvernement du Québec fit adopter certaines lois et règlements encadrant cette délicate question avec, au premier plan, la Loi sur les investissements universitaires et la Loi sur le budget, en 1968. La première « *oblige les établissements à obtenir l'approbation gouvernementale avant de procéder à de nouveaux investissements* », tandis que la seconde « *fait obligation aux universités de fournir leurs états financiers annuels* » (Graveline, 1995, p. 14). Ce type de législation s'inscrivait clairement dans la continuité du nouveau statut d'institutions d'utilité publique attribué aux universités par le ministère de l'Éducation. C'est aussi dans cette période, soit en 1967, que les subventions fédérales aux universités sont écartées par Ottawa¹³, au profit d'arrangements fiscaux avec les provinces. L'Assemblée législative (devenue Assemblée nationale en 1968) aurait désormais pleine responsabilité du financement direct des universités, ce qui favorisa l'adoption de la formule « historique ».

Cette méthode de financement, implantée en 1971, doit son épithète « historique » en raison de sa base de financement qui se fait en fonction des sommes versées l'année antérieure et qui sont rehaussées selon certains paramètres définis. C'est cependant à partir des dépenses effectuées en 1969-1970 que l'entrée en vigueur de cette formule a été inaugurée. Plus précisément, elle

« consiste essentiellement, pour une année donnée, à faire la somme des dépenses admissibles à la subvention de l'année précédente et à l'indexer selon un taux annuel d'accroissement des coûts. Ce nouveau montant est ajusté en tenant compte de la variation des clientèles. On déduit ensuite les revenus admissibles, essentiellement les frais de scolarité. Le montant ainsi obtenu devient la subvention de fonctionnement à accorder à chaque université. En outre, d'autres sommes sont ajoutées pour répondre à des cas particuliers. » (Conseil supérieur de l'Éducation, 1981, p. 1-2).

¹³ À l'exception des établissements relevant du gouvernement fédéral (comme le Collège royal militaire de St-Jean-sur-Richelieu) et des subventions à la recherche.

Bien qu'elle ne soit jamais parvenue à faire l'unanimité au sein du milieu universitaire et qu'elle fut maintes fois critiquée tant par les universités elles-mêmes que par des instances telles que le Conseil des universités, cette « méthode historique » a prévalu jusqu'en 1999-2000 (avec toutefois quelques modifications en cours de route), alors que la *Politique québécoise de financement des universités* établissait le financement conditionnel partiel à partir de 2000-2001. On lui a aussi reproché de ne pas avoir corrigé les inégalités historiques de financement en omettant de considérer certaines sources de revenus dans le calcul des subventions.

« Malheureusement le ministère de l'Éducation lorsqu'il parle de revenus réels ou de revenus prévus ne tient pas compte des revenus applicables à des fins particulières provenant: de dons et de dotations, des autres ministères du gouvernement du Québec, du gouvernement fédéral ou de d'autres [sic] sources. Aussi, grâce à cette faille, certains établissements se trouvent avantagés dans certains domaines. » (Champagne, 1972, p. 5)

2.2.2. Le gel des frais de scolarité

Malgré la déclaration de principe du rapport Parent considérant que « *La démocratisation véritable de l'enseignement suppose des mesures d'aide aussi bien que de gratuité.* » (Commission Parent, 1966, V, p. 195), les commissaires en arrivent à un certain compromis dans leurs recommandations lorsqu'ils demandent « *qu'au niveau universitaire, bien que la gratuité scolaire soit souhaitable à long terme, les frais de scolarité soient maintenus.* » (*Idem*, p. 238). Tel un Salomon des temps modernes, la Commission a cherché à trancher cette épineuse question en s'inspirant à la fois des arguments en faveur de la gratuité scolaire et de ceux qui s'y opposaient. En somme, d'un côté, les étudiants réclamaient cette mesure pour favoriser l'accès à l'université pour tout étudiant qualifié; de l'autre, les universités préféraient une plus grande diversification de leurs sources de revenus, étant déjà largement dépendantes du financement de l'État. Mais l'argument ultime qui fera pencher les auteurs est qu'avec les dépenses croissantes de l'État en éducation, il fallait prioriser certains domaines au détriment d'autres, d'autant plus que bon nombre des étudiants inscrits réussissaient alors à défrayer leur scolarité sans avoir besoin d'aide financière. Ne souhaitant pas laisser de côté l'idéal de la gratuité, leur recommandation laissera néanmoins entendre que, dans les années à venir, il faudra progressivement abolir les frais de scolarité. Il semble néanmoins que leur souhait sera définitivement enterré lors du dégel des frais de 1990-1991.

Au lieu de cette abolition, dans l'immédiat, le souhait des commissaires était de favoriser une pleine accessibilité par le biais des prêts et bourses aux étudiants. En suivant l'évolution des frais de scolarité dans les années suivant le rapport Parent, on s'aperçoit ainsi qu'ils ont même souvent connu de légères baisses au début des années 1970¹⁴, en raison de certains ajustements qui se maintiendront durant quelque vingt ans. Voyons dans un premier temps les changements qu'ont connu les frais de scolarité de 1965-1966 à 1973-1974, selon cinq grands domaines d'études.

Tableau 2.2. - Frais de scolarité annuels moyens dans les universités québécoises de 1965-1966 à 1973-1974, selon les domaines d'études

Année	Arts et sciences	Art dentaire	Génie	Droit	Médecine	Frais moyens ²	Écart annuel moyen
1965-1966	538 \$	620 \$	535 \$	505 \$	683 \$	576,2 \$	-
1966-1967	535 \$	620 \$	544 \$	500 \$	675 \$	574,8 \$	- 0,24 %
1967-1968	535 \$	620 \$	544 \$	500 \$	675 \$	574,8 \$	0 %
1968-1969	521 \$	570 \$	532 \$	456 \$	653 \$	546,4 \$	- 4,94 %
1969-1970	489 \$	560 \$	528 \$	474 \$	648 \$	539,8 \$	- 1,21 %
1970-1971	497 \$	601 \$	512 \$	490 \$	666 \$	553,2 \$	+ 2,48 %
1971-1972	522 \$	629 \$	561 \$	512 \$	687 \$	582,2 \$	+ 5,24 %
1972-1973 ¹	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
1973-1974	522 \$	629 \$	561 \$	512 \$	687 \$	582,2 \$	0 %

Source: Statistique Canada, *Frais de scolarité et de subsistance dans les universités canadiennes*, n° 81-219, 1965-66 à 1973-74.

1: Bien que les données ne soient pas disponibles pour cette année, on peut raisonnablement présumer qu'elles sont sensiblement les mêmes que pour l'année qui précède et celle qui suit.

2: Il s'agit des frais moyens par domaine d'études.

À la lecture de ces données, on s'aperçoit que les frais sont, à toutes fins pratiques, demeurés au même niveau durant ces années, augmentant en moyenne de 6 \$ (ou 1,04 %). Toutefois, lorsqu'on s'attarde au cas des programmes en arts et sciences (i.e. la majorité des programmes), on note que les frais ont plutôt diminué de 16 \$ (ou 2,97 %). À cette moyenne figurent cependant des écarts plus ou moins prononcés selon les universités. Généralement, les études en médecine et art dentaire sont les plus onéreuses, tandis que celles en arts et sciences ainsi qu'en droit sont les moins dispendieuses. Par exemple, pour l'année 1973-1974, on obtient le portrait suivant.

14 Une baisse en dollars courants, puisque la baisse est encore plus grande en dollars constants.

Tableau 2.3. - Frais de scolarité annuels dans les universités québécoises en 1973-1974, selon les universités et par domaine d'études

Domaines d'études	Université Bishop's	Université Laval	Université McGill	Université de Montréal	Université de Sherbrooke	Univ. Sir G. Williams	Université du Québec
Arts et sciences	630	450	638	496-546	465	450	500
Art dentaire	-	600	690	596	-	-	-
Génie	-	500	740	508	465	650	500
Droit	-	450	635	496	465	-	-
Médecine	-	600	800	696	650	-	-
Moyenne (1 ^{er} cycle)	630	520	701	563	511	550	500
2 ^e et 3 ^e cycles	630	500	652	496	465	400	500

Source: Statistique Canada, *Frais de scolarité et de subsistance dans les universités canadiennes*, n° 81-219, 1973-74.

Selon les auteurs Graveline (1995) et Hamel (1990), c'est en 1968 que les frais de scolarité ont été « gelés » partout au Québec, avec des écarts entre les différents programmes qui ont généralement persisté¹⁵. Bien que les frais aient été *grosso modo* maintenus au même niveau durant cette période, les augmentations et les baisses de frais moyens peuvent souvent s'expliquer en raison de l'introduction ou du retrait de programmes dans les universités, ce qui modifie la moyenne des frais de chaque université. Il existe cependant réellement des augmentations et des baisses de frais dans plusieurs cas, mais d'ordinaire minimes.

En suivant l'évolution détaillée des frais de scolarité de 1969-70 à 1989-90, selon les différents domaines d'études et les universités, on constate que les écarts entre les frais de ces deux années charnière s'équilibrent à toutes fins pratiques. Par exemple, s'il est vrai que les étudiants de l'Université Laval ont connu une hausse de 86 \$, ceux de l'Université de Sherbrooke ont en revanche eu droit à une diminution de 41 \$. En suivant l'évolution quinquennale des frais de scolarité, selon les programmes et les universités, jusqu'au dégel de 1990-91, nous obtenons une moyenne cumulative de 541,60 \$ par année pour tous les programmes et toutes les universités. Toutefois, si l'on considère l'évolution des frais de scolarité en dollars constants, on s'aperçoit que les étudiants ont déboursé annuellement de moins en moins pour étudier à l'université. En calculant les frais de 1989-90 (547 \$) en dollars de 1969, on en arrive au coût de 145,95 \$ pour une année de scolarité universitaire en 1989-90. Ce qui fait qu'en

15 Notons ici que les données tirées de Statistique Canada sur les frais de scolarité indiquent quelques légères modifications de 1968-69 à 1989-90. Toutefois, dans l'ensemble, on peut considérer qu'il s'agissait bien d'un gel.

l'espace de vingt ans, les frais de scolarité ont en définitive diminué de 394,05 \$ (en dollars constants) par rapport à leur coût initial de 1969-70.¹⁶

Tableau 2.4. - Évolution des frais de scolarité annuels dans les universités québécoises (1^{er} cycle) de 1969-70 à 1989-90, selon les universités

	Moyenne provinciale ¹	Université Bishop's	Université Laval	Université McGill	Univ. de Montréal	Univ. de Sherbrooke	Université Concordia ²	Université du Québec
1969-70	540	530	500	612	505	511	519	-
1974-75	547	563	576	589	521	521	488	500
1979-80	533	550	500	582	529	492	473	500
1984-85	541	735	486	582	547	496	473	500
1989-90	547	545	586	582	549	470	473	500
Moyenne cumulative	541,6	584,6	529,6	589,4	530,2	498,0	485,2	500,0

Source: Statistique Canada, *Frais de scolarité et de subsistance dans les universités canadiennes*, n° 81-219, 1969-70 à 1989-90,

1: La moyenne provinciale est calculée en divisant le coût moyen par domaine d'études par le nombre total de domaines, ce qui fait que le résultat diffère de celui qu'on obtiendrait en calculant le coût moyen par université divisé par le nombre d'universités. Étant donné que certaines universités n'offrent que peu de programmes (e.g. Bishop's n'offrait en 1989-90 des programmes que dans quatre domaines sur douze recensés) ou encore n'offrent pas ceux dont le coût moyen est le plus élevé (notamment médecine), cette méthode de calcul nous apparaît plus fidèle à la réalité de l'ensemble des universités.

2: L'Université Sir George Williams s'est fusionnée avec le Collège Loyola en 1974 pour créer l'Université Concordia.

En calculant la moyenne des écarts moyens par université pour la période de 1969-70 à 1989-90, on obtient une hausse moyenne de 10,86 \$ des frais de scolarité. Notons toutefois que trois universités ont connu des hausses (Bishop's, Laval, Montréal), trois autres des baisses (McGill, Sherbrooke, Concordia) et que l'Université du Québec a maintenu ses frais au même niveau, ce qui nous donne un portrait plutôt stable de l'évolution des frais de scolarité durant ces années.

¹⁶ Ce calcul est obtenu en se basant sur l'indice des prix à la consommation déterminé par le contenu du panier de 2001 en prenant comme année de référence 1992. Ainsi, puisque 1 \$ de 1969 valait 23,4 ¢ en 1992 et que 1 \$ de 1989 valait 87,7 ¢ en 1992, on obtient l'équation suivante: $(23,4 / 87,7) \times 1,00 = 0,2668187$. Cela signifie donc que 1 \$ de 1969 valait en réalité 26,7 ¢ en 1989. Ce résultat multiplié par le coût effectif des frais en 1989 (547 \$) nous donne donc 145,95 \$. Nous nous sommes basés sur Statistique Canada, 1996, p. 12-13 et Statistique Canada, *Indice des prix à la consommation (IPC), le contenu du panier de 2001, données années (indice, 1992=100)*, tableau no 326-0002.

Tableau 2.5. - Évolution des frais de scolarité dans les universités québécoises de 1969-70 à 1989-90, selon les domaines d'études et les universités

Domaines d'études	Université Bishop's	Université Laval	Université McGill	Université de Montréal	Université de Sherbrooke	Univ. Concordia	Université du Québec ³
1969-1970							
Arts et sciences	530	450	552	518 ²	465	450	-
Art dentaire	-	600 ⁴	590	530	-	-	-
Génie	-	500	655	430	465	588	-
Droit	-	450	551	430	465	-	-
Médecine	-	600	711	630	650	-	-
1989-90							
Arts / Sciences ¹	530 590	550 600	570 570	540 540	470 470	450 450	500 500
Art dentaire	-	700	570	640	-	-	500
Génie	-	600	570	432	470	540	500
Droit	-	550	570	540	470	-	500
Médecine	-	550	719	740	470	-	-
Écart entre 1969-70 et 1989-90							
Arts / Sciences ¹	0 +60	+100 +150	+18 +18	+22 +22	+5 +5	0 0	0 0
Art dentaire	-	+100	- 20	+110	-	-	0
Génie	-	+100	- 85	+2	+5	- 48	0
Droit	-	+100	+19	+ 110	+5	-	0
Médecine	-	- 50	+8	- 110	- 220	-	-
Écart moyen par université	+30	+83	- 7	+26	- 40	- 16	0
Écart moyen provincial par domaine	Arts + 27	Sciences + 42	Art dentaire + 43	Génie - 9	Droit + 52	Médecine - 23	Tous les domaines + 22

Source: Statistique Canada, *Frais de scolarité et de subsistance dans les universités canadiennes*, n° 81-219, 1969-70 à 1989-90,

1: Les données disponibles en 1969-70 incluaient cinq domaines d'études: « Arts et sciences », « Art dentaire », « Génie », « Droit » et « Médecine ». En 1989-90, douze domaines sont mentionnés, mais la catégorie « Arts et sciences » ne l'est plus. Nous avons donc choisi de présenter séparément les frais des domaines « Arts » et « Sciences », bien qu'ils ne regroupent pas tout à fait l'ensemble des programmes inclus dans le domaine « Arts et sciences » de 1969-70.

2: Les données n'étant pas disponibles pour l'année 1969-70, nous avons indiqué les frais de l'année 1970-71.

3: Étant donné que tous les programmes de l'UQ ont toujours conservé les mêmes frais de 500 \$ durant cette période, nous avons indiqué « 0 » pour les différents écarts, bien que les premières données remontent à 1971-72 (1984-85 pour l'art dentaire).

4: Les données n'étant pas disponibles pour l'année 1969-70, nous avons indiqué les frais de l'année 1971-72.

2.2.3. L'aide financière aux études

C'est en 1966 que le gouvernement du Québec adoptera la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants¹⁷, bien que ce type d'aide existait déjà depuis 1939, sous l'administration du gouvernement fédéral. Il s'agissait alors du Programme d'aide aux étudiants du Dominion et des provinces (PAEDP), qui s'est poursuivi jusqu'en 1966-67, alors remplacé par le Programme canadien de prêts aux étudiants. Cependant, bien qu'il s'y soit joint dès 1940, le Québec s'en est retiré en 1954, peu de temps après son autre retrait du programme fédéral de subventions aux universités (1953) en raison du respect de l'autonomie provinciale en matière d'éducation (Guy & Rayner, 1981, p. 15). Les sommes allouées n'étaient pas très élevées et le nombre de bénéficiaires non plus, bien qu'il faille tenir compte de la faible fréquentation universitaire à l'époque. Par exemple, pour l'année 1948-49, seuls 924 étudiants universitaires québécois y ont eu droit (Commission Massey, 1951, p. 179), sur un total d'un peu moins de 28 000 étudiants réguliers (3,4 %) (Commission Tremblay, 1956, IV, p. 163).

Suite à un arrangement intervenu entre Québec et Ottawa en 1964, Québec a pu récupérer une partie des fonds fédéraux pour la gérer elle-même (Ministère des Finances, 1967, p. 5). Lors de la création du ministère de l'Éducation en 1964, on confiera à ce dernier la responsabilité des prêts et bourses. En 1960-61, ce sont quelque 5 800 étudiants universitaires sur environ 32 000 (18,13 %) qui recevront en moyenne 331 \$ chacun (en majorité non remboursables). Suite à quelques bonifications au cours de la décennie, mais surtout dans le cadre de la refonte de la loi en 1966, ce sont 17 479 étudiants universitaires sur 43 471 (40,21 %) qui recevaient en moyenne 657 \$ chacun (en majorité remboursables) pour l'année 1967-68 (Pike, 1970, p. 187).

Ce nouveau régime visait à élargir le nombre d'étudiants et d'élèves admissibles à l'aide financière dans le but de remédier aux inégalités sociales dans l'accès à l'enseignement. Aussi, puisque le rapport Parent insistait sur les deux volets de l'accessibilité aux études universitaires que sont la gratuité scolaire et l'aide financière, il importait de bonifier ce second volet pour compenser le premier qui fut laissé de côté. L'objectif consistait à augmenter le taux de fréquentation scolaire chez les jeunes québécois, en particulier au cégep et à l'université. La nouvelle loi prévoyait un versement de l'aide financière sous forme de prêts garantis par le gouvernement auprès des institutions financières et/ou sous forme de bourses versées directement par le gouvernement. À l'origine, « *un étudiant universitaire*

¹⁷ Elle sera rebaptisée « Loi sur l'aide financière aux étudiants » en 1990 puis « Loi sur l'aide financière aux études » en 1997.

de 1ère [sic], 2e et 3e années [premier cycle] a droit à 1 800 \$, soit 700 \$ en prêt et 1 100 \$ en bourse, et un étudiant universitaire de 4e et 5e années et plus [maîtrise et doctorat] est admissible au maximum possible, soit 2 000 \$: 800 \$ en prêt et 1 200 \$ en bourse. ». (MEQ, *Rapport annuel du ministère de l'Éducation 1964-65/1965-66*, 1967, p. 70).

Le principe établi et qui prévaut toujours à l'heure actuelle veut que l'étudiant reçoive d'abord un prêt jusqu'à concurrence du prêt maximal, défini par règlement et révisé fréquemment, avant de toucher une bourse pour la somme restante. Pour l'ensemble des étudiants et élèves bénéficiaires, le ministère a garanti 26 659 455 \$ en prêts et versé 16 702 255 \$ en bourses pour l'année 1966-67. Au total, les dépenses engendrées par les prêts et bourses aux étudiants totalisaient 2,57 % du budget du ministère, loin derrière celles reliées aux universités (le second poste en importance avec 16,05 % des dépenses) et surtout aux commissions scolaires (de loin le premier poste avec 65,72 % des dépenses) (*Idem*, p. 122-123). Par ailleurs, on constate une nette progression dans l'accessibilité à l'aide financière suite à l'introduction de ce nouveau régime, compte tenu du fait que les bénéficiaires universitaires ont doublé et le montant moyen presque triplé par rapport à 1960-61.

Tableau 2.6. - Répartition de l'aide financière aux études pour l'année 1967-68, selon la catégorie d'étudiants

Catégorie d'étudiants	Nombre de prêts	Nombre de bourses	Valeur totale des prêts et bourses	Valeur moyenne par catégories d'étudiants
1 ^{er} cycle	10 218	5 725	8 993 029 \$	880,11 \$
2e et 3e cycles	676	321	568 240 \$	840,59 \$
Total	10 894	6 046	9 561 269 \$	877,66 \$

Source: MEQ, *Rapport annuel du ministère de l'Éducation 1964-65/1965-66*, 1967, p. 134-135.

Enfin, dans les premières années du programme, les sommes allouées ont connu de sérieuses hausses, bien que les frais de scolarité aient été maintenus au même niveau. Cela s'explique par les modifications apportées aux critères d'admissibilité et aux paramètres de calcul de l'aide. Par contre, la proportion de bénéficiaires de bourses par rapport à l'ensemble des bénéficiaires s'est maintenue à un niveau semblable au premier cycle (de 56% à 62%), tandis que celle des cycles supérieurs connaissait une augmentation appréciable (de 47% à 64%). Il en va autrement de la valeur moyenne de l'aide qui a connu une augmentation de 153% au premier cycle et de 195% aux deuxième et troisième cycles. Aussi, les sommes totales versées en prêts et en bourses ont-elles plus que triplé (333 %) au premier cycle et nonuplé (908 %) pour les deux autres! Il s'agissait de plus de 25 millions \$ supplémentaires offerts annuellement aux étudiants en l'espace de seulement huit ans.

Tableau 2.7. – Évolution de l'aide financière aux études de 1967-68 à 1975-76, selon les catégories d'étudiants

Année	Catégorie d'étudiants (cycles)	Nombre de prêts	Nombre de bourses	Valeur moyenne par catégorie d'étudiants	Valeur totale des prêts et bourses	Montant des prêts déboursés	Montant des bourses émises
1967-68	1 ^{er}	10 218	5 725	880 \$ p: 581 \$ b: 534 \$	8 993 029 \$	5 933 689 \$	3 059 340 \$
	2 ^e et 3 ^e	676	321	841 \$ p: 612 \$ b: 481 \$	568 240 \$	413 860 \$	154 380 \$
1969-70	1 ^{er}	20 108	10 666	952 \$ p: 655 \$ b: 560 \$	19 146 050 \$	13 176 870 \$	5 969 180 \$
	2 ^e et 3 ^e	1 397	570	1 007 \$ p: 742 \$ b: 661 \$	1 407 350 \$	1 036 560 \$	376 790 \$
1971-72	1 ^{er}	18 527	10 291	1 022 \$ p: 653 \$ b: 664 \$	18 932 310 \$	12 095 840 \$	6 836 470 \$
	2 ^e et 3 ^e	3 020	928	899 \$ p: 701 \$ b: 644 \$	2 716 400 \$	2 118 460 \$	597 940 \$
1973-74	1 ^{er}	19 137	11 787	1 151 \$ p: 648 \$ b: 817 \$	22 030 560 \$	12 399 150 \$	9 631 410 \$
	2 ^e et 3 ^e	1 809	755	1 010 \$ p: 709 \$ b: 721 \$	1 826 850 \$	1 282 610 \$	544 240 \$
1975-76	1 ^{er}	22 267	13 888	1 346 \$ p: 742 \$ b: 968 \$	29 976 950 \$	16 532 050 \$	13 444 900 \$
	2 ^e et 3 ^e	3 146	2 018	1 639 \$ p: 1 036 \$ b: 942 \$	5 158 270 \$	3 258 010 \$	1 900 260 \$
Écart de 1967-68 à 1975-76	1 ^{er}	+ 12 049	+ 8 163	+ 466 \$	+ 20 983 921 \$	+ 10 598 361 \$	+ 10 385 560 \$
	2 ^e et 3 ^e	+ 2 470	+ 1 697	+ 798 \$	+ 4 590 030 \$	+ 2 844 150 \$	+ 1 745 880 \$

Source: rapports annuels du ministère de l'Éducation de 1967-68 à 1976-77.

2.2.4. Démocratisation et expansion de l'enseignement universitaire

Le premier signe évident d'expansion et de démocratisation reste celui de l'accroissement considérable des inscriptions à l'université. En considérant qu'en 1960-61, 22 752 étudiants fréquentaient l'université à temps plein (Commission Parent, 1964, II, p. 238), les progrès réalisés au

cours de la décennie ont profondément métamorphosé le réseau universitaire québécois. Ainsi, pour l'année 1970-71, on dénombrait 64 714 étudiants (Conseil des universités, 1971, p. 14), ce qui représente une considérable augmentation en seulement dix ans (284,4 %). Bien que la création de l'Université du Québec ait sans aucun doute favorisé l'accessibilité à l'enseignement universitaire, surtout dans les régions jusqu'alors dépourvues d'universités, les universités déjà établies ont toutes connu une hausse appréciable de leurs inscriptions année après année. La barre des 100 000 étudiants sera atteinte en 1975-76.

Tableau 2.8. - Évolution de la population étudiante (EEETP) dans les universités québécoises de 1965-66 à 1975-76

	Bishop's	Concordia¹	Laval	Montréal²	McGill	Sherbrooke	UQ	Total
1965-66	725	3 811	7 255	9 282	12 138	1 533	-	34 744
1966-67	827	4 341	7 906	10 054	13 041	2 056	-	38 225
1967-68	917	5 205	8 511	11 983	14 263	2 592	-	43 471
1968-69	984	5 635	10 175	13 797	13 911	3 217	1 298	49 017
1969-70	1 001	5 883	10 396	13 292	14 384	3 875	7 369	56 200
1970-71	1 174	5 748	10 276	13 355	13 861	3 861	7 910	56 185
1971-72	1 313	6 105	10 030	14 688	14 259	4 154	8 218	58 767
1972-73³	711	10 170	11 671	18 022	14 377	5 437	15 219	75 607
1973-74⁴	858	9 613	14 208	20 216	17 115	5 466	15 041	82 517
1974-75	886	14 973 ⁵	16 015	21 674	16 810	5 796	16 537	92 691
1975-76	977	15 026	17 639	24 097	17 821	6 394	18 494	100 448

Source: rapports annuels du ministère de l'Éducation de 1967-68 à 1976-77.

1: Pour les années 1965-66 à 1973-74, il s'agit des données relatives à l'Université Sir George Williams.

2: Inclut également les H.E.C., l'École Polytechnique puis, de 1964 à 1969, l'École d'Optométrie (fusionnée en 1969 à l'Université de Montréal).

3: À partir de l'année 1972-73, les inscriptions sont calculées en fonction de l'unité « effectif étudiant équivalent temps plein » (EEETP), ce qui fait que les données antérieures sont généralement inférieures à ce qu'elles auraient été en calculant les EEETP.

4: Pour cette année, il s'agit des inscriptions prévues.

5: Pour cette année, la hausse considérable s'explique par l'ajout de 5 847 étudiants du campus Loyola, tandis que ceux de Sir George Williams diminuent, passant à 9 126 étudiants.

Cette croissance fulgurante – pour un si court laps de temps – des inscriptions aura pour conséquences immédiates la construction de nouvelles universités et l'agrandissement de celles déjà existantes. Aussi, à la nouvelle formule de financement de fonctionnement des universités (dépenses courantes telles que salaires, frais d'entretien, etc.) s'additionnent des sommes considérables et souvent supérieures aux premières, sous la rubrique des « dépenses d'investissements ». Ce qui revient à dire que c'est le ministère de l'Éducation lui-même, par le biais de subventions directes aux universités, qui assumera les coûts de ce développement du réseau universitaire aux quatre coins de la province.

Les fonds alloués ont évidemment crû considérablement dans les années suivant le rapport Parent et ce, pour chacune des universités. Dans l'ensemble, les subventions de fonctionnement ont été multipliées par quinze, passant de 26,9 millions \$ en 1964-65 à 402 millions dix ans plus tard. Quant aux subventions d'investissements, elles ont totalisé 480,9 millions \$ pour la même période. Les plus grands bénéficiaires de ce dernier type de subventions furent sans contredit l'Université de Montréal et ses écoles affiliées (140,7 millions \$) et la toute nouvelle Université du Québec (116,7 millions \$), ce qui s'explique par leur développement encore très récent à l'époque, surtout dans le dernier cas.

Notons que ces hausses considérables sont largement attribuables à l'arrivée massive de nouveaux étudiants, mais il ne s'agit pas de la seule raison. En effet, considérant que la population étudiante a globalement triplé durant ces années, la croissance par quinze des subventions de fonctionnement traduit, en plus de cette hausse, une nette volonté politique de prendre en charge le développement et l'avenir de l'université québécoise. Pour ce faire, tant les gouvernements Lesage, Johnson, Bertrand que Bourassa ont jugé nécessaire d'augmenter les fonds qui leur étaient alloués. Ce qui fait qu'en divisant les subventions de fonctionnement par le nombre d'étudiants, on constate que le coût moyen d'un étudiant universitaire au Québec est passé de 1007,72 \$ en 1965-66 à 4 002,07 \$ en 1975-76, soit une multiplication par quatre.

En termes de proportion des budgets des universités, les subventions du ministère ont modifié les anciennes coutumes voulant que les étudiants contribuent au premier plan au financement de leurs études. En effet, en 1967-68, dans l'ensemble, les universités disposaient d'un budget de 134,2 millions \$, alors que les subventions du MEQ leur fournissaient 67,3 millions\$ (50,1 %). Par contre, en 1975-76, c'étaient désormais 402 millions \$ de subventions pour des budgets de 449,4 millions \$ (89,5 %). Dès lors, l'époque du financement privé majoritaire des universités était déjà loin derrière.

Tableau 2.9. – Évolution de la répartition des subventions de fonctionnement et d'investissements dans les universités québécoises de 1964-65 à 1975-76 (en milliers \$)

Année	Type	Bishop's	Concordia ¹	Laval	Montréal ²	McGill	Sherbrooke	UQ	TOTAL ⁴
1964-65	Fonctionnement	373,0	678,0	8 394,5	9 174,0	6 755,0	1 618,0	-	26 992 500
	Investissement	710,0	4 000,0	12 150,0	7 465,0	6 030,0	950,0	-	31 305 000
1965-66	Fonctionnement	513,0	1 123,0	10 418,5	13 142,0	7 516,0	2 291,0	-	35 012 500
	Investissement	1 650,0	5 900,0	6 495,0	9 200,0	7 190,0	750,0	-	31 185 000
1966-67	Fonctionnement	798,0	3 186,0	13 800,0	17 391,0	9 941,0	3 543,0	-	48 659 000
	Investissement	835,0	3 630,0	7 140,0	7 070,0	7 065,0	870,0	-	26 610 000
1967-68	Fonctionnement	1 168,0	5 096,0	17 438,0	22 200,0	15 372,0	5 630,0	-	67 347 000
	Investissement	225,0	3 685,0	10 335,0	13 127,0	4 000,0	2 960,0	-	34 332 000
1968-69	Fonctionnement	1 423,0	6 028,0	23 429,0	29 475,0	19 634,0	7 042,0	-	88 646 000
	Investissement	2 346,0	1 010,0	10 990,0	22 405,0	5 755,0	6 505,0	-	48 921 000
1969-70	Fonctionnement	1 678,0	7 574,0	25 341,0	36 559,0	23 888,0	9 121,0	17 900,0	122 061 000
	Investissement	0	930,0	6 110,0	12 475,0	10 000,0	3 165,0	11 620,0	44 600 000
1970-71	Fonctionnement	1 700,0	8 600,0	31 000,0	38 300,0	26 000,0	12 100,0	25 900,0	143 600 000
	Investissement	75,0	665,0	5 600,0	12 515,0	15 130,0	6 330,0	11 700,0	53 215 000
1971-72	Fonctionnement	2 000,0	10 900,0	32 600,0	47 400,0	29 400,0	14 700,0	36 000,0	173 000 000
	Investissement	170,0	745,0	7 035,0	15 765,0	5 385,0	6 365,0	25 370,0	60 835 000
1972-73	Fonctionnement	1 700,0	13 400,0	41 500,0	54 600,0	39 700,0	15 900,0	41 100,0	207 900 000
	Investissement	130,0	687,0	2 913,0	7 928,0	2 901,0	1 702,0	14 528,0 ⁵	30 789 000
1973-74	Fonctionnement	1 800,0	15 200,0	46 600,0	61 200,0	42 200,0	18 600,0	48 400,0	234 000 000
	Investissement	114,0	868,0	2 968,0	5 544,0	2 556,0	1 202,0	11 983,0 ⁵	25 235 000
1974-75	Fonctionnement	2 400,0	29 700,0	61 400,0	81 200,0	55 000,0	24 300,0	64 300,0	318 300 000
	Investissement	517,0	951,0	5 693,0	8 607,0	3 755,0	1 000,0	17 916,0 ⁵	38 439 000
1975-76	Fonctionnement	3 000,0	38 700,0	76 100,0	99 700,0	65 300,0	29 900,0	89 300,0	402 000 000
	Investissement	160,0	1 084,0	5 212,0	18 564,0	3 810,0	3 043,0	23 538,0 ⁵	55 411 000
TOTAL	Fonctionnement	18 553,0	140 185,0	388 021,0	510 341,0	340 706,0	144 745,0	322 900,0	1 867 518 000
	Investissement	6 932,0	24 155,0	82 641,0	140 665,0	73 577,0	34 842,0	116 655,0	480 877 000

Source: rapports annuels du ministère de l'Éducation de 1967-68 à 1976-77.

1: Avant 1974-75, il s'agit de l'Université Sir George Williams.

2: Comprend aussi les H.E.C., l'École Polytechnique puis, de 1964-65 à 1968-69, l'École d'optométrie (fusionnée à l'Université de Montréal en 1969).

4: Le total des investissements peut parfois être légèrement supérieur à la somme des investissements dans toutes les universités en raison de faibles subventions versées à des coopératives d'habitation pour les étudiants de certaines villes. De plus, avant la création de l'UQ en décembre 1968, les subventions totales incluent parfois Chicoutimi et Trois-Rivières (montant minime), que nous n'avons pas mentionnées car ne relevant pas encore de l'UQ.

5: En plus du ministère de l'Éducation, les ministères des Affaires sociales du Québec et de l'Expansion économique du Canada ont contribué aux subventions de l'UQAM pour cette année.

2.3. L'arrivée des temps difficiles (1976-1985)

Après les premières années que l'on pourrait qualifier de « vaches relativement grasses » – en ce sens où l'arrivée massive de deniers publics aura permis non seulement d'aider des universités qui étaient particulièrement prises au dépourvu depuis l'après-guerre mais aussi de développer le système universitaire à un rythme jusqu'alors inimaginable, cependant sans corriger les inégalités de départ et répondre complètement aux demandes croissantes –, la fin de la décennie 1970 marquera une certaine volonté gouvernementale de freiner l'expansion des dépenses universitaires en remettant en question l'importance du financement public. Dès 1981-82, suite aux premières coupures « timides » de 1978-79, le ministère inaugurerait le temps des vaches maigres en redéfinissant le calcul des subventions de fonctionnement, au grand dam des universités qui connaîtront des déficits records d'année en année.

2.3.1. Des compressions « cachées » aux effets bien visibles

Bien que les premières compressions absolues – c'est-à-dire sous la forme de réduction de l'enveloppe budgétaire par rapport à celle de l'année précédente – ne soient apparues qu'à partir de 1982-83 (à l'exception de 1978-79), une étude plus attentive des subventions de fonctionnement des universités québécoises nous apprend que les compressions réelles avaient commencé depuis déjà plusieurs années. En fait, puisque la formule historique de financement n'est jamais parvenue à combler équitablement les besoins des différentes institutions, malgré quelques ajustements, d'aucuns étaient d'avis que le sous-financement était déjà présent dès les années 1970. C'est notamment le cas de la Centrale de l'Enseignement du Québec (CEQ, ayant précédé la CSQ), qui, dans un mémoire déposé à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale et s'appuyant sur un avis du Conseil des universités (1986), affirmait que les universités avaient dû assumer des compressions budgétaires de l'ordre de 277,8 millions \$ et une diminution de la subvention par étudiant de 34 % en seulement huit ans.

« la crise financière que vivent toutes les institutions universitaires du Québec n'est pas tombée du ciel. De 1978-79 à 1986-87, le gouvernement du Québec aura imposé des compressions budgétaires de 277,8 M\$ aux universités de la province. [...] Pendant cette période (de 1978-79 à 1986-87), la subvention, en dollars constants, par EETC¹⁸ est passée de 5 295 \$ à 3 518 \$, c'est-à-dire une diminution d'environ 34 %. » (CEQ, 1986, p. 63-69)

18 À noter que nous utilisons généralement la notion d'EEETP (effectif étudiant en équivalence au temps plein), mais que les documents recensés utilisent souvent celle d'EETC (étudiants en équivalence au temps plein), qui traduit la même réalité.

Le détail de ces compressions illustre bien le paradoxe apparent entre, d'une part, une enveloppe accordée par le ministère qui s'accroît d'année en année (à une exception près), et, d'autre part, des paramètres de calcul qui ne tiennent pas compte de l'augmentation non seulement de l'indice des prix à la consommation, mais également des dépenses supplémentaires occasionnées par des étudiants qui restent toujours plus nombreux à s'inscrire.

C'est d'ailleurs Claude Ryan lui-même, alors ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, qui reconnaîtra que « *si le montant total des subventions de fonctionnement versées aux universités a augmenté de 60,1 % entre 1978-79 et 1986-87, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 77,4 % et le nombre des étudiants (équivalence temps plein) a augmenté de 35 % au cours de la même période.* » (Graveline, 1995, p. 27). Ce qui fait conclure à Pierre Graveline qu'il s'agissait d'une diminution de 33,6 % de la subvention annuelle par étudiant.

En somme, bien que le sous-financement fasse en quelque sorte partie de l'histoire des universités (et même depuis la Révolution tranquille), c'est surtout à partir de 1981-82 qu'il sera de loin accentué, avec des compressions pour cette seule année évaluées à 79,1 millions \$.

Tableau 2.10. – Évolution des compressions imposées au réseau universitaire, de 1978-79 à 1986-87 (en millions \$)

	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
Compressions explicites	12,0	-	-	-	12,7	19,8	22,2	3,6	20,6
Sous-indexation des coûts	(1,4)	1,5	(4,6)	63,8	(8,5)	(6,9)	6,0	7,8	13,0
Sous-financement des effectifs étudiants	8,8	24,3	2,8	11,3	17,5	29,9	3,9	2,3	-
Non-indexation des revenus admissibles	1,7	1,8	4,6	4,0	0,9	0,5	1,9	-	-
TOTAL des compressions	21,1	27,6	2,8	79,1	22,6	43,3	34,0	13,7	33,6
Enveloppe finale des subventions de fonctionnement	619,4	672,0	763,6	812,6	860,9	860,9	895,9	966,1	991,8
Compression en % de l'enveloppe finale	- 3,4 %	- 4,1 %	- 0,4 %	- 9,7 %	- 2,6 %	- 5,0 %	- 3,8 %	- 1,1 %	- 3,4 %

Source: CEQ, 1986, p. 64.

Aussi n'est-il pas étonnant que le Conseil supérieur de l'éducation, dans un avis au sujet des compressions de 1981-82, anticipait déjà les effets négatifs des nouvelles règles de financement du ministère, à savoir « *l'inévitable mise en veilleuse de projets porteurs d'avenir, qui touchent*

l'acquisition de compétences », l'accentuation du « *contingentement et [de] la sélection plus que l'accessibilité* », sans oublier que « *les clientèles les plus touchées seront celles dont l'accession à l'université est plus récente* » (Conseil supérieur de l'éducation, 1981, p. 5). Les membres de ce comité, mis sur place pour conseiller le ministère dans sa prise de décision, se montreront particulièrement critiques à l'endroit du ministère de l'Éducation et de sa décision de réduire substantiellement la proportion de son financement.

Lorsqu'il recommande que l'on tienne compte des conséquences des compressions budgétaires tant auprès des universités que pour la société en général, le Conseil prend la peine d'expliquer qu' « *Il saute aux yeux que ces compressions n'ont pas été décrétées sur la base d'analyses rigoureuses des objectifs à poursuivre, des besoins à combler et de l'impact à moyen et à long terme sur le développement de la société québécoise.* » (*Idem*, p. 8). Enfin, il recommandera aussi que le ministère définisse une politique de l'enseignement supérieur et qu'il modifie la politique de financement des universités, en concertation avec le milieu.

Pierre Graveline (1995) qualifie le financement des universités des années 1976 à 1985 d'une période de « décroissance planifiée », en ce sens où on peut croire que le gouvernement a procédé à une « tentative de contre-réforme » (Graveline, 1995, p. 21) qui a conduit à cette « planification » visant en quelque sorte à freiner l'expansion fulgurante depuis les années 1960. Le pallier provincial n'est d'ailleurs pas l'unique responsable, loin de là. Après dix années où il versait annuellement aux provinces l'équivalent de la moitié des dépenses en enseignement postsecondaire, le gouvernement fédéral s'est entendu avec elles en 1977 pour établir le FPE (Financement des programmes établis). Graveline souligne que les provinces s'en sont montrées satisfaites jusqu'à ce qu'Ottawa modifie unilatéralement les arrangements du FPE pour notamment

« déterminer la répartition des paiements de transferts entre l'enseignement postsecondaire (collégial et universitaire) et la santé, et à limiter de plus en plus la croissance de ces paiements de transferts [sic], diminuant d'autant les revenus disponibles du Québec et contribuant, ce faisant, au sous-financement chronique dont souffrira par la suite l'enseignement supérieur. » (*Idem*, p. 21).

Ne perdons toutefois pas de vue que le sous-financement fédéral et provincial, bien qu'il témoigne d'une volonté politique de « freiner » la croissance du réseau universitaire, découle aussi en

bonne partie de la conjoncture économique défavorable du début des années 1980 (marquées par la récession de 1982). Si l'éducation se voit touchée, c'est aussi à la même époque que le gouvernement provincial réduira unilatéralement le traitement des employés de l'État de 20 %, pour ne mentionner que cet exemple explicite. Enfin, cette décennie sera marquée, aux quatre coins de la planète, mais encore plus intensément dans le monde anglo-saxon, par des gouvernements à l'idéologie néolibérale qui feront flèche de tout bois pour atteindre la cible de la réduction de l'intervention de l'État et, conséquemment, des dépenses publiques dans les domaines phares de l'État-providence (santé, éducation, protection sociale, etc.).

En tout et partout, pour la période où les compressions se sont fait sentir, la Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec (CRÉPUQ) évalue le manque à gagner à près de 421 millions \$ (CRÉPUQ, 1986, p. 35). Ce qui s'explique par le fait que l'écart entre la croissance des revenus et celle des besoins s'est accentué au cours de cette période, occasionnant un manque à gagner annuel moyen de 46,8 millions \$ pour l'ensemble du réseau.

Tableau 2.11. - Estimé des besoins de financement des universités québécoises et de l'écart par rapport aux revenus, de 1978-79 à 1986-87

	Revenus des universités (millions \$)	Croissance des revenus (%)	Croissance des besoins (%)	Écart entre les deux croissances (%)	Insuffisance du financement
1978-79	675,2	15,0	15,2	0,20	1 170 000 \$
1979-80	735,0	8,9	15,1	6,29	42 438 000 \$
1980-81	829,0	12,8	16,9	4,13	30 341 000 \$
1981-82	900,0	8,6	16,8	8,17	67 701 000 \$
1982-83	985,0	9,4	13,8	4,41	39 743 000 \$
1983-84	988,8	0,4	10,8	10,45	102 948 000 \$
1984-85	1 022,0	3,4	9,5	6,08	60 103 000 \$
1985-86	1 097,8	7,4	8,7	1,26	12 888 000 \$
1986-87	1 127,4	2,7	8,5	5,78	63 434 000 \$
Manque à gagner total					420 766 000 \$

Source: CREPUQ, 1986, p. 35.

Ce qui peut à première vue sembler étonnant, mais qui, en réalité, accentue davantage le sous-financement des universités, reste la part très semblable des subventions gouvernementales dans les revenus totaux des universités. S'il est vrai qu'une hausse de cette part s'est maintenue durant les années 1960 et 1970, elle a toutefois pratiquement stagné dès 1978-79 et a même diminué à partir de 1981-82.

Dans l'ensemble, de 1975-76 à 1984-85, la part du gouvernement québécois augmentait très légèrement de 84,8 % à 85,7 %, tandis que celle des frais de scolarité diminuait de 12,9 % à 9,7 % et que les autres revenus doublaient leur mise, de 2,3 % à 4,6 % (*Idem*, p. 39). Aussi, cette grande dépendance à l'égard du financement public a certes accentué la crise budgétaire des universités, ne pouvant d'une part augmenter la contribution des étudiants (en raison du gel des frais de scolarité), mais ne pouvant que faiblement compenser le manque à gagner grâce aux autres revenus.

Qui plus est, l'état des finances des universités au cours de cette période n'a pu qu'accentuer les écarts entre le Québec et la moyenne canadienne relativement à certains indicateurs de qualité et d'accessibilité de l'enseignement universitaire. Par exemple, en comparant l'évolution des dépenses de fonctionnement des universités *per capita* au Québec et en Ontario, on s'aperçoit que de 1978-79 à 1986-87, l'écart entre la première et la seconde est passé de 152 \$ à 1 235 \$ en faveur de l'Ontario (en dollars constants de 1978-79) (*Ibid.*, p. 37). À ce sujet, le mémoire du CRÉPUQ souligne notamment les enjeux liés au ratio d'étudiants par professeur, de livres par étudiant, au taux de scolarisation universitaire ainsi qu'au nombre de diplômes de maîtrise et de doctorat décernés par rapport à la population. La lecture de ces comparaisons souligne bien que, malgré les progrès indéniables et exemplaires qui ont suivi la Révolution tranquille, le Québec n'avait pas rattrapé tout le retard accumulé. Par exemple, le taux de scolarisation universitaire a connu une augmentation supérieure, mais un résultat final inférieur à la moyenne canadienne, passant de 6,8 % en 1976 à 9,4 % en 1984; tandis que le Canada passait de 8,2 % à 10,8 % au cours de la même période et l'Ontario de 9,3 % à 12,1 %.

Enfin, au cours de ces quelque dix années, le nombre d'étudiants inscrits dans les universités du Québec n'a cessé de croître, passant de 107 471 à 150 115, soit une augmentation de 42 644 (ou 39,8 %). Dans un contexte où les subventions ne s'ajustaient que partiellement à l'arrivée de ces nouveaux effectifs scolaires, les universités ont dû trouver toutes sortes de moyens pour joindre les deux bouts, quitte à diminuer le ratio EEETP/professeur régulier (de 14 en 1972-73 à un peu plus de 18 en 1984-85), à titre d'exemple (*Ibid.*, p. 43).

De plus, le déséquilibre entre la croissance des revenus et la croissance des dépenses liées aux nouveaux étudiants a fait particulièrement mal aux constituantes de l'Université du Québec, que la

méthode « historique » de financement désavantageait particulièrement. En effet, malgré quelques ajustements, elle n'a pas pu tenir pleinement compte d'une hausse des inscriptions de plus du double (217,7 %) en moins de dix ans. En ne tenant pas compte de l'UQ, la population étudiante est passée de 88 687 à 109 228 étudiants pour la même période, soit seulement 23,2 % d'augmentation. Évidemment, cela ne signifie pas que les universités « privées » n'aient pas écopé elles aussi du sous-financement chronique, mais simplement qu'elles aient eu l'avantage de connaître une croissance moindre des dépenses reliées à la hausse des effectifs.

Tableau 2.12. - Évolution de la population étudiante (EEETP) dans les universités québécoises de 1976-77 à 1984-85

	Bishop's	Concordia	Laval	Montréal¹	McGill	Sherbrooke	UQ	Total
1976-77	1 083	15 191	18 845	25 785	20 871	6 912	18 784	107 471
1977-78	1 130	15 191	19 723	26 129	22 126	7 188	20 914	112 401
1978-79	1 139	15 108	20 495	28 256	17 492	7 476	25 948	115 914
1979-80	1 040	16 998	21 396	28 626	17 952	7 367	27 159	120 538
1980-81	1 060	18 017	21 450	29 142	18 810	7 600	30 356	126 435
1981-82²	1 060	18 017	21 021	29 899	18 710	7 600	33 137	129 444
1982-83	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
1983-84³	1 298	17 320	25 192	31 913	20 582	8 676	38 768	143 749
1984-85³	1 468	17 560	25 980	34 807	20 139	9 274	40 887	150 115

Source: rapports annuels du MEQ (1976-77 à 1980-81) et du MESST (1984-85).

1: Inclut également les H.E.C. et l'École Polytechnique.

2: Il s'agit des prévisions.

3: Il s'agit de données préliminaires.

2.4. Conclusion générale

Sous l'impulsion du nouveau ministère de l'Éducation, rené de ses cendres après près de cent ans, les universités connaîtront leur véritable âge d'or dans la foulée de la Commission Parent, alors que les subventions gouvernementales feront vite oublier les difficiles premiers pas dans la modernité universitaire, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, alors que les étudiants finançaient la plus grande partie de leur fonctionnement.

Bénéficiant d'un gel des frais de scolarité à leur niveau de 1968-69 durant vingt-et-un an, la contribution des étudiants aux revenus des universités baissera d'année en année, pour se voir

largement supplantée par celle du gouvernement provincial, suite aux arrangements fiscaux avec son vis-à-vis fédéral. Toutefois, l'année 1978-79 annoncera la fin des lendemains qui chantent, alors que les premières compressions budgétaires – qui s'amplifieront dans les années suivantes – venaient sonner le glas de l'expansion des universités au Québec.

La Commission d'étude sur les universités, dans son rapport publié en 1979, s'inquiétera d'ailleurs de la menace qui plane sur une université aux prises avec une réduction des revenus et une dépendance à l'égard des fonds privés que l'État souhaite accentuer du même coup. Sa plus grande inquiétude reste que les universités perdent de leur autonomie au profit d'une orientation de leurs activités en vue des retombées. Une crainte qui se verra confirmée dans les années suivantes.

« Or, à l'heure actuelle se dessine au Québec, comme dans l'ensemble des pays occidentaux, une tendance très nette à la diminution de l'autonomie financière et administrative. Cette diminution provient de l'intervention croissante de l'État dans les affaires universitaires. L'augmentation des coûts, la nécessité de rationaliser les budgets, la planification à laquelle les gouvernements ont de plus en plus recours ont pour effet de réduire le champ de l'autonomie institutionnelle. La question qui se pose dès lors dans ce contexte est de savoir dans quelle mesure cette tendance met en danger la liberté académique et de trouver des moyens qui permettent de concilier judicieusement les responsabilités politiques de l'État et les exigences inhérentes aux missions de l'université. » (Commission Angers, 1979, p. 85)

Cette situation difficile allait s'amplifier dès 1986, tandis que les velléités de réduction du rôle de l'État faisaient désormais partie du paysage politique et ce, des deux côtés de la rivière des Outaouais. Les universités auront alors bien du fil à retordre pour tirer leur épingle du jeu et les étudiants connaîtront une hausse spectaculaire des frais de scolarité en seulement cinq ans.

CHAPITRE III

– Les années de vaches maigres (1986-1999) –

Le milieu des années 1980 aura véritablement mis le clou dans le cercueil de la « décroissance planifiée » dont parlait Graveline (1995). En lieu et place, ce sera plutôt une spectaculaire réduction des ressources allouées à l'université qui sera opérée par le gouvernement, malgré une certaine accalmie bien éphémère. Si le financement fédéral de l'enseignement supérieur au Québec paraissait bien discret depuis les années 1960 (étant donné sa nature indirecte), la diminution des paiements de transfert aux provinces rappellera cruellement aux universités québécoises qu'elles doivent une partie non négligeable de leurs subventions à Ottawa. L'indexation partielle de ces montants, suivie de leur gel et puis enfin de leur diminution dramatique après la réforme Axworthy mettront en lumière le mécanisme complexe de la péréquation et l'influence considérable qu'elle exerce sur les programmes sociaux dans tout le pays.

Pendant ce temps, du côté québécois, après des réductions de grande envergure au début des années 1990, le gouvernement Bouchard imposera des coupures jusqu'alors sans précédent depuis la Révolution tranquille. L'État québécois dans son ensemble connaîtra durant ces années une véritable « cure minceur » et peu de secteurs y échapperont, à l'instar de la plupart des pays occidentaux. La table sera donc bien mise pour inviter le secteur privé à compenser le désengagement de l'État, ce qui se fera principalement par le biais des étudiants avec un dégel des frais de scolarité, qui tripleront en moins de cinq ans.

3.1. L'État-providence « revu et corrigé » (1986-1989)

Si le début de la décennie 1980 avait eu droit à son lot de coupures et de mises en question du rôle de l'État dans la société, les années qui suivirent ne représenteront en quelque sorte que la suite logique des orientations initiales. Dans un contexte international où les gouvernements conservateurs arrivent en force (notamment avec Thatcher au Royaume-Uni en 1979, Reagan aux États-Unis en 1981 et Mulroney au Canada en 1984), le modèle de l'État-providence se voit critiqué de toutes parts, y compris par le gouvernement québécois lui-même. D'autant plus que les nouvelles orientations

politiques et économiques à Ottawa auront tôt fait de se refléter sur les ressources allouées au Québec et aux autres provinces par le palier fédéral.

Comme l'explique André Gélinas (2002), malgré certaines velléités de la part du gouvernement péquiste – surtout à partir de 1982 – de freiner la croissance des dépenses publiques, c'est avec le gouvernement libéral qui lui succéda que débute la « première phase » du retrait de l'État au Québec (1985-86). Le parti de Robert Bourassa « *s'était présenté aux élections de 1985 en préconisant une réduction de la taille de l'État* » (Gélinas, 2002, p. 263) et, après son élection, publia le document d'orientation *L'urgence d'un redressement* (1986) où « *il déclare qu'il faut rendre la structure fiscale plus concurrentielle (entendons surtout réduire l'impôt des plus hauts salariés), contrôler les dépenses de manière très serrée et réduire le déficit.* » (*Idem*, p. 266). L'heure était donc à l'idéologie néolibérale en ce début de nouveau mandat et le Parti libéral en était en quelque sorte le porte-étendard sur la scène politique provinciale, étant donné que le Parti québécois, désormais dans l'opposition, défendait une vision plus interventionniste de l'État et que l'Union nationale, déjà grabataire, achevait sa lente agonie.

3.1.1. Les « comités des sages » et le modèle québécois

Dans la foulée de cette nouvelle idéologie, le gouvernement formera trois groupes d'études (communément appelés « comités des sages ») dans le but de formuler des recommandations sur trois thèmes précis, à savoir: la privatisation des sociétés d'État (comité Fortier), la déréglementation (comité Scowen) ainsi que la révision des fonctions et de l'organisation gouvernementales (comité Gobeil). Si les rapports des deux premiers comités se préoccupaient peu ou pas du tout de l'enjeu précis des universités, le rapport Gobeil y est allé de recommandations qui ont rapidement produit un raz-de-marée de mécontentement dans le milieu universitaire, à l'instar de tous les domaines d'intervention de l'État (principalement la santé, l'éducation et les services sociaux).

Avant de se consacrer plus précisément au dernier rapport, mentionnons brièvement les grandes lignes des deux premiers. En somme, le rapport Fortier (*De la Révolution tranquille à l'an deux mille*) préconisait de privatiser plusieurs sociétés d'État, d'évaluer la pertinence de plusieurs autres et de simplement fermer certaines autres. Quant au rapport Scowen (*Réglementer mieux et moins*), il visait à ce que le gouvernement allège la réglementation en vigueur, tant sur les plans économique que social, afin que le Québec accroisse sa compétitivité face à ses voisins canadiens et états-uniens, devenus des

« *compétiteurs* » (Comité Scowen, 1986, p. 75). Aussi la philosophie invoquée « *se fonde en outre sur la conviction de plus en plus répandue que toute intervention supplémentaire de l'État risque de faire plus de mal que de bien par rapport à l'objectif recherché.* » (*Idem*, p. 5). En définitive, il n'est pas étonnant d'apprendre que le mandat principal confié au comité Scowen était de développer un environnement économique et social concurrentiel où l'État se limite à favoriser l'expansion du secteur privé. Il s'agissait en somme d'un virage à 180° par rapport aux orientations mises de l'avant depuis les années 1960, en conformité avec les thèses économiques classiques d'Adam Smith et néoclassiques de Milton Friedman, selon lesquelles la « main invisible » du marché est la mieux placée pour augmenter la richesse de tous les citoyens, tandis que l'État ne peut que freiner son expansion.

« Cet objectif est la création d'un environnement économique et social favorable à la créativité, à l'entrepreneuriat, aux investissements et à la croissance. Il vise le plein emploi, condition indispensable à l'enrichissement humain, matériel et social, individuel et collectif. Les moyens pour le réaliser s'articulent autour d'un projet de développement économique dont le secteur privé constitue le moteur principal, et dont la condition est l'obligation de devenir et de demeurer concurrentiel dans une économie mondiale de plus en plus ouverte et en pleine évolution technologique. » (*Ibid.*, p. 14)

Dernier mais non le moindre, le rapport Gobeil (sobrement intitulé *Rapports*) vaudra au ministre responsable le surnom de « Hache » (son nom complet étant Paul H. Gobeil), puisqu'il préconisera une véritable saignée dans presque toutes les dépenses gouvernementales et une cure minceur dans l'organisation du gouvernement (Guilbert, 1997, p. 7). La première partie du rapport (*L'organisation gouvernementale*) visera l'atteinte « *d'un accroissement de l'efficacité et de l'efficience de l'appareil gouvernemental et même, plus simplement, d'un allègement de ce dernier tout autant qu'en fonction de l'amélioration de la qualité des services fournis à la population* » (Comité Gobeil, 1986, p. 12), ce qui passerait notamment par l'abolition d'une vingtaine de comités et conseils et la révision du mandat et de la gestion de ceux ayant échappé à la moulinette. Mentionnons pour exemples les cas du Conseil de la science et de la technologie, du Conseil de la langue française, du Conseil des collèges et de celui des universités ainsi que le Bureau d'audience publiques, la Régie du logement et même Radio-Québec¹⁹ qui auraient dû cesser leurs activités, de l'avis des auteurs. En ce qui concerne la recherche, le rapport recommande de créer deux nouveaux fonds (pour la recherche fondamentale et appliquée puis pour la recherche et développement) qui intégreraient ceux déjà existants. Enfin, le Comité d'accréditation des associations d'élèves ou d'étudiants serait aboli, à l'instar des subventions

¹⁹ Ce n'est qu'en 1996 qu'elle deviendra Télé-Québec.

versées à ces associations par le gouvernement.

Dans la seconde partie, consacrée à la gestion des programmes gouvernementaux, le préambule fait part des inquiétudes des auteurs quant à l'accroissement du rôle de l'État depuis 1960.

« En termes de ressources, la part du budget du gouvernement du Québec dans le PIB (produit intérieur brut) est passée de 9 % en 1960 à 18,3 % en 1970-1971, pour atteindre, quinze ans plus tard, le niveau de 25,6 %. Si on tient compte des trois niveaux de gouvernement, le secteur public accapare plus de 50 % de la production totale de l'économie québécoise, ce qui est manifestement un frein à son développement à long terme. » (Idem, p. 26)

Le tout s'inscrit dans la « *problématique des finances publiques au Québec [...] caractérisée par un niveau trop élevé de dépenses, par un déficit incompatible avec le niveau des investissements gouvernementaux et par une fiscalité trop lourde et non concurrentielle.* » (Ibid., p. 26). À ce titre, le réseau de l'éducation, tout comme celui de la santé et des services sociaux, est appelé à une plus grande « responsabilité » dans la gestion de ses ressources (7,8 milliards \$ en 1986-87) au moyen d'une décentralisation des responsabilités vers les institutions (écoles, commissions scolaires, cégeps et universités). Si l'ordre universitaire n'est pas touché par la recommandation en faveur du bon d'étude²⁰(contrairement aux écoles primaires et secondaires et même aux cégeps), ses frais de scolarité nettement inférieurs à la moyenne canadienne n'échappent pas à l'oeil vigilant des membres du comité, qui recommandent de les hausser entre trois et quatre fois, selon les programmes d'études. On cherchera toutefois à compenser les effets négatifs sur l'accessibilité au moyen d'ajustements au régime d'aide financière aux étudiants.

« Les frais de scolarité des étudiants réguliers devraient être fixés en proportion du coût des études universitaires, c'est-à-dire entre 20 % et 25 %, et varier selon la discipline étudiée. Ils seraient ainsi automatiquement indexés selon l'évolution des coûts. Les frais de scolarité qui sont actuellement en moyenne de 550 \$ augmenteraient à un niveau moyen de 1 500 \$ à 1 900 \$. » (Ibid., p. 29)

Une telle mesure est justifiée de deux façons: on tient d'abord compte « *des bénéfices personnels que retirent les étudiants des études universitaires* » (Ibid., p. 29), mais aussi du fait que les

²⁰ Le bon d'étude (ou *voucher*) représente une somme d'argent remise par le gouvernement aux parents ou aux étudiants échangeable contre une année d'enseignement à l'établissement de leur choix. Le financement public consiste alors à ce que le ministère verse à chaque établissement un montant équivalent à la somme des bons d'étude reçus.

frais sont les moins élevés en Amérique du Nord. Qui plus est, aux yeux des auteurs, « *L'étudiant se sentirait plus responsable de ses choix et il serait plus exigeant vis-à-vis l'enseignement [...] [et] les universités seraient stimulées à développer l'excellence afin d'attirer les étudiants.* » (*Ibid.*, p. 29). Après le financement, le rapport s'intéresse à l'administration de l'éducation, en invoquant deux conditions *sine qua non* « *pour avoir un système d'éducation axé sur la qualité* » (*Ibid.*, p. 29), soit la possibilité de choisir son école – qui doit être étendue aux ordres primaire et secondaire par le bon d'éducation – et « *la décentralisation complète de l'administration des ressources humaines et matérielles* » (*Ibid.*, p. 29).

On recommande également d'augmenter la tâche de travail des enseignants et professeurs à tous les ordres d'enseignement. Ce qui ferait en sorte qu'à l'université, chaque professeur dispenserait six cours par année (par rapport à une moyenne de quatre à l'époque) et les cours identiques donnés par un même professeur ne compteraient plus que pour la moitié d'un cours pour fins de calculs. Enfin, en dehors du champ de l'éducation, les recommandations du rapport ratissaient large. Mentionnons au hasard: privatisation d'une partie importante des établissements de santé et de services sociaux, réduction massive de l'aide de l'État aux entreprises privées, révision de l'aide sociale pour les personnes aptes au travail, réduction des effectifs de la fonction publique, imputabilité de chacun des ministères quant à ses dépenses, abolition de l'impôt québécois dans le cadre d'une entente de perception avec le fédéral, réduction des subventions au transport en commun, privatisation de Radio-Québec, paiement des soins de santé par les patients jusqu'à un maximum allant entre 1 500 à 2 000 \$ (en plus d'une « facture » fictive les informant du coût total de leurs soins), et nous en passons...

Il va sans dire que le programme combiné des rapports Fortier, Scowen et Gobeil ne pouvait qu'alimenter une grogne sans précédent de la part d'une myriade d'intervenants. Il faut cependant garder en tête qu'il ne s'agissait là que de recommandations adressées au gouvernement, d'autant plus que la composition des trois différents comités ne peut être considérée comme représentative des principaux groupes et opinions dans la société, tout au plus l'était-elle du milieu des affaires²¹. En fait, certains

21 Par exemple, le comité Gobeil était présidé par le président du Conseil du trésor et ministre délégué à l'Administration (Paul Gobeil) et composé de trois membres issus du milieu des affaires (respectivement président de la Banque Nationale, président de Provigo, vice-président de la Banque d'Épargne) et du conseiller politique du Premier ministre. N'y figuraient donc aucun membre du milieu de l'éducation, de la santé et des services sociaux, de la fonction publique, pour ne nommer que ceux-là. Dans la même veine, le rapport Scowen était présidé par un député libéral, adjoint parlementaire et conseiller économique du Premier ministre (Reed Scowen) et composé de sept membres se répartissant comme suit: le président du Conseil du patronat du Québec, le directeur des affaires provinciales de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, deux avocats, un économiste (de l'école néolibérale) une administratrice et le

ministres influents tels que Claude Ryan lui-même (Enseignement supérieur et Recherche) se sont opposés à ce virage idéologique. Si bien que le Premier ministre Bourassa n'a pas cru pertinent de mettre en pratique les recommandations des trois « comités des sages », à l'exception de celles du comité Fortier en procédant à la privatisation et à la vente d'actifs de plusieurs sociétés d'État. Bon nombre d'explications liées au climat politique ont apparemment influencé le gouvernement à laisser ces rapports bien sagement reposer sur des tablettes, en premier lieu les réactions négatives anticipées de l'électorat et le contexte des difficiles négociations pour résoudre l'impasse constitutionnelle (ayant abouti à l'entente du Lac Meech) (Gélinas, 2002, p. 275).

De plus, en ce qui concerne le rapport Gobeil, il semble que l'opposition venait de haut puisque le « *premier ministre s'est très rapidement distancé du rapport Gobeil après que des ministres influents lui aient fait savoir dans des mémoires qu'il n'était pas question que leurs organismes soient abolis.* » (Idem, p. 276). Cette position avait l'avantage non négligeable de ménager des groupes organisés qui auraient vraisemblablement tout fait en leur possible pour éviter que les orientations néolibérales deviennent effectives.

« La grogne à l'endroit du gouvernement de Robert Bourassa prit rapidement de l'ampleur dans toutes les régions du Québec, dans tous les secteurs menacés et en particulier dans les milieux syndicaux. La tendance affairiste avait pris le haut du pavé et avait beau jeu d'imposer ses diktats, tant les forces souverainistes semblaient à bout de souffle, divisées qu'elles étaient entre elles. C'est surtout dans le monde syndical et les milieux populaires que s'organisait l'opposition aux initiatives gouvernementales, les militants politiques étant surtout occupés à fourbir leurs armes en vue du prochain rendez-vous électoral. » (Rouillard et al., 2004, p. 30)

On n'a qu'à penser à la CEQ qui, peu après le dépôt du rapport, a publié une analyse en guise de réplique au triumvirat Fortier-Scowen-Gobeil, dont le titre évocateur *Une contre-révolution tranquille* (1986) illustre clairement sa volonté de se porter à la défense des idéaux sociaux-démocrates à l'origine de l'État-providence. Le ton était donné dès l'introduction, à savoir que la centrale considérait ce rapport comme une apologie du libre-marché au détriment des acquis sociaux et qu'elle déplorait le caractère précipité de l'analyse des trois comités.

P.-D.G. de Shermag. En somme, il s'agit d'une réflexion réalisée par des dirigeants du milieu des affaires et par deux avocats et un économiste (de l'école néolibérale), ce qui a tôt fait de susciter maintes critiques de la part des groupes exclus de ces comités.

« *En moins de quarante pages, sans analyse sérieuse voilà que moins d'une demi-douzaine d'individus, que quelques autres ont appelé des sages, proposent de faire disparaître plusieurs des outils d'émancipation et de développement que le Québec s'est donné depuis un quart de siècle. Ce n'est pas le retour au duplessisme; une différence majeure nous en sépare. Le capital étranger n'impose plus ses diktats, c'est désormais le capital autochtone, géré par une nomenclatura issue de la Révolution tranquille, qui le fait.* » (CEQ, 1986a, p. 9)

Dans un article de *La Presse* publié deux ans plus tard, le journaliste Donald Charrette qualifiait le bilan de « modeste » (Charrette, 1988, p. B1), par rapport aux objectifs initiaux des signataires du rapport Gobeil. « *En termes purement statistiques, le résultat apparaît [sic] assez modeste si l'on compare aux objectifs de départ – une trentaine d'organismes divers sont disparus depuis deux ans. Les organismes qui ont été abolis depuis étaient plutôt périphériques et peu connus du public.* » (*Idem*, p. B1). En somme, le document aura servi à une « *vaste remise en question du fonctionnement de l'État [qui] apparaît [sic] bien enclenchée et irréversible.* » (*Ibid.*, p. B1). L'ex-ministre Gobeil affirmera lui-même que l'objectif de la démarche était davantage de susciter la réflexion que d'obtenir des résultats immédiats, prenant toutefois le soin d'ajouter – onze ans plus tard – qu'il s'agissait aussi d'un manque de courage de la part du gouvernement libéral (Guilbert, 1997, p. 7) qui songeait déjà à se faire réélire.

3.1.2. Une commission parlementaire sur les universités qui se démarque

Quelques mois après le dépôt des trois rapports controversés à l'été 1986, le ministre Claude Ryan convoqua une commission parlementaire de l'éducation ayant pour thème « Les orientations et le financement des universités » et réunissant la grande majorité des intervenants du milieu universitaire. Y prendront notamment part les universités elles-mêmes, les associations étudiantes, les syndicats de professeurs et d'employés, des comités et regroupements tels que le Conseil des universités, l'ACFAS, la CRÉPUQ et des ordres professionnels. Cette forte représentation conduira au total à l'audition de soixante-douze représentants divers et la réception de soixante-dix-neuf mémoires, ce qui permettra d'avoir une vision d'ensemble du panorama des points de vue et intérêts en jeu. Si une première tentative avait été mise en branle par le gouvernement péquiste en 1984, il semble qu'elle n'ait eu que peu de suites. À l'opposé, celle de 1986 apparaît comme « *une étape importante dans l'histoire de l'enseignement supérieur au Québec* » (Bertrand, 1988, p. XII).

« *La Commission se présente d'abord comme la conséquence d'une promesse électorale, un sujet d'espoir et d'inquiétude, et un lieu de confrontation des besoins des institutions*

universitaires, des priorités gouvernementales et des intérêts des diverses sources éventuelles de financement additionnel. Elle apparaît aussi comme une chance de clarifier et d'articuler certains concepts, et comme le début éventuel de la réalisation du programme du Parti libéral en matière d'enseignement supérieur. Enfin elle suit la publication encore récente du rapport Gobeil et oblige tous et chacun à se situer par rapport à ses principales recommandations concernant la vie universitaire. » (Idem, p. 31)

D'un point de vue politique, deux tendances majoritaires au sein des participants se dessineront au fur et à mesure que les travaux prendront forme, que l'on peut qualifier de « tendance libérale » et de « tendance Gobeil »²². Il va sans dire que d'autres positions plus radicales ou encore plutôt mitoyennes verront le jour, mais on retiendra essentiellement une tendance fidèle à la Révolution tranquille, exigeant un plus grand engagement de l'État pour l'université, mais questionnant tout de même certains fonctionnements du système universitaire (tendance libérale); à l'opposé, une tendance exprimant l'urgence de réduire la taille de l'État et ses engagements dans le milieu universitaire (tendance Gobeil). Sans entrer dans le détail de chacun des intervenants, il importe tout de même de tracer un portrait des positions et intérêts défendus par les principaux protagonistes: partis politiques, universités, associations étudiantes, organismes-conseils, groupes d'intérêt et syndicats. Pour les besoins du présent travail, nous nous limiterons à celles des trois premiers groupes.

Du côté des partis politiques, on remarque que les deux principales formations semblaient s'accorder sur la tendance libérale, c'est-à-dire celle du programme du PLQ. Ils s'opposaient donc à la hausse des frais de scolarité et demandaient une révision de la formule de financement afin que les universités sortent de leur état de sous-financement, tout en leur demandant de se doter d'un plan de développement et d'une politique d'évaluation²³. Ce ne sont toutefois que les commissions jeunesse du PQ et du PLQ qui déposeront des mémoires. Dans le premier cas, les jeunes péquistes adopteront *grosso modo* la même position que leurs aînés, avec certaines différences dont l'abolition des frais de scolarité (remplacés par un impôt post-universitaire), des fonds supplémentaires d'Ottawa ainsi qu'une meilleure rationalisation de la gestion et de la performance des institutions et du réseau. À l'opposé de leurs collègues plus âgés, les jeunes libéraux épouseront quant à eux la philosophie néolibérale du

22 La tendance « Gobeil » tire évidemment son nom du rapport déposé par le ministre du même nom. En ce qui concerne la tendance « libérale », elle provient de ce que le PLQ proposait dans son programme en termes d'enseignement universitaire et d'éducation en général.

23 Ce qui ne veut pas dire que cette position ait fait l'unanimité au sein des partis, particulièrement chez le PLQ. Par exemple, la position du gel des frais de scolarité ne fut appuyée que « par une mince majorité » suite aux interventions de Ryan et Bourassa (Paquet, 1986, p. 5).

rapport Gobeil – avec quelques nuances – en réclamant notamment une plus grande concurrence au sein du réseau, des contrats de travail renouvelables aux cinq ans pour les professeurs et une offre du système universitaire selon la demande²⁴.

En ce qui concerne les universités, les positions étaient loin d'être uniformes à bien des égards. Dans l'ensemble, elles ont pris soin de ne pas trop se mouiller concrètement par l'élaboration d'une quelconque vision de l'université et de son rôle dans la société. Tout au plus se sont-elles contentées de rappeler qu'elles avaient un grand besoin de fonds nouveaux pour remédier aux coupures précédentes et à la situation de sous-financement chronique. Aucune n'a défendu le gel ou la réduction des frais de scolarité mais plusieurs ont endossé une hausse des frais de scolarité des étudiants, sans toutefois en préciser la portée ni appuyer leur libéralisation²⁵ (frais différenciés selon les programmes et les universités). Elles ont également souhaité pouvoir collaborer davantage avec l'entreprise privée.

Pour leur part, les associations étudiantes défendirent elles aussi des positions divergentes selon « *l'idéologie, les approches, leur institution d'appartenance, le régime et le niveau de leurs études, leur langue, leur culture.* » (Bertrand, 1988, p. 180). Il est donc à peu près impossible de dégager une vision commune de tous ces différents intervenants. À titre d'illustration, nous nous arrêterons à deux cas de figure de regroupements d'associations étudiantes illustrant bien le clivage entre une tendance « radicale » et « modérée »: l'Association nationale des étudiants du Québec (ANEQ) et le Regroupement des associations étudiantes universitaires (RAEU).

Pour sa part, l'ANEQ s'inscrivait clairement dans le sillon de la Révolution tranquille et de l'État-providence, avançant également que l'accessibilité et la démocratisation de l'enseignement supérieur ne s'étaient toujours pas pleinement réalisées, malgré les avancées déjà réalisées. Ayant pour particularité de regrouper à la fois des associations collégiales et universitaires, elle cherchait d'emblée à « *élever le débat au-dessus de considérations comptables à courte vue* » (*Idem*, p. 151) en ayant la particularité de situer l'enjeu du sous-financement à un niveau socio-politique concernant la philosophie de l'éducation prônée par le gouvernement québécois. Ainsi, elle avançait que « ces

24 Dans les pays où un ministère de l'Éducation ou son équivalent subventionnent les universités, il existe deux modèles en vigueur, soit la gestion par l'offre et la gestion par la demande. Dans le premier cas, il s'agit d'une politique de financement visant à accroître les ressources en prévision de nouvelles inscriptions (offre) et favorise ainsi la démocratisation de l'enseignement. Dans le second cas, il s'agit plutôt d'une politique de financement où le ministère alloue les ressources aux universités en fonction du nombre d'inscriptions au sens strict (la demande).

25 L'Université Laval sera la seule à proposer cette solution

coupures s'inscrivaient dans une véritable stratégie politique visant à prendre les universités à la gorge et créer un contexte propice à des transformations majeures de l'orientation des universités » (*Ibid.*, p. 152). Défendant l'idéal de la gratuité scolaire qui, rappelons-le, avait en quelque sorte été mis « en veilleuse » par le rapport Parent, l'ANEQ présenta même une étude concluant qu'« *une augmentation de 100 % des frais de scolarité [comme le Conseil des universités le recommandait à l'époque] se traduirait par une diminution de 36 % des taux de fréquentation universitaire, toute chose étant égale par ailleurs* » (*Ibid.*, p. 152). Dans l'ensemble, elle se positionna aussi pour un plus grand financement du ministère aux universités, contre l'imputabilité des établissements et les moyens d'évaluation de la performance, pour une réforme du système de prêts et bourses (augmentation des bourses, diminution des prêts) ainsi que pour une réglementation stricte au sujet du financement privé en éducation.

Sur un ton résolument moins contestataire, le RAEU empruntait davantage à « l'ère du temps » privilégiant le développement économique et la contribution des universités à ce qui deviendra par la suite « l'économie du savoir ». À l'opposé de l'ANEQ, selon qui le gouvernement ourdissait secrètement le réalignement de l'université en lui coupant les vivres, ce regroupement exclusivement universitaire prétendait plutôt que « *ce n'est pas un manque de ressources qui a entraîné la crise des universités, mais bien l'incapacité de celles-ci de s'insérer efficacement dans une stratégie économique et sociale d'ensemble* » (*Ibid.*, p. 156). C'est donc par un renforcement des liens entre l'université et le monde des affaires que le changement de cap salvateur aurait permis aux établissements de se sortir de l'impasse dans laquelle elles se retrouvaient. Allant à contre-courant de la plupart des groupes entendus lors de la commission, la RAEU remit également en cause le bien-fondé d'une hausse du financement des universités qui « *pourrait retarder la solution des véritables problèmes* » (*Ibid.*, p. 156), en l'occurrence une gestion peu efficiente des ressources par les établissements. Il s'agissait donc d'accroître l'efficacité et l'imputabilité avant de conclure au sous-financement chronique. Étonnamment, avec une telle vision de l'université au service du développement économique, position qui s'apparentait à celles des jeunes libéraux, la RAEU n'opta cependant pas pour une hausse des frais de scolarité, considérée comme « *un frein majeur au développement de la scolarisation universitaire* » (*Ibid.*, p. 158). Tout au plus se contenta-t-elle d'ajouter que toute décision à cet effet du ministère devrait être précédée par un avis du Conseil permanent de la jeunesse (encore en balbutiement jusqu'à sa création officielle en juin 1987).

Fait à noter, le ministre Ryan accueillera froidement ces deux mémoires, bien que pour des raisons diamétralement opposées. Dans le premier cas, il condamna le manque de « réalisme » des étudiants qui ne se souciaient pas suffisamment des coûts pour les finances publiques de leurs propositions. Il reprochait d'autant plus à l'ANEQ de ne pas reconnaître que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche finançait déjà largement les universités et que les étudiants québécois bénéficiaient de frais nettement inférieurs à ceux des autres provinces. Dans le second cas, la situation apparaissait quelque peu loufoque, puisque le ministre reprocha aux étudiants de ne pas considérer prioritaire l'augmentation du financement des universités qu'il souhaitait tant et réfuta même les prétentions de la RAEU voulant que les universités soient « mal » gérées, ou trop peu efficaces et concurrentielles. Il s'agissait, à vrai dire, de la première fois qu'une association étudiante réclamait au gouvernement de ne pas accroître le financement des universités; de même que la première fois qu'un ministre responsable des universités reprochait aux étudiants de ne pas demander plus d'argent pour les universités!

Dans l'ensemble, les interventions des différents groupes entendus lors de la commission tendaient à défendre deux constats diamétralement opposés voulant qu'il y ait ou non « crise » à l'université. D'un côté, des intervenants tels que le Conseil des universités, le Conseil du Patronat du Québec (CPQ), la CEQ et la plupart des associations étudiantes sont d'avis que des mesures urgentes s'imposent pour sortir l'université de cette crise: ce qui ne signifie pas pour autant que les points de vue convergent sur les solutions à apporter, ni même sur les principales causes de cette crise. Inversement, des intervenants tels que le siège social de l'Université du Québec, la CRÉPUQ ou encore l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (ACFAS) se montrèrent plutôt « *peu enclins à déceler dans le monde universitaire une crise aiguë et menaçant son développement* » (*Ibid.*, p. 187) et insistèrent davantage sur les progrès considérables réalisés par l'université québécoise depuis la Révolution tranquille, bien qu'admettant que des correctifs restaient à apporter. Il ne faudrait également pas passer sous silence que plus du tiers des mémoires se sont contentés d'attirer l'attention de la commission sur certains problèmes sectoriels sans pour autant esquisser une analyse de l'état de l'université au Québec.

Il serait risqué de dégager une vision d'ensemble des diagnostics au sujet de cette « crise » de l'université défendue par plusieurs, tant les opinions divergeaient quant à ce qui en serait la cause. Pour

sa part, Denis Bertrand (1988) dégage six critiques apportées par différents intervenants.

- « *A. Une crise de légitimité (variables d'orientation)*
B. Des malaises engendrés par une trop grande importance de la concurrence ou par son absence
C. Des problèmes de sous-financement (variables d'intrants)
D. Des carences de gestion (variables organisationnelles et administratives)
E. Les lacunes particulières de gestion des ressources humaines
F. Un bilan négatif en matière de productivité (variables de performance) » (Ibid., p. 188-196)

Au sujet des problèmes de sous-financement, de l'avis d'intervenants tels que le Conseil des universités, la CRÉPUQ, les universités, les professeurs, l'ANEQ et même le ministre Ryan, les problèmes que connaissait le monde universitaire (tels que l'insuffisance de matériel adéquat, la pauvreté de plusieurs bibliothèques ou encore le recours grandissant aux chargés de cours) trouvaient leur principale origine dans le manque de ressources financières mises à leur disposition. Une fois accordées au diapason du sous-financement, les positions se scindaient par contre en un chœur dissonant de mesures à prendre pour y remédier: pour les uns, ce sont les fonds gouvernementaux (de Québec et d'Ottawa) qui sont insuffisants; les seconds prétendent que les étudiants ne contribuent pas suffisamment par le biais des frais de scolarité; les derniers déplorent la faible participation du monde des affaires aux revenus des universités. Enfin, Denis Bertrand (1988) fait ressortir onze objectifs proposés lors de la commission qui, bien sûr, sont souvent en contradiction les uns avec les autres, mais donnent néanmoins un portrait intéressant de la mosaïque d'idées qui se sont entrecroisées lors des auditions.

- « *1. assurer l'ajustement de la vie universitaire aux besoins multiples de la société;*
2. améliorer la cohérence du réseau universitaire;
3. libéraliser et déréglementer le monde universitaire;
4. redresser la situation financière des institutions universitaires;
5. accroître leur efficacité et leur efficience;
6. revaloriser l'enseignement;
7. développer la recherche;
8. faire une meilleure place à la mission service à la collectivité;
9. améliorer le fonctionnement des structures de base et de coordination des universités;
10. bonifier la condition étudiante;
11. réorganiser le travail des personnels des institutions universitaires. »
(Ibid., p. 197- 198)

Suite à la commission, un programme de redressement du financement des universités a été instauré en mars 1987 avec une augmentation de 8% des subventions de fonctionnement (81,5 millions \$), une première depuis 1978. Dans le moyen et long terme, le gouvernement s'engagea dans « *un plan transitoire de quatre ans devant permettre l'injection de 119 millions de dollars de ressources additionnelles dans les universités du Québec* » (*Ibid.*, p. 222), des mesures furent prises en vue de développer les liens entre les universités et les entreprises privées et on chercha à accroître la reddition de comptes de la part des établissements. Par contre, le gel des frais de scolarité ne semblait pas remis en question par Claude Ryan, malgré le fait qu'il ait constaté qu'une bonne partie des mémoires invoquaient cette solution pour accroître les revenus des universités. Ces mesures découleront du fait qu'après avoir entendu l'ensemble des intervenants, le ministre conclura que le sous-financement des universités était un fait avéré.

« Le résultat majeur des travaux de la commission me semble devoir être une prise de conscience plus large et plus approfondie non seulement des problèmes de financement des universités, lesquels furent à l'origine du mandat de la commission, mais aussi de la vocation capitale des universités pour notre avenir collectif et des problèmes très importants d'orientation qui se posent à elles.

[...]

Malgré quelques voix discordantes, la tendance très forte des témoignages que nous avons entendus indique qu'il y a un problème très préoccupant de sous-financement de nos universités dont les conséquences risquent d'ailleurs d'être très coûteuses s'il n'est pas mis fin à cette situation dans les meilleurs délais. » (MESS, 1986, p. 3-7)

3.1.3. Quand le fédéral s'en mêle

Mentionnons en premier lieu que si le gouvernement québécois reste la principale source de revenus pour les universités, une part importante de ces fonds provient indirectement du gouvernement fédéral, par le biais du programme de péréquation et d'autres ententes bilatérales. À ce titre, il importe de distinguer trois niveaux d'intervention fédérale.

« Au niveau intergouvernemental: lorsque l'argent transite d'un gouvernement à l'autre par l'intermédiaire du Ministère des finances [sic] (fonds consolidé). Le gouvernement provincial peut allouer ces fonds librement (subventions/FPE) ou simplement distribuer les fonds fédéraux conformément à une entente négociée (bourses et moniteurs de langue seconde).

Au niveau des établissements: il s'agit d'actions du Gouvernement fédéral [sic] visant directement les collèges et les universités qui se concrétisent par des investissements

directs ou des contrats. [...]

Au niveau des individus: ce type d'intervention vise principalement les chercheurs (professeurs et étudiants gradués) et les étudiants étrangers. » (Conseil des universités, 1988, annexe III, p. 1)

L'intervention au niveau intergouvernemental sous la forme de subventions aux provinces a toujours été la principale source de revenus pour les universités, depuis l'entente conclue entre Ottawa et Québec en 1961. Cette réalité a pris différentes formes: de 1967 à 1977, le gouvernement fédéral versait aux provinces la moitié des dépenses admissibles des universités; de 1977 à 1983, sous la forme du FPE (Financement des programmes établis, dont environ le tiers²⁶ est consacré à l'enseignement postsecondaire) qui calculait les subventions versées aux provinces selon l'évolution du produit national brut (PNB) et non plus des dépenses. En 1984, le nouveau gouvernement conservateur modifiait le calcul de sa contribution aux provinces en divisant le FPE en deux secteurs (santé et enseignement postsecondaire), limitant la croissance des dépenses à 6 % et 5 % pour les deux années suivantes. Enfin, en 1986, Ottawa « *continuit son processus de désengagement financier envers le FPE en réduisant le taux de croissance des transferts à celui du PNB diminué de 2 %.* » (*Idem*, p. 9), ce qui signifiait en clair des coupures de fonds destinés aux universités.

Historiquement, les programmes de transferts fédéraux se sont développés en quatre phases distinctes: de 1950 à 1976, de 1977 à 1994, de 1995 à 2003, de 2004 à aujourd'hui. La première phase se caractérisait par des programmes à frais partagés; la seconde par des programmes à frais partagés et un financement en bloc; la troisième se caractérisait par du financement en bloc seulement, tout comme la quatrième. Aussi, la première phase comportait quatre volets (assurance-hospitalisation, assurance-maladie, enseignement postsecondaire et Régime d'assistance publique du Canada); la seconde deux volets (Financement des programmes établis et Régime d'assistance publique du Canada); la troisième n'en comportait qu'un seul (Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux) (Commission Séguin, 2002, p. 78). La quatrième phase est le résultat de la scission du TCSPS en deux transferts distincts pour la santé (TCS) et les programmes sociaux (TCPS) (Madore, 2003).

Sans entrer dans les détails comptables du FPE, notons qu'un changement apporté en 1982 avait conduit, selon le ministère des Finances du Québec, à « *un manque à gagner estimé à 3 122 000 000 \$*

26 De 1977 à 1983, cette part est estimée à 32,1 % par le gouvernement fédéral.

pour le Québec de 1982-1983 à 1991-1992 » (Conseil des universités, 1988, annexe III, p. 13) pour l'ensemble du FPE. De même, « de 1982-1983 à 1991-1992, le programme du 6 et 5 % aura entraîné des pertes de plus de 700 000 000 \$ au Québec » (*Idem*, p. 13), toujours selon le ministère des Finances. Ce dernier ajoutait enfin que la diminution de 2 % du PNB effectuée en 1986 entraînerait un manque à gagner « évalué à plus de 2 milliards de dollars pour le Québec d'ici 1991-1992. » (*Ibid.*, p. 14). Si l'on additionne ces trois montants et qu'on les divise par la part du FPE consacrée à l'enseignement postsecondaire (32,1 %), on en arrive à un manque à gagner de 1,87 milliard \$ pour l'enseignement postsecondaire²⁷. Pour sa part, l'Association canadienne des universités évalue, pour la période allant de 1986-87 à 1994-95, à 1,7 milliard \$ (Graveline, 1995, p. 28) les pertes nettes au Québec pour le secteur postsecondaire.

**Tableau 3.1. – Transferts fédéraux au Québec dans le cadre du FPE
au titre de l'enseignement postsecondaire, de 1977-78 à 1987-88¹**

Année	Transfert fiscal	Transfert financier	TOTAL
1977-78	349,5	249,5	599,0
1978-79	393,7	270,9	664,6
1979-80	444,9	298,2	743,1
1980-81	515,3	313,0	828,3
1981-82	581,7	345,9	927,6
1982-83	603,0	374,6	977,6
1983-84	618,2	422,9	1 041,1
1984-85	673,3	415,3	1 088,6
1985-86 ²	736,0	431,8	³ 1 168,8
1986-87 ²	798,0	443,5	1 241,5
1987-88 ²	856,5	456,7	1 313,2

Source: Conseil des universités, 1988, annexe III, p. 15.

1: Base fédérale, soit 32,1 % de la contribution totale au FPE en tenant compte des transferts de points d'impôts.

2: Données sujettes à réajustement (au moment de la publication).

3: Le nombre est fidèle aux données d'origine, bien que le total indiqué soit légèrement supérieur à la somme du transfert fiscal et du transfert financier.

Tel qu'indiqué précédemment, la réforme Axworthy de 1994 a eu pour effet de diminuer nettement les fonds transférés du fédéral aux provinces. Cependant, les modifications apportées par les conservateurs après leur élection de 1984 avaient déjà inauguré une croissance annuelle inférieure à l'inflation. Une lecture des données de 1977-78 à 1993-94 indique d'ailleurs clairement que, dans le cas

²⁷ Il s'agit bien sûr d'une estimation qui ne vise qu'à donner un ordre de grandeur des coupures (indirectes) qui ont pesé sur l'éducation postsecondaire durant ces années. Cependant, les compressions totales évaluées par le ministère des Finances québécois atteignent bel et bien, santé et enseignement postsecondaire confondus, la somme de 5,82 milliards \$.

du Québec, les sommes totales brutes (tous types de transferts fédéraux confondus) ont commencé à décroître dès 1985-1986 et, dans le cas précis du financement des programmes établis (FPE), dès 1980. Aussi, le suivi des principales modifications apportées de 1977 à 1991 s'avère des plus pertinents afin de comprendre l'évolution des transferts fédéraux dans le budget provincial.

Figure 3.1. - Évolution des modifications au FPE, de 1977 à 1991

Année	Principales modifications au programme FPE
1977	Introduction du système dit Financement des Programmes Établis: Rassemblement des programmes d'assurance-hospitalisation, de santé et de l'enseignement post-secondaire. Les provinces reçoivent 13,5 % de point de l'impôt sur le revenu personnel, 1 % de l'impôt sur le revenu des corporations plus des transferts financiers sur une base per capita, indexé à la croissance moyenne du PIB sur trois ans.
1982	La garantie de revenu (découlant de la réforme fiscale fédérale de 1972 qui affectait la capacité fiscale des provinces) est abolie et la formule est amendée de manière à ce que les paiements per capita soient les mêmes pour chaque province. Les paiements sont répartis comme suit: 67,9 % pour la santé et 32,1 % pour l'enseignement post-secondaire. Ces parts correspondent à l'importance relative passée de ces deux dépenses.
1983	Le gouvernement fédéral adopte le programme 6 % et 5 %: la croissance des frais partagés de l'enseignement post-secondaire est limitée à 6 %.
1984	La croissance des frais partagés de l'enseignement post-secondaire est limitée à 5 %. Le gouvernement fédéral met en vigueur la loi canadienne sur la santé qui pénalise les provinces qui imposent des frais d'utilisation aux usagers.
1986	Introduction de la loi C-96: réduction du facteur de croissance des transferts (taux de croissance du PIB – 2 %) à partir de 1986-87.
1989	Le gouvernement fédéral réduit le facteur de croissance des transferts de 1 % additionnel (taux de croissance du PIB – 3 %) pour 1990-91.
1990	Gel de deux ans des transferts per capita du Financement des Programmes Établis (1990-1992).
1991	Gel de trois autres années (1992-95) des transferts per capita du FPE (au niveau de 1990-1991).

Source: Vaillancourt, 1995, p. 7-8.

En ce qui concerne l'intervention fédérale au niveau « des individus » et des établissements, elle se limite essentiellement au financement de la recherche sous toutes ses formes, bien qu'il existe néanmoins certains programmes en lien avec le bilinguisme et les échanges internationaux d'étudiants. En fait, la part du fédéral dans le financement direct de la recherche dans les universités québécoises est traditionnellement demeurée nettement supérieure. Par le biais de conseils subventionnaires découpés selon les grands secteurs de la recherche (par exemple le Conseil de recherche en sciences humaines ou encore le Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie), le gouvernement fédéral contribuait alors pour plus de la moitié aux revenus des universités pour fins de recherche. En 1985-86, c'étaient plus de 111,5 millions \$ sur un total de 212 millions \$ (soit 52,6 %); tandis que Québec en fournissait 56,7 millions \$ (26,7 %), le secteur privé 22,3 millions \$ (10,5 %), l'enseignement supérieur 11,0 millions \$ (5,2 %) puis les « sources étrangères » 6,6 millions \$ (3,1 %) (Conseil des universités, 1988, annexe IV, p. 45).

Tableau 3.2. - Évolution des transferts fédéraux dans le budget du gouvernement québécois, de 1977 à 1994 ¹

Année financière	Transferts fédéraux totaux ²	(Part des transferts consacrée au FPE ³)	Revenu budgétaire total (Québec)	% par rapport aux revenus budgétaires
1977	2 560,9	845,0	n/d	n/d
1978	3 135,9	1 197,4	11 168,3	28,1 %
1979	3 332,7	1 201,6	11 899,0	28,0 %
1980	3 823,6	1 198,7	13 276,7	28,8 %
1981	3 971,7	1 189,2	14 694,0	27,0 %
1982	4 571,5	1 225,8	17 481,7	26,1 %
1983	5 292,3	1 101,3	19 210,3	27,5 %
1984	6 336,5	1 720,8	21 410,9	29,6 %
1985	6 221,0	1 941,7	22 340,0	28,6 %
1986	5 872,1	1 821,9	23 983,6	25,9 %
1987	6 175,9	1 682,0	25 359,5	23,2 %
1988	6 450,5	1 653,2	28 129,8	22,0 %
1989	6 705,9	1 668,2	29 794,8	21,6 %
1990	6 998,6	1 502,0	31 013,9	21,6 %
1991	6 772,0	1 521,5	32 988,4	21,2 %
1992	7 794,3	2 236,4	34 450,8	19,7 %
1993	7 772,0	1 743,0	35 422,6	22,0 %
1994	7 733,0	1 841,0	36 085,0	21,5 %

Source: Vaillancourt, 1995, p. 10-12.

1: À l'exception de celles de la dernière colonne, les données sont en millions de dollars courants.

2: Péréquation, autres transferts liés aux accords fiscaux, contributions aux programmes de bien-être, autres programmes.

3: Financement des programmes établis (assurance-hospitalisation, santé, enseignement postsecondaire).

Or, en même temps qu'il diminuait les transferts de fonds du FPE en 1986, le gouvernement Mulroney modifiait le calcul des sommes allouées aux différents fonds subventionnaires en vue de *Renforcer l'association du secteur privé et des universités pour la recherche*, comme le titre le dépliant explicatif des règles de la politique de subventions de contrepartie. Souhaitant que les universités travaillent activement à mobiliser le secteur privé pour recevoir davantage de financement voué à leurs dépenses de recherche, Ottawa établissait ainsi cette « politique de subventions de contrepartie ». En somme, il s'agissait de calculer les fonds versés en recherche (par le biais des trois conseils alors existants) en proportion des fonds privés recueillis par les universités. Ce type de « contrat de performance » visait évidemment à ce que les universités privilégient les recherches susceptibles d'intéresser le secteur privé (essentiellement le monde des affaires) avant de mériter des subsides gouvernementaux directs. Cette approche n'était pas sans soulever quelques questions au sujet de

l'utilisation des fonds publics selon les normes de l'entreprise privée.

« À compter du 1er avril 1987, le gouvernement fédéral fournira aux trois conseils de subventions à la recherche de nouveaux fonds équivalant aux contributions faites par le secteur privé à la recherche universitaire. Ces fonds seront assujettis à des plafonds annuels imposés à chaque conseil. De 1990 à 1991, ces conseils ajouteront à leurs budgets un montant maximal de 369,2 millions de dollars pour doubler l'aide financière privée à la recherche universitaire.

Le gouvernement fédéral fournira aux conseils des fonds visant à doubler les contributions du secteur privé qui ont été remises aux universités soit directement soit par l'entremise des conseils.

[...]

Dans le cadre de cette politique, le secteur privé comprend: les particuliers, les entreprises, les organisations à but non lucratif et philanthropiques, les fondations privées, les fiducies et certaines sociétés d'État ayant leur siège au Canada ou à l'étranger. » (Ministère d'État chargé des sciences et technologie, 1986, p. i)

3.1.4. Un dégel chaudement applaudi par les uns, mais qui donne des sueurs froides à d'autres

Dans les années qui suivirent la création du ministère de l'Éducation, les frais de scolarité ont été *grosso modo* maintenus au même niveau pendant plus de vingt ans, tel que décrit précédemment. Or, puisque le coût de la vie a évidemment augmenté durant ces années, certains ont remis en question ce gel qui, de leur avis, contribuait au sous-financement des universités. À l'inverse, d'autres ont souligné que cette mesure favorisait l'accessibilité aux études universitaires, demandant parfois même leur abolition. On se souviendra à ce sujet que la Commission Parent avait recommandé de maintenir les frais à leur niveau de l'époque et invitait le ministère et les universités à les réduire graduellement pour tendre vers la gratuité scolaire. On peut donc penser que la situation qui a prévalu durant ces années résulterait en quelque sorte d'un certain compromis entre, d'une part, les acteurs demandant que l'on tende vers la gratuité scolaire (par exemple, les associations étudiantes et les syndicats) puis, d'autre part, des organisations telles que le Conseil du patronat du Québec – ou encore, plus tard, le Conseil des universités et le Conseil supérieur de l'éducation – et la plupart des universités elles-mêmes qui réclamaient au contraire une plus grande diversité de leurs revenus grâce à la hausse des frais pour les étudiants.

Ce relatif *statu quo* ne pouvait évidemment évoluer que vers deux alternatives: soit une augmentation des frais de scolarité, soit l'instauration de la gratuité scolaire. Initialement, il semble que

ce soit la seconde option qui fut mise de l'avant par les gouvernements, mais on envisageait dans un lointain avenir cette absence de frais. En fait, des années 1960 aux années 1970, les libéraux de Jean Lesage et les péquistes de René Lévesque avaient même inscrit cet objectif dans leur programme politique (Pauquet, 1977, p. 16). Cependant, les deux partis en viendront à mettre de côté cet engagement une fois au pouvoir et redéfiniront le concept de gratuité scolaire en excluant le niveau universitaire. Autres temps, autres moeurs, pourrions-nous avancer, les positions des principaux partis politiques durant la Révolution tranquille et par la suite étaient sans équivoque.

« En 1963, René Lévesque alors ministre des richesses naturelles sous le gouvernement libéral de Jean Lesage déclarait à l'attention du président de l'Association générale des étudiants de l'Université de Montréal (AGEUM) et du recteur de la même université que la gratuité scolaire est le meilleur moyen pour promouvoir la cause de l'éducation et assurer l'accessibilité générale à l'enseignement.

A peine quelques années plus tard et toujours dans la même veine, le programme du Parti Québécois dont Monsieur Lévesque est président affirme qu'un gouvernement, du Parti Québécois s'engage à "instituer la gratuité générale des cours à tous les niveaux, étendre jusqu'à l'âge de 18 ans la période de scolarisation obligatoire et établir un système cohérent de bourses ou allocations de subsistance et éventuellement le régime du pré-salaire". Ici, il y a similitude avec le programme du Parti Libéral de 1960 qui à la veille de la révolution tranquille annonce pour l'immédiat la "gratuité scolaire à tous les niveaux de l'enseignement, y compris celui de l'université". » (Idem, p. 16)

Si le gouvernement libéral élu en 1985 a effectivement respecté son engagement du gel jusqu'à la fin de son mandat, les membres du parti s'entendront finalement en novembre 1988 sur une position stipulant que *« le dégel des frais puisse se faire simultanément aux actions concrètes visant l'amélioration de l'enseignement universitaire. »* (Crête, 1989). Il faudra cependant attendre au second mandat obtenu en décembre 1989 pour que cette politique devienne effective. Sans tarder, le ministre Ryan annoncera au lendemain des élections son intention de mettre fin à plus de vingt ans de maintien du niveau des frais de scolarité.

Cette mesure allait en quelque sorte faire dissiper bien des illusions au sujet de la volonté initiale d'atteinte progressive de la gratuité scolaire: il s'agissait de l'annonce de la première augmentation depuis le milieu des années 1960. Bien plus encore, c'était la première fois qu'un des deux grands partis politiques non seulement évacuait le « vieil » idéal du rapport Parent, mais préconisait également dans son propre programme une augmentation de ces frais. Si cette annonce créa

une onde de choc chez les opposants, dont au premier rang les étudiants eux-mêmes, il s'agissait par contre d'une réalité bien prévisible et clairement exprimée par le Parti libéral l'année précédente. Sans compter le fait que la question revenait fréquemment dans l'actualité et que la commission parlementaire de 1986 aura certainement fait réaliser au gouvernement libéral que des acteurs importants voyaient la mesure d'un bon oeil, dont la plupart des universités elles-mêmes.

Il va de soi qu'une telle mesure ne pouvait que susciter un mouvement d'opposition soutenu principalement par une large majorité d'associations étudiantes et de centrales syndicales. Malgré un mouvement de grève générale déclenché en janvier 1990 pour forcer le gouvernement à faire marche arrière, ce dernier ne reculera pas et procédera à une hausse des frais substantielle, en les maintenant néanmoins au-dessous des frais moyens canadiens. L'indice des prix des frais de scolarité universitaires calculé par Statistique Canada témoigne de cette inflation galopante du prix des études puisqu'on constate que l'indice a crû de 175,5 points en seulement trois ans (1988-90 à 1992-93). Pendant ce temps, malgré une moyenne canadienne de frais de scolarité toujours plus élevée, l'indice canadien augmentait de 62,2 points. À cet égard, le Québec revêt un caractère distinct puisqu'il restait la seule province à ne pas avoir connu de hausse des frais de scolarité depuis plus de vingt ans.

Tableau 3.3. - Évolution comparée de l'indice des prix des frais de scolarité universitaires, de 1984-85 à 1992-93

Année académique	Indice des prix des frais de scolarité universitaires	
	Canada	Québec
1984-85	100,0	100,0
1985-86	105,0	100,0
1986-87	109,1	100,0
1987-88	115,9	100,0
1988-89	121,2	100,0
1989-90	129,8	100,0
1990-91	151,3	173,2
1991-92	176,9	249,1
1992-93	192,0	275,5

Source: Statistique Canada, *Frais de scolarité et de subsistance 1992-93*, no 81-219.

Suivant le principe des vases communicants, cette nouvelle entrée de fonds dans le système universitaire allait modifier la part assumée par les étudiants au chapitre des revenus des universités (ceux de fonctionnement général). De 1987-88 à 1993-94, elle doublera pratiquement, tandis que la

part publique (provenant majoritairement du palier provincial) diminuera de 11,1 %. Quant aux autres sources privées, elles resteront toujours bonnes dernières (3,5 % en 1993-94), mais avec une considérable augmentation proportionnelle de l'ordre de 175 %.

Ce qui fait que ces années favoriseront une plus grande privatisation des sources de financement universitaire, essentiellement absorbée par les étudiants. C'est cependant dans le domaine de la recherche que l'influence grandissante des fonds privés se fera sentir. D'une contribution de 23,4 % en 1987-88, les sources privées la hausseront à 35,2 % en 1993-94, et pour l'essentiel sous la forme de dons (legs, dons et octrois non gouvernementaux). Tous fonds confondus (fonctionnement général, recherche, immobilisations), les dépenses publiques en éducation diminueront de 80,4 % à 72,0 % durant ces six années, tandis qu'inversement, celles de sources privées croîtront de 19,5 % à 28,0 %. Ainsi, sur des revenus totaux de 2,8 milliards \$ en 1993-94, les universités tireront 2 milliards \$ du public et 0,8 milliard \$ du privé (CEQ, 1996, p. 109-118).

Tableau 3.4. – Évolution des revenus des universités versés au fonds de fonctionnement général, de 1987-88 à 1992-93

Sources	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94
Publiques	89,5 %	89,0 %	88,4 %	85,7 %	82,3 %	80,8 %	79,5 %
Provincial	89,3	88,9	88,3	85,6	82,2	80,8	79,4
Fédéral ¹	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Autres paliers gouvernementaux ¹	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Privées	10,7 %	11,1 %	11,5 %	14,3 %	17,7 %	19,2 %	20,5 %
Droits de scolarité	8,7	8,8	8,6	11,3	14,6	16,1	17,0
Legs, dons et octrois non gouvernementaux	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Revenus de placement	0,7	0,8	0,9	1,5	1,5	1,2	1,2
Divers	1,1	1,1	1,6	1,1	1,2	1,5	2,0

Source: Conseil supérieur de l'Éducation, 1996, p. 118.

1: Bien qu'en pourcentage, le fédéral et les autres paliers gouvernementaux n'aient souvent aucune contribution comptabilisée, celles-ci existent bel et bien et sont de très petite taille. Cela explique le léger écart de 0,1 % pour les deux dernières années entre les contributions publiques totales et celles du gouvernement provincial. Par ailleurs, nous ne tenons ici compte que des contributions directes aux universités, ce qui fait que les paiements de transfert et autres ententes fédérales-provinciales ne sont pas prises en comptes.

Selon les données du *Rapport annuel 1990-1991* du MESS, les frais de scolarité sont passés d'une moyenne de 540 \$ à une moyenne de 890 \$, soit une hausse de 164,8 % ou 350 \$; puis l'année suivante, une seconde augmentation, celle-là à 1 240 \$ par année en moyenne (139,3 % de plus). La

tendance se poursuivait encore en 1992-93, alors qu'il en coûtait en moyenne 1 623 \$ (en incluant les droits afférents, ce qui donne environ 100 \$ de moins pour les seuls frais de scolarité ou 1 523 \$). Pour l'année 1993-94, ce sont alors 1 632 \$ en moyenne que les étudiants devaient défrayer, montant qui restera sensiblement le même en 1994-95 avec une moyenne de 1 665 \$ (MESS, 1992, p. 18; MESS, 1993, p. 17; MESS, 1994, p. 15; MEQ, 1994, p. 25)²⁸.

Depuis 1994-95, seuls les frais exigés aux étudiants étrangers ont augmenté et l'on exige de tels frais aux étudiants canadiens hors-Québec depuis 1997-98²⁹. Aussi, depuis 1996-97, les frais de scolarité sont standardisés pour tous les programmes (de premier cycle) en fonction du nombre de crédits, ce qui donne 55,61 \$ par crédit. Bien que les frais de scolarité soient gelés depuis 1994-95, ceux dits « afférents » fixés par les universités n'ont cessé d'augmenter, ce qui fait qu'en fin de compte, les frais totaux payés par les étudiants n'ont pas été gelés.

Enfin, pour faire face aux critiques concernant l'accessibilité à l'enseignement universitaire menacé par les hausses successives des frais de scolarité, le régime d'aide financière aux études fut révisé en 1990 dans une nouvelle Loi sur l'aide financière aux étudiants remplaçant l'ancienne Loi sur les prêts et bourses aux étudiants et inaugurant des changements importants quant à la façon de calculer l'aide et sa répartition en prêts et en bourses. Cette refonte eut comme conséquence l'ajout de 22 millions \$ en prêts et de 33,5 millions \$ en bourses. Comme prévu, les étudiants universitaires furent plus nombreux que jamais à s'inscrire au régime en raison des frais qui augmentaient. À vrai dire, une curieuse tendance se dessinait depuis quelques années, soit une diminution du nombre d'étudiants universitaires bénéficiant du régime de prêts et bourses. Ce régime minceur – suivi par de moins en moins d'étudiants – ne faisait alors plus le poids face à l'effort que demandait la hausse des frais de scolarité, qui contribuait néanmoins à faciliter momentanément l'exercice financier des universités.

Ainsi, en 1986-87, 58 973 d'entre eux recevaient des prêts et bourses, ce nombre diminuant par la suite jusqu'en 1989-90 pour atteindre 54 481 (soit 7,6 % de moins). Suite aux changements apportés pour l'année 1990-91, ce furent 58 711 étudiants universitaires qui reçurent une aide financière, soit 7,2

²⁸ Notons que Statistique Canada et les ministères (MEQ et MESS) ne calculent pas les frais de scolarité de la même façon, ce qui donne de légers écarts entre les deux sources, mais ne dément pas pour autant la tendance observée et les proportions dans lesquelles elle se déploie.

²⁹ Pour les étudiants étrangers, ce montant était de 5 788 \$ en 1992-93 et, depuis 1998-99, il a été augmenté en fonction du type de programme, ce qui donnait par exemple entre 5 790 \$ et 7 500 \$ pour 1998-99.

% de plus. Malgré tout, ces bonifications aux paramètres de calcul laissèrent bon nombre de revendications étudiantes sur la glace, notamment la reconnaissance de l'autonomie dès le départ du domicile familial³⁰ et on lui reprocha notamment de favoriser l'endettement plutôt que d'accroître la proportion de l'aide versée en bourses. Malgré tout, la différence était palpable par rapport à l'année précédente.

Tableau 3.5. – Effets des changements apportés à l'aide financière aux étudiants pour l'année 1990-91

	Prêts émis		Prêt moyen	Bourses émises		Bourse moyenne	Aide moyenne totale d'un boursier
	Nombre	Montant (millions \$)		Nombre	Montant (millions \$)		
1989-90							
Baccalauréat	47 550	116,7	2 454 \$	23 592	68,2	2 891 \$	5 531 \$
Maîtrise	5 970	18,8	3 155 \$	3 373	10,3	3 054 \$	6 346 \$
Doctorat	961	3,1	3 205 \$	518	2,2	4 207 \$	7 517 \$
Universitaire	54 481	138,6	2 544 \$	27 483	80,7	2 936 \$	5 670 \$
1990-91							
Baccalauréat	50 182	132,7	2 644 \$	28 623	96,6	3 375 \$	6 097 \$
Maîtrise	7 210	23,6	3 273 \$	4 286	14,4	3 360 \$	6 810 \$
Doctorat	1 319	4,3	3 260 \$	796	3,2	4 020 \$	7 443 \$
Universitaire	58 711	160,6	2 735 \$	33 705	114,2	3 388 \$	6 252 \$

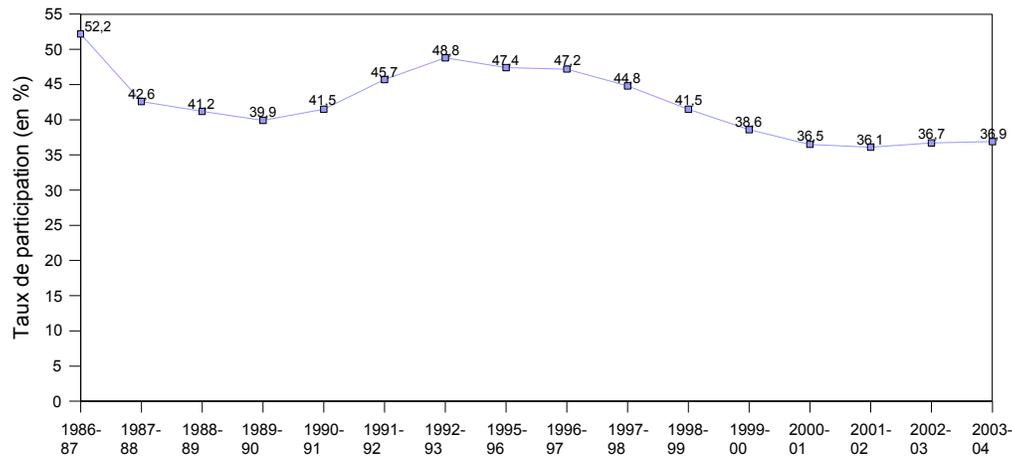
Source: MESS, *Statistiques sur l'aide financière aux étudiants*, 1989-90 à 1990-91.

Dans l'ensemble, pour la période allant de 1986 à 1999, une proportion considérable d'étudiants universitaires seront bénéficiaires de prêts et/ou de bourses par l'entremise du gouvernement québécois. On notera cependant une diminution significative au cours des années 1980 et, plus encore, vers la fin des années 1990. Plusieurs interprétations restent possibles quant à cette baisse du nombre de bénéficiaires par rapport aux étudiants inscrits à temps plein. De l'avis du ministère de l'Éducation, le nombre de bénéficiaires de l'aide financière aux études est en corrélation avec le taux de chômage, ce qui signifierait que, durant les années où l'économie se porte bien, moins d'étudiants demanderaient de l'aide. Il ne faut cependant pas perdre de vue que d'importantes modifications ont été faites au cours de ces deux décennies, avec notamment pour résultats de hausser la partie de l'aide versée en prêts par

³⁰ Depuis les années 1960, l'aide financière aux études a toujours distingué les demandeurs selon qu'ils étaient autonomes ou non-autonomes. Ce statut s'obtient de plusieurs façons, les plus fréquentes étant l'obtention de 90 crédits universitaires, le mariage, la maternité ou la paternité et l'arrêt des études pour une période prolongée. Traditionnellement, les associations étudiantes ont maintes fois réclamé que l'étudiant qui quitte le domicile familial, peu importe les circonstances, soit reconnu comme autonome, ce qui n'a jamais été accepté par le ministère.

rapport à celle en bourses. Enfin, le nombre de demandes refusées par le ministère a eu tendance à croître au cours de la même période, le premier motif de refus demeurant les ressources financières trop élevées (par rapport aux critères administratifs). Un fait cependant demeure: de plus de la moitié (52,2 %) qu'ils étaient en 1986-87, les étudiants universitaires bénéficiaires de l'aide financière aux études a chuté pour atteindre un peu plus du tiers (36,9 %) en 2003-04.

Graphique 3.1. – Évolution du taux de participation à l'aide financière aux études chez les étudiants universitaires, de 1986-87 à 2003-04



Source: MESS et MEQ, Statistiques sur l'aide financière aux études, 1986-87 à 2003-04.

Notons en terminant que, malgré la hausse sans précédent des frais de scolarité, les inscriptions universitaires ont suivi une évolution semblable à celle des années précédentes (entre 2 à 3 % de plus par année) jusqu'à l'année 1993-94 où elles ont commencé à diminuer. Une étude plus approfondie serait nécessaire pour conclure que la hausse des frais de scolarité a eu un rôle important ou non dans ce phénomène. À titre d'hypothèses, on peut aussi penser que la baisse de la natalité pourrait expliquer en partie cette chute, ou encore une reprise économique. Cependant, si l'on tient compte du fait que le taux d'accès au baccalauréat – « *la proportion d'une génération qui s'inscrit une première fois à des études en vue d'obtenir un baccalauréat* » (MELS, 2006, p. 72) – a historiquement toujours crû jusqu'à l'année 1994-95, il devient alors clair que l'accessibilité à l'université a été réduite dans les années précédentes, que ce soit pour des raisons d'ordre financier ou autres. Ainsi, en 1984-85, 29,9 % des jeunes en âge de fréquenter l'université entreprenaient des études conduisant à un baccalauréat. Ce taux s'est élevé à 35,6 % en 1989-90, 39,5 % en 1992-93 et a diminué à 35,5 % en 1994-95, 33,9 % en 1997-98. Il a par la suite effectué une lente remontée dès 1998-99 (34,0 %) pour finalement atteindre

41,1 % en 2004-2005.³¹

Tableau 3.6. – Effectifs universitaires et taux d'accès à des études menant au baccalauréat, de 1984-85 à 1998-99

Année	Étudiants universitaires (EEETP) ¹	Taux d'accès à des études menant au bacc. ²
1984-85	150 115	30,1 %
1989-90	156 719	35,8 %
1992-93	169 072	39,7 %
1994-95	166 325	35,8 %
1997-98	155 859	33,8 %
1998-99	157 916	34,0 %

Source: Rapports annuels du MESS et du MEQ, années 1984-85 à 1998-99.

1: Sauf pour l'année 1984-85, les données du MESS ou du MEQ ne convertissent pas les étudiants à temps partiel en temps plein, ce qui fait que nous avons alors retenu la méthode utilisée par le Conseil supérieur de l'éducation dans *Le financement des universités* (1996). Il s'agit de diviser le nombre d'étudiants à temps partiel par 3,5 et d'additionner ce résultat au nombre des étudiants à temps plein. Cette méthode produit une légère différence par rapport aux calculs du ministère ne dépassant pas 2% (à la hausse ou à la baisse).

2: « la proportion d'une génération qui s'inscrit une première fois à des études en vue d'obtenir un baccalauréat » (MELS, *Indicateurs de l'Éducation*, 2006, p. 72)

3.2. Désengagement de l'État et privatisation du financement (1990-1999)

Le mouvement de réduction de la croissance des dépenses en éducation entamé au début des années 1980 s'est par la suite poursuivi durant la décennie 1990. L'accroissement du financement privé dans les universités s'est fait principalement par le biais des étudiants, mais, sur le plan spécifique de la recherche, ce sont surtout les dons privés qui se sont accentués, en bonne partie en raison de la nouvelle politique de financement des fonds subventionnaires qui favorisait une telle évolution. Cette approche inaugurée dès 1986 soulève toujours des questions au sujet de l'utilisation des fonds publics selon les normes de l'entreprise privée. La principale conséquence en est que les secteurs « de pointe » (sciences de la santé, sciences pures et sciences appliquées) engloutissent une part impressionnante du gâteau, laissant tout de même quelques pointes aux autres secteurs (essentiellement sciences humaines).

« Cette “privatisation” des fonds de recherche (en réalité largement payée par l'État qui se prive d'importants revenus fiscaux) accentue le virage en faveur de la recherche en sciences de la santé, en sciences pures et, de plus en plus, en sciences appliquées. Si les subventions pour la recherche universitaire ne cessent de croître, passant de 245 millions \$ en 1985-1986 à 468 millions \$ en 1991-1992, elles sont davantage consacrées à répondre aux besoins immédiats des entreprises plutôt qu'à soutenir la recherche

31 Les données sont tirées des *Indicateurs de l'éducation*, de 1998 à 2006 (MEQ et MELS).

fondamentale. Désormais, ce sont les trois secteurs mentionnés qui accaparent pas moins de 80 % de tous les montants accordés à la recherche universitaire. » (Graveline, 1995, p. 29-30)

3.2.1. Chassez le naturel, il revient au galop

Malgré les ajustements à la hausse des subventions de fonctionnement apportés suite à la commission parlementaire de 1986, l'année 1991-92 connaissait une faible augmentation de 2,6 % des subventions de fonctionnement aux universités, bien en-deçà de celle des coûts de système (qui sont des dépenses incompressibles). De nouvelles compressions s'effectuèrent ensuite au détriment des universités, mais également de l'ensemble des services et programmes gouvernementaux. Par exemple, pour les années 1988-89 et 1990-91, des crédits additionnels respectifs de 29,8 millions \$ et 55 millions \$ permirent notamment aux universités d'éponger leurs déficits et d'investir dans certains domaines cibles, ce qui restait néanmoins toujours bien en-deçà des attentes du milieu universitaire. Or, dès 1990-91, l'État mit fin à plusieurs crédits additionnels et révisa à la baisse certains paramètres de calcul, ce qui fit qu'en bout de ligne, les subventions gouvernementales par EEETP (effectif étudiant en équivalence au temps plein) connurent une diminution considérable.

Tableau 3.7. – Évolution des niveaux de l'enveloppe des subventions de fonctionnement et des dépenses admissibles par ÉÉTC de 1988-1989 à 1992-1993 (en dollars de 1992-1993)

	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93
Subventions gouvernementales par ÉÉTC	9 732 \$	9 947 \$	10 087 \$	9 615 \$	9 483 \$
Dépenses admissibles par ÉÉTC	10 444 \$	10 635 \$	11 021 \$	10 765 \$	10 752 \$

Source: Conseil des universités, 1992, p. 7.

Sous le premier mandat libéral, les subventions de fonctionnement auront donc été ajustées à la hausse tandis que les frais de scolarité se maintenaient toujours à environ 540 \$. Cette augmentation des fonds, bien qu'offrant un certain répit aux universités après des compressions considérables dès 1982, n'était toutefois pas de taille à satisfaire aux exigences d'acteurs tels que la CRÉPUQ. À ce titre, rappelons-nous simplement que le manque à gagner pour la période de 1978-79 à 1986-87 estimé par la CRÉPUQ était de 420,8 millions \$... En fait, même si un tel réinvestissement rétroactif avait été accepté par le MESS suite à la commission parlementaire sur les universités, toutes choses étant égales par ailleurs, la formule historique de financement aurait dû être revue afin de permettre aux universités

de connaître une croissance (par exemple en termes d'effectifs étudiants) sans pour autant être pénalisées par le sous-financement. Ce qui fait qu'évidemment, les nouveaux fonds, bien qu'utiles, se sont avérés nettement insuffisants.

C'est cependant sous le second mandat de Robert Bourassa que la situation se corsera. Les universités ne seront d'ailleurs pas les seules à subir les contre-coups d'une politique de réduction des dépenses. Dès le premier budget, à titre d'exemple, le gouvernement transféra une partie importante de ses responsabilités aux municipalités et aux commissions scolaires (sans pour autant augmenter leurs ressources allouées en conséquence), les contraignant du même coup à augmenter leur taxation pour répondre à la demande. C'est aussi ce budget qui officialisera le dégel des frais de scolarité. L'année suivante, le budget global de l'éducation contenait effectivement des crédits supplémentaires de 100 millions \$ aux sommes prévues initialement, mais le « *président du Conseil du trésor [avait] expliqué que les sommes additionnelles allouées à l'éducation [découlaient] d'une fréquentation scolaire plus forte que prévue.* » (Mais & Vaillancourt, 1992). Autrement dit, pas d'argent neuf à l'horizon: ce qui signifie que le gouvernement a augmenté les frais de scolarité tout en diminuant ses subventions.

Dans l'ensemble, de 1987-1988 à 1991-1992, la part des dépenses du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche puis du ministère de l'Éducation³² connaîtront une diminution par rapport aux dépenses de l'ensemble des ministères. Dans le premier cas, les compressions budgétaires qui débutèrent en 1991-1992 se font bien sentir à la lumière de la répartition des dépenses par ministère. Celles-ci ont augmenté de 1987-1988 à 1990-1991 (alors que les engagements pris au lendemain de la commission parlementaire de 1986 se faisaient sentir) pour ensuite décliner en 1991-1992, passant de 8,79 % à 8,62 %. Pour sa part, le ministère de l'Éducation n'a connu que des réductions de sa part de dépenses par rapport à l'ensemble des ministères. Notons par ailleurs que ce second budget prévoyait un gel des salaires des fonctionnaires pour un an, qui a été négocié à six mois, signe que c'était bien l'ensemble des dépenses gouvernementales qui devait être ajusté à la baisse, à l'instar de ce qui s'était fait en 1982.

32 À noter que de décembre 1984 à août 1993, les questions universitaires relevaient du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (ainsi que, durant quelques mois, du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie). De août 1993 à février 2005, c'est le ministère de l'Éducation qui reprend le flambeau, suivi par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport depuis lors. Tous ces changements de noms n'ont toutefois pas modifié le fait que, quel qu'il soit, c'est le ministère responsable qui a toujours assumé la plus grande partie du financement des universités depuis la Révolution tranquille.

Tableau 3.8. - Dépenses du ministère de l'Éducation par rapport à l'ensemble des dépenses gouvernementales, de 1987-1988 à 1991-1992

*Dépenses par ministère en % des dépenses totales
Gouvernement du Québec*

Ministères et organismes	1987-1988	1990-1991	1991-1992
Affaires culturelles	0,64	0,73	0,75
Affaires internationales	0,28	0,28	0,31
Affaires municipales	1,92	1,79	2,01
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	1,81	1,97	1,86
Approvisionnement et Services	0,15	0,13	0,20
Assemblée nationale	0,19	0,20	0,20
Communautés culturelles et Immigration	0,11	0,16	0,30
Communications	0,60	0,33	0,31
Conseil du trésor	0,06	0,06	0,06
Conseil exécutif	0,11	0,12	0,25
Éducation	16,07	15,10	14,48
Énergie et Ressources	0,47	0,45	0,45
Enseignement supérieur et Science	8,54	8,79	8,62
Environnement	0,97	1,34	1,40
Finances	12,45	12,74	13,65
Forêts	0,80	0,84	0,84
Industrie, Commerce et Technologie	0,81	0,95	0,93
Justice	1,23	1,28	1,20
Loisir, Chasse et Pêche	0,66	0,64	0,58
Main-d'œuvre, Sécurité du revenu et Formation professionnelle	9,38	8,12	8,93
Office de planification et de développement du Québec	0,15	0,10	0,14
Organismes relevant de la ministre déléguée à la condition féminine	0,32	0,40	0,42
Organismes relevant du ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique	4,40	2,49	2,54
Organismes relevant du ministre responsable de l'application de la Charte de la langue française	0,07	0,07	0,07
Personnes désignée par l'Assemblée nationale	0,08	0,09	0,09
Régie de l'assurance-maladie du Québec	6,21	6,83	6,74
Revenu	0,93	1,01	0,90
Santé et services sociaux	22,65	24,50	24,59
Sécurité publique	1,90	2,45	2,14
Tourisme	0,24	0,24	0,26
Transports	5,58	5,64	5,67
Travail	0,27	0,20	0,17

Source : Budget 1991-1992, Annexe C, p. 26 et Budget, p. 34.

Note : Le dénominateur est le total des dépenses budgétaires dont on a soustrait la provision pour créances douteuses. En 1990-1991, il s'agit de résultats préliminaires et en 1991-1992 de prévisions.

Source: Mais & Vaillancourt, 1992.

À vrai dire, le Québec ne faisait pas cavalier seul en termes de réduction des dépenses allouées à l'enseignement supérieur puisqu'il s'agissait alors d'une tendance internationale bien ancrée et souvent avec encore plus de vigueur dans bien des pays (particulièrement anglo-saxons). Une étude de l'OCDE publiée en 1990 indiquait par ailleurs certaines tendances lourdes du financement de l'enseignement supérieur qui semblaient particulièrement s'appliquer au Québec. Plus exactement, la tendance générale depuis les années 1970 était à une diminution des subventions gouvernementales aux universités suivie d'une introduction de nouveaux fonds tirés des donateurs privés et des frais de scolarité à la hausse. C'est à toutes fins pratiques la tendance qui s'est observée au Québec, à l'exception près que les coupures ont débuté plus tard, soit plus particulièrement en 1982-83.

« Dans la plupart des pays de l'OCDE, les fonds publics alloués à l'enseignement supérieur n'ont cessé de se réduire entre le début des années 70 et le milieu des années 80. Dans plusieurs pays, l'austérité s'est atténuée un peu ces dernières années, en

partie grâce à l'apparition de nouvelles sources de financement [i.e. les frais de scolarité et les fonds privés]. Toutefois, seules la Finlande et la France signalent que les crédits publics à l'enseignement supérieur s'accroîtront probablement dans un proche avenir. » (Garreth, 1990, p. 37)

Notons au passage que les prévisions pour les années 1990 à l'échelle internationale indiquaient une baisse des inscriptions universitaires, ce qui a convaincu bon nombre de gouvernements de ne pas accroître les dépenses publiques durant cette décennie, voire de simplement les réduire (ajuster l'offre à la demande). Certains ont cependant tenté de saisir l'occasion pour favoriser la démocratisation de l'enseignement universitaire (stimuler la demande) (Garreth, 1990, p. 37). Toutefois, à en croire une étude sur *L'enseignement supérieur au Canada* (Gregor & Jasmin, 1992), le pays de l'unifolié se retrouvait plutôt, dans les années 1990, dans une situation semblable à celle qu'il avait connue au lendemain de la Seconde Guerre mondiale: une nécessité d'investir massivement dans l'enseignement supérieur en vue de faire face aux changements sociaux et économiques qui se dessinent.

« L'enseignement supérieur ayant mission de préparer une relève adaptée et suffisante, il pourrait s'ensuivre une situation de carence. Dans certains domaines, trop peu de ressources n'attirent pas assez de candidats. En ce sens, on peut avancer que la demande dépasse l'offre et que, à l'instar de l'immédiat après-guerre il y a quarante-cinq ans, le Canada aura avant la fin du millénaire à faire face à un choix de société: investir de façon accélérée dans l'enseignement supérieur ou se préparer à recruter à l'étranger, comme naguère, les spécialistes dont il aura besoin. » (Gregor & Jasmin, 1992, p. 102-103).

À la lumière de cette citation, il semblerait que les gouvernements canadien et québécois aient choisi de recruter à l'étranger leurs spécialistes... à en croire du moins les compressions poursuivies tout au long des années 1990. En effet, le Conseil des universités évaluait que pour la seule année 1992-1993, il aurait fallu injecter 45 millions \$ supplémentaires pour que le niveau de financement revienne à ce qu'il était en 1990-1991, soit avant les coupures (Conseil des universités, 1992, p. i). Il s'agissait en quelque sorte d'un signal d'alarme devant la crainte que les maigres avancées réalisées après la commission parlementaire de 1986 ne s'estompent suite aux réorientations des années 1990. Concernant la formule de financement, une des nombreuses pommes de discorde entre les universités et le ministère – donnant lieu à bien des pépins pour les protagonistes – reste que les hausses d'effectifs sont « financées à un coût différent du coût moyen de l'établissement » et que la « mécanique du financement des clientèles additionnelles au coût moyen du réseau peut expliquer une partie de cet état

de fait [les reculs enregistrés depuis 1991-1992] » (*Idem*, p. 6). Par exemple, pour l'année 1991-1992, un montant équivalent à 7 000 \$ par ÉÉTC était alloué aux universités pour les 3 690 nouvelles inscriptions (en ÉÉTC), ce qui était de 2 000 \$ inférieur aux dépenses de base calculées (*Ibid.*, p. 9).

Qui plus est, selon le Conseil des universités, n'eût été de la hausse des frais de scolarité, la diminution des ressources par ÉÉTC aurait fait encore plus mal aux universités. Cette remarque, qui semble une banale évidence comptable, soulève néanmoins la question du désengagement de l'État dans le financement du réseau universitaire. En effet, il est vrai que la possibilité du dégel des frais était discutée depuis belle lurette et qu'elle avait même rallié bon nombre d'intervenants-clefs (Conseil des universités, CRÉPUQ, plusieurs ministres, jeunes libéraux, certaines associations étudiantes, etc.) au cours des auditions de 1986. Cependant, ses défenseurs, dont au premier plan les directions universitaires qui s'y montraient largement favorables, la considéraient comme une solution profitable aux universités à la condition *sine qua non* que le financement public ne soit pas diminué en contrepartie. La raison en étant que nul ne souhaitait déshabiller saint Pierre pour habiller saint Paul, mais plutôt additionner les revenus supplémentaires tirés des étudiants à ceux déjà fournis par le ministère, tout en augmentant du même coup ces derniers dans un effort combiné (étudiants et gouvernement). Ce n'est pourtant pas ce que l'on a fait, les revenus tirés de l'augmentation des frais ayant même été inférieurs aux coupures dans les subventions de fonctionnement.

Sans pour autant revenir sur sa position en faveur du dégel, le Conseil des universités déplorait néanmoins que l'esprit de la hausse des frais ait été trahi et que cette solution n'ait finalement pas permis d'améliorer la qualité de l'enseignement et les dépenses par étudiant. En termes d'ÉÉTC, il s'agissait non seulement d'une diminution relative, mais bien absolue puisque près de 600 \$ par ÉÉTC manquaient à l'appel.

« Cette hausse [des frais de scolarité] permettait de pourvoir en partie au sous-financement qui avait été évalué à l'époque tout en se rapprochant des moyennes nationales en matière de droits de scolarité. Toutefois, il est pour le moins préoccupant qu'après des hausses consécutives de leur contribution par ÉÉTC de quelque 35,6 % en 1990-1991, de 23,3 % en 1991-1992 et de 10,3 % en 1992-1993, les étudiants puissent à peine compter sur un niveau de ressources équivalent à celui qui prévalait au moment où celle-ci allait être majorée pour la première fois. » (*Ibid.*, p. 8)

Un an avant le changement de gouvernement, le ministère des Finances publia *Vivre selon nos*

moyens (1993), dont le titre seul ne laisse que peu d'ambiguïté quant aux recommandations. Il s'agissait d'un document de réflexion se penchant sur le rôle de l'État québécois dans l'économie et proposant des mesures concrètes pour atteindre l'équilibre budgétaire et réduire ensuite la dette. Il s'inscrit clairement en continuité avec *L'urgence d'un redressement* (1986), d'ailleurs publié par le même ministre des Finances de l'époque, Gérard D. Levesque. La situation financière du Québec sera considérée comme très préoccupante et conduira les auteurs à un constat: les mesures prises depuis 1986 pour réduire la taille de l'État n'ont pas permis de dégager une marge de manoeuvre suffisante et la « *réduction de l'endettement du secteur public devrait donc constituer une priorité pour le gouvernement et l'ensemble de la société au cours des années à venir.* » (Ministère des Finances, 1993, p. 93). L'analyse de la situation des finances publiques donnera lieu à un « scénario » proposé énumérant quatre grandes mesures à prendre pour atteindre les objectifs fixés, auxquels s'ajouteront quatre autres éléments d'interrogation afin de poursuivre l'entreprise encore plus loin. Fidèle à l'idéologie néolibérale, le document proposera de réduire les dépenses gouvernementales mais aussi de réduire les taxes et impôts, jouant donc sur les deux colonnes du budget. Cette orientation ne pouvait que se traduire par un désengagement de l'État dans la société en général et dans l'économie, en conformité avec la doctrine du libéralisme économique alors ambiante. Dès lors que les revenus devaient diminuer, la baisse des dépenses publiques devenait simple lapalissade.

« Le scénario de redressement graduel de la situation soumis dans le présent document indique qu'il y aurait lieu de:

- procéder à une réduction ordonnée du niveau de déficit et selon un rythme permettant de dégager des surplus des opérations courantes d'ici quelques années;*
- éviter dans toute la mesure du possible une augmentation des impôts et des taxes et accepter les implications qui en découlent sur le niveau des dépenses publiques;*
- procéder à une opération de réévaluation du rôle de l'État pour le ramener à ses objectifs fondamentaux;*
- intensifier l'effort entrepris pour financer une plus grande partie des services publics auprès de leurs usagers.*

Il est important de plus que la Commission parlementaire nous amène à préciser d'autres éléments tout aussi nécessaires à la solution des problèmes:

- quels seraient les moyens pour rendre le régime fiscal encore plus équitable et plus favorable à la croissance économique?*
- quelles sont les activités moins prioritaires que le gouvernement du Québec devrait abandonner au cours des prochaines années et comment devrait-on financer les nouvelles priorités auxquelles il faudrait répondre?*
- quels sont les services publics qui pourrait être davantage financés par leurs utilisateurs et quelles seraient les formules permettant de protéger, malgré tout, les*

- plus démunis?*
- *Quelles sont les avenues possibles pour améliorer la performance de l'administration publique et la rendre plus compétitive? » (Idem, p. 142)*

Dans l'ensemble, après l'intermède du premier mandat libéral caractérisé par un réinvestissement et une volonté politique d'améliorer l'état du système universitaire, son second mandat sera l'occasion de renouer avec la tradition de désengagement instaurée sous les deux mandats du Parti québécois. Fait à noter, après le premier dégel en 1990-1991, les trois années successives auront permis aux universités de regarnir leurs coffres d'environ 126 millions \$; parallèlement, le désengagement de l'État pour ces trois années est évalué à 135 millions \$. Il appert que la crainte exprimée par le Conseil des universités lors des premières compressions absolues de 1992-93 se soit avérée plus que fondée dans les faits. Au lieu de profiter de la hausse des frais, les universités auront en définitive perdu 11 millions \$.

Tableau 3.9. – Évaluation des compressions dans les subventions de fonctionnement des universités québécoises, de 1992-93 1994-95

Année	Compressions	Revenus suppl. tirés de la hausse des frais de scolarité
1992-93	15 millions \$	n/d
1993-94	50 millions \$	n/d
1994-95	70 millions \$	n/d
TOTAL	135 millions \$	126 millions \$

Source: Graveline, 1995, p. 32.

3.2.2. Les compressions fédérales et les universités québécoises

Comme nous l'avons vu précédemment, bien que les subventions gouvernementales directes aux universités relèvent exclusivement de Québec (à l'exception notable des fonds de recherche), il ne faudrait pas pour autant perdre de vue que des sommes très appréciables proviennent depuis longtemps d'Ottawa par le biais de transferts en argent ou sous forme de points d'impôt. Rappelons-nous également que le gouvernement Mulroney avait sérieusement limité la hausse des transferts via le Fonds des programmes établis (FPÉ) en le situant explicitement sous le niveau de l'inflation. Mais la défaite électorale cuisante des conservateurs en 1993 n'allait pas pour autant changer les orientations fédérales de réduction des dépenses et d'atteinte du désormais célèbre déficit zéro.

Après un gel brut des paiements accordés aux provinces de 1990-91 à 1994-95 (ce qui équivaut à une diminution nette), le nouveau gouvernement libéral ne se contentera pas seulement de poursuivre la non-indexation des paiements mais décidera carrément de les réduire (en montants bruts). Le nouveau TCSPS (Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux)³³ fut alors réduit comme peau de chagrin, à la grande tristesse des gouvernements provinciaux qui durent jouer le mauvais rôle de « gestionnaires de coupures », rôle pour lequel les années précédentes leur avaient par ailleurs donné l'occasion d'une excellente répétition. Connue sous le nom de « réforme Axworthy », cette mesure allait avoir pour effet qu'entre « 1994-1995 et 1997-1998, le niveau de paiements transferts [sic] du TCSPS pass[ait] de 18,7 à 12,5 milliards de dollars. » (Fecteau, 2002, p. 11), soit une réduction du tiers. Pour toute cette période, le manque à gagner pour les provinces est estimé à 10,34 milliards \$, selon le gouvernement québécois. Pour la période prolongée de 1994-95 à 2000-01, selon la FEUQ, le Québec aurait eu un manque à gagner de 16,2 milliards \$, avec des transferts passant de 5,5 milliards \$ à 3,8 milliards \$. Enfin, pour l'éducation postsecondaire seulement, ce manque à gagner aurait été de 3,64 milliards \$ de 1994-95 à 2000-01, selon la même source (*Idem*, p. 11-12). Pour la seule année 1994-1995, les conséquences auraient été une diminution nette de 721 millions \$ (Cauchon, 1994, p. A2)

Il va sans dire que cette réforme en profondeur de l'intervention fédérale en enseignement supérieur (et dans les programmes sociaux en général) ne pouvait que susciter colère et frustration chez à peu près tous les acteurs sociaux en jeu, exception faite du gouvernement fédéral lui-même et du milieu des affaires (qui voit d'un oeil favorable l'atteinte de l'équilibre budgétaire). De l'aveu même de celui qui deviendrait le champion du déficit zéro au Québec moins d'une année plus tard, Lucien Bouchard, alors chef de l'Opposition officielle à Ottawa, la réforme des programmes sociaux allait « alourdir l'endettement des étudiants et transférer sur leur dos une partie de la dette fédérale. » (Gauthier, 1994, p. A1). À tout le moins, pour soulager les maux des étudiants, « [les] libéraux préconisent également l'utilisation des RÉER des parents pour financer l'éducation » (*Idem*, p. A1) et proposent, à long terme, de mettre fin aux paiements de transfert aux provinces et déplacer les sommes prévues à ce titre vers le programme fédéral de prêts – et non de bourses – aux étudiants (dans une volonté de centraliser du même coup l'aide financière aux études). Inutile d'ajouter que le vent québécois n'était pas propice à faire lever la voile de ce programme qui aurait navigué d'un océan à

33 En 1996, le FPÉ et le RAPC (Régime d'assistance publique du Canada) ont été intégrés en un seul programme (TCSPS).

l'autre en laissant dans son sillage la formule du remboursement proportionnel au revenu (ou impôt post-universitaire). Pas plus que dans le reste du Canada d'ailleurs, ce qui se comprend facilement quand on pense aux sommes perdues par chacune des provinces et le caractère unilatéral de telles décisions. Enfin, les scénarios envisagés alors par les universités et les étudiants québécois n'avaient rien de réjouissant:

« [...] des frais de scolarité qui doublent, des bibliothèques qui se détériorent, un endettement accru et une accessibilité réduite.

“On ne peut plus parler de simples compressions. C'est une mise en cause de la mission même des universités”, s'exclamait le président de la Fédération québécoise des professeurs et professeures d'université (FQPPU), Roch Denis.

La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) estime que des 2 milliards \$ qui seront coupés au Financement des programmes établis, entre 300 et 400 millions \$ toucheront directement l'enseignement postsecondaire au Québec, cégeps et universités confondus.

Le président de la Fédération étudiante universitaire, François Rebello, noircit encore davantage le tableau : selon ses calculs, cela pourrait même faire tripler les frais de scolarité. C'est insensé, si l'on tient compte des revenus des étudiants, s'indigne M. Rebello.

Dans ses scénarios les plus sombres, il évoque des montants mirobolants : des dettes possibles de 22 000 \$ au baccalauréat, de 50 000 \$ ou 60 000 \$ au doctorat, selon le nombre d'années pris pour mener son diplôme à terme. » (Presse Canadienne, 1994, p. A7)

Après cette réforme, nageant contre vents et marées, mais réussissant l'exploit d'obtenir non pas deux, ni même trois, mais bien quatre mandats consécutifs (dont trois majoritaires), le Parti libéral du Canada entreprendra néanmoins un certain réinvestissement (tardif) dans les paiements de transfert aux provinces, mais de loin inférieurs aux sommes retirées. Il faudra en fait attendre l'année 1998-99 pour que les paiements soient indexés à la croissance du PIB moins 2 % puis, pour les années suivantes, moins 1,5 % (1999-2000) et moins 1 % (2000-2001), auxquels s'ajouteront toutefois 11,5 milliards \$ sur cinq ans, votés en 1999 (1999-2004). Puis viendront les « cadeaux » en 2000: annonce de 2,5 milliards \$ supplémentaires pour l'éducation postsecondaire et les soins de santé (février), annonce de 21,1 milliards \$ sur cinq ans pour les soins de santé et la petite enfance (septembre).³⁴

³⁴ Ministère des Finances du Canada: <http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/hisf.html> (page consultée le 8 août 2006).

3.2.3. Le déficit zéro version québécoise: pas de répit pour les universités

Après la première douche froide du second mandat libéral, on aurait pu croire que les universités auraient au moins pu se consoler en se disant qu'elles n'étaient plus sur la pente savonneuse. Erreur, s'il en est une, puisque le changement de gouvernement à Québec n'aura pas modifié la volonté de réduire les dépenses publiques. Il semble en fait que les recommandations de *Vivre selon nos moyens* (1993) aient trouvé écho au sein du gouvernement Parizeau.

Notons cependant que, d'un point de vue comptable, cette troisième vague de compressions était facilement prévisible, en raison du manque à gagner occasionné par la réforme Axworthy. Ainsi, le ministre des Finances Jean Campeau déposait un budget pour 1995 où les dépenses totales ne croissaient que de 0,7 % par rapport à l'année 1994, la part du ministère de l'Éducation dans l'ensemble des dépenses gouvernementales augmentant bien timidement de 0,01 % (passant de 26,10 % à 26,09 %). Quant aux subventions aux universités en tant que telles, elles diminuaient substantiellement, passant de 1 573,3 millions en 1994-95 à 1 483,9 millions \$ l'année suivante (soit celle où s'applique le premier budget du Parti québécois). Il faudra en fait attendre 1999-2000 avant que de nouveaux fonds soient injectés et encore davantage sous la forme des contrats de performance, ce qui coïncidera par ailleurs à l'époque du refinancement fédéral des paiements de transfert.

Si le gouvernement de Jacques Parizeau avait *grosso modo* poursuivi les mêmes orientations en termes de financement universitaire que le gouvernement libéral précédent, celui de Lucien Bouchard qui lui succédera au lendemain du référendum de 1995 sera l'occasion de s'attaquer, sans commune mesure depuis les années 1980, au déficit annuel de la province afin d'en arriver à un équilibre entre les dépenses et les revenus, mieux connu sous le nom de « déficit zéro ». Après plusieurs consultations auprès des principaux acteurs sociaux (notamment les centrales syndicales, le patronat, et les fédérations étudiantes), le gouvernement affirme avoir obtenu un consensus afin de progressivement atteindre l'équilibre budgétaire en quatre ans (au lieu de deux ans tel qu'initialement prévu), soit pour l'exercice budgétaire de 1999-2000. Si les acteurs semblaient s'entendre sur cet objectif, personne n'avait acquiescé à des mesures concrètes pour y arriver. Le refus de Québec d'accroître ses revenus fiscaux pour l'aider à atteindre l'équilibre budgétaire conduira les centrales syndicales et les groupes communautaires à se retirer du consensus.

« Ainsi, la Conférence de mars 1996 avait permis d'établir trois consensus : l'élimination du déficit budgétaire, la création d'une commission d'étude sur la fiscalité et le financement des services publics et la mise sur pied de grands chantiers sur l'économie et l'emploi et sur la réforme des services publics. Cependant, l'appui des centrales syndicales, des groupes communautaires et du mouvement des femmes était toujours demeuré conditionnel à une augmentation des recettes fiscales. Or, le refus du gouvernement d'y procéder a conduit certains de ces groupes, dans les mois qui ont suivi, à retirer leur adhésion au consensus de mars sur l'élimination du déficit. »³⁵

Par la suite, en octobre 1996, se tenait le Sommet sur l'économie et l'emploi, qui était vu par les centrales syndicales comme une occasion de convaincre le gouvernement de ne pas se contenter de lorgner du côté des dépenses pour réduire le déficit, mais également du côté des revenus. Les trois grandes centrales syndicales (FTQ, CSN, CEQ³⁶) et les mouvements communautaires organisèrent par ailleurs le mois précédent le Forum de la solidarité sociale en guise de préparation au « vrai » sommet gouvernemental. Au bout du compte, ce second sommet se conclut plutôt harmonieusement et donna lieu à quelques changements tels qu'un fonds de lutte contre la pauvreté ou encore la Loi sur l'équité salariale. Mais l'accord obtenu par les représentants syndicaux ne fut que bien éphémère puisque l'opposition des membres conduisit la CEQ et la CSN à se retirer du consensus, tandis que la FTQ passait à deux doigts de faire de même.

« Après une période d'autocongratulations sur les progrès dont le Sommet avait été l'occasion, les esprits devinrent plus chagrins. Les compressions budgétaires dans les services publics commençaient à indisposer les syndiqués, et cela se répercuta sur les discours des dirigeants syndicaux. Dès décembre 1996, la CEQ annonçait qu'elle n'adhérait plus au principe du déficit zéro, suivie par la CSN en mars 1997. En mai 1997, les dirigeants de la FTQ eurent toutes les peines du monde à empêcher les participants à un colloque sur l'emploi d'imiter les autres centrales. » (Gagnon, 1998)

Du côté étudiant, la mobilisation connut une ampleur sans précédent tant l'ensemble des différentes « factions » du mouvement s'était donné la main pour combattre un dégel annoncé des frais de scolarité. Même si le gouvernement Parizeau avait promis de conserver les frais au même niveau (celui qui est encore en vigueur à l'heure actuelle), son successeur venu d'Ottawa n'entendait pas les choses de la même oreille et avançait que la situation des finances publiques exigeait un effort

³⁵ *L'économie sociale et le Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 1996*, Document de travail préparé par le collège des opérateurs, le collège syndical et le collège gouvernemental en vue de la réunion du 6 mars 2000. Disponible en ligne: <http://www.unites.uqam.ca/econos/sommet.htm#C.%20Les%20consensus%20de%20mars> (page consultée le 11 août 2006).

³⁶ Lors de son 36^e congrès tenu en 2000, la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) a décidé de changer son nom pour Centrale des syndicats du Québec (CSQ).

supplémentaire des étudiants. Après les manifestations contre la réforme Axworthy auxquelles les étudiants avaient fortement participé, les orientations du nouveau gouvernement Bouchard donnaient un second souffle au mouvement de contestation. Même si la hausse des frais de scolarité était de loin l'enjeu le plus spectaculaire, les étudiants réclamaient aussi un arrêt des coupures budgétaires annoncées et s'opposaient à la hausse des frais afférents au cégep. Malgré le gain concernant les frais de scolarité, les compressions de 600 à 700 millions \$ (pour l'ensemble de l'éducation) ont été maintenues et les cégeps et universités n'ont rien reçu de plus.

Aussi, le ministère de l'Éducation en a profité pour réintroduire la « taxe à l'échec »³⁷ au collégial (des frais supplémentaires exigés aux étudiants ayant échoué plus d'un cours), pourtant abolie suite aux élections de 1994, et exiger des frais de scolarité supplémentaires pour les étudiants provenant des autres provinces du pays. Rappelons qu'avant l'entrée en vigueur de cette mesure (automne 1997), seuls les étudiants étrangers (provenant d'un autre pays) devaient défrayer un tel supplément, qui sera toutefois moindre pour ceux du Canada. Ainsi, sauf quelques rares exceptions (notamment pour les programmes en littérature française, études québécoises, ceux conduisant au doctorat ou encore pour les étudiants de maîtrise en rédaction), les universités québécoises exigeront un supplément de 68 \$ par unité (elle-même à 55,61 \$, comme pour les étudiants québécois) dès l'automne 1997, montant qui sera par la suite majoré à 73 \$ en 2001-2002 et continuera d'augmenter pour atteindre 108,18\$ en 2006³⁸.

Ce sera donc un bilan mitigé pour les étudiants et le milieu universitaire. D'un côté, les frais de scolarité seront maintenus au même niveau; de l'autre, de nouveaux frais apparaîtront et aucun argent neuf ne sera introduit. À l'instar des chefs syndicaux qui avaient fait plusieurs insatisfaits dans leurs propres rangs au sortir du sommet d'octobre 1996, les dirigeants des fédérations étudiantes auront négocié avec le ministère de l'Éducation une entente qui ne fera pas que des heureux parmi les étudiants, notamment auprès de ceux regroupés sous la bannière du Mouvement pour le Droit à l'Éducation. Le mouvement de grève se conclura finalement sur ce qu'on peut qualifier de demi-victoire, du point de vue étudiant. Pour couronner le tout, au cours de l'été 1997, après d'interminables négociations, le gouvernement obtenait des syndicats un accord arraché au forceps prévoyant d'importantes réductions de personnel dans la fonction publique et dans les services gouvernementaux

37 Élégalement nommée « droits spéciaux incitatifs à la réussite » par le ministère.

38 Pour les frais de 1997 à 2002: Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études, 2001, p. 9. Pour les frais de 2006: site Internet de l'UQAM : <http://www.unites.uqam.ca/ifinance/frais.html> (page consultée le 11 août 2006).

ainsi qu'une diminution de leurs conditions de travail (notamment en santé et en éducation). Le désormais célèbre « virage ambulatoire » et la mise à pied des infirmières et médecins qu'il occasionnera en sont les fruits. Il va sans dire que les grandes centrales syndicales auront négocié en vue de « sauver les meubles », essayant le refus du gouvernement face à leurs demandes.

3.2.4. Les États généraux sur l'éducation et le groupe de travail sur le financement des universités

Après un premier *Exposé de la situation* publié en janvier 1996, la Commission des États généraux sur l'éducation publiait son rapport final en octobre de la même année. Ses travaux s'étant divisés en dix chantiers touchant aux grands aspects de l'éducation au Québec, nous retiendrons les deux chantiers consacrés à l'enseignement supérieur et au financement de l'éducation. Si le premier traite largement de la question universitaire, le second ne s'y arrête que partiellement, consacrant plutôt une attention marquée à l'éducation primaire et secondaire ainsi qu'à la petite enfance. Après une mise en situation générale où les auteurs affirment que les dépenses en éducation doivent se faire en considération de la capacité collective de les assumer, ils concluent qu'à titre d'investissement, l'éducation doit améliorer sa productivité en procédant à des choix stratégiques. Aussi, malgré les compressions dont ils sont conscients, les auteurs demandent aux établissements d'enseignement de trouver d'autres moyens pour réduire leurs coûts d'opération. C'est donc en ouvrant les portes au secteur privé que les cégeps et universités pourront, selon le rapport, combler le manque de financement que l'État n'aurait pas les moyens d'accorder.

«Étant donné l'augmentation du nombre d'élèves dans un enseignement supérieur de masse, les coûts qui y sont liés ne cessent de croître; aussi, la tendance mondiale est de recourir davantage aux sources privées de financement. Cependant, nous ne pensons pas qu'il faille exiger (au moins pour les cinq prochaines années) des droits de scolarité pour les élèves qui fréquentent les cégeps à temps plein [...] Dans le même ordre d'idées, nous sommes sceptiques quant à la capacité des étudiantes et étudiants de faire face à une hausse des droits de scolarité à l'université. Nous craignons qu'elle ne vienne en compromettre l'accessibilité. Nous sommes d'avis qu'un exercice de rationalisation doit être fait avant que l'augmentation des droits de scolarité ne puisse être considérée comme la solution de dernier recours qu'elle devrait être. [...]

Quant aux coûts engendrés par l'enseignement postsecondaire, il faut prendre acte qu'ils ne pourront plus, dans ce nouveau contexte, être entièrement assumés par l'État. Il faudra donc promouvoir et stimuler le financement privé. Mais comme les personnes et les moments de formation seront de plus en plus diversifiés à l'enseignement postsecondaire, on devra tenter, dans l'incitation au financement privé, de concilier le principe d'égalité des chances avec cette diversité. Pour faciliter le retour aux études,

on devra généraliser des plans d'épargne-éducation et y associer des avantages fiscaux. Par des incitatifs fiscaux, on devra encourager les entreprises à investir dans la formation. »³⁹

Quant au chapitre spécifique de l'enseignement supérieur, après une brève section sur les cégeps, le rapport soulève bon nombre de questions relatives aux universités. Dans l'ensemble, on cherche à maintenir et promouvoir les trois missions fondamentales (enseignement, recherche et services à la collectivité), tout en déplorant que celle de l'enseignement soit trop souvent dévalorisée par le système universitaire lui-même qui incite les professeurs d'expérience à diminuer leur temps d'enseignement au profit de la recherche (et de l'enseignement plus restreint aux cycles supérieurs). Aussi convient-on qu'une « rationalisation » (diminution des cours et programmes en fonction de priorités définies) de l'offre de formation s'avère nécessaire dans un contexte où les fonds diminuent. On s'inquiète également d'une possible dérive de la recherche universitaire qui se confinerait aux stricts besoins de l'industrie et propose qu'une meilleure définition de l'éthique universitaire en recherche soit élaborée. Au sujet du financement, l'imputabilité des universités quant à l'utilisation des fonds mis à leur disposition apparaît sans ambiguïté et on demande plus de coordination de la part de l'État.

« [La] reddition de comptes est un corollaire du financement public accordé à l'université [...] [et] que l'État, sans tomber dans le piège de la centralisation à outrance, devrait disposer de leviers, autres [sic] que celui du financement, pour participer à la planification et aux orientations des activités de l'enseignement universitaire et assurer une meilleure coordination de ce réseau. »⁴⁰

À la fin du chapitre consacré à l'enseignement supérieur, les auteurs sont d'avis qu'une seconde commission sera nécessaire pour se pencher sur « *la mission, l'organisation et le développement du réseau universitaire* »⁴¹, ce qui sera en bonne partie réalisé par la suite, au moyen du groupe de travail sur le financement des universités, créé deux mois plus tard à la demande de la ministre de l'Éducation Pauline Marois.

Ayant pour mission d'examiner les règles de financement dans l'optique de développer les trois missions fondamentales de l'université et de remédier à certaines lacunes soulevées notamment lors des

³⁹ Commission des États généraux sur l'éducation, *Rapport final*, section 2.10. Disponible en ligne: <http://www.meq.gouv.qc.ca/etat-gen/rapfinal/s2-10.htm> (page consultée le 11 août 2006).

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Ibid.*

États généraux, dans un contexte où les subventions restaient « fermées » depuis 1994-95 (elles ne tenaient pas compte de la hausse des coûts de système), les membres de ce groupe de travail restaient eux-mêmes conscients des limites de leur mandat dans un contexte de restrictions budgétaires. Ils ne souhaitaient donc pas cautionner la diminution des ressources allouées aux universités et s'inquiétaient de la situation financière des établissements, notamment au sujet des déficits d'opération qui s'accumulaient. Un compte-rendu sommaire de l'évolution des deux principales sources de financement des universités que sont les subventions et les droits de scolarité soulève bien des inquiétudes et pour cause: en seulement quatre ans, ce sont 285,7 millions \$ qui ont été retirés par le ministère de l'Éducation, soit une diminution de 18,2 % des subventions. En raison du gel des frais de scolarité, la contribution des étudiants diminuait alors de 4,1 % pour un manque à gagner de 12,8 millions \$. En tout et partout, les revenus moyens par étudiant ont donc connu une diminution de 12,2 %, passant de 11 286 \$ à 9 908 \$. Non pas que le rapport réclamait une augmentation des frais de scolarité pour combler le manque à gagner; il s'efforcera plutôt de mettre l'accent sur le fait que la diminution de la contribution étudiante n'a pas été compensée par les fonds publics. Pis encore, ces derniers deniers ont plutôt diminué à un rythme proportionnellement encore plus accéléré.

Tableau 3.10. - Revenus généraux des universités et revenus par étudiant, en dollars courants, depuis 1994-1995

Sources	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998 ¹	Diminution sur trois ans
Subventions (000 000 \$)	1 573,3	1 483,9	1 387,6	1 287,6	285,7 (18,2 %)
Droits de scolarité (000 000 \$)	310,3	305,0	297,7	297,5	12,8 (4,1 %)
Total (000 000 \$)	1 883,6	1 788,9	1 685,3	1 585,1	298,5 (15,8 %)
Nombre d'étudiants	166 901	163 146	160 060	159 966	6 935 (4,2 %)
Revenus par étudiant (\$)	11 286	10 965	10 529	9 908	1 378 (12,2 %)

1: Prévisions pour l'exercice 1997-1998 en faisant l'hypothèse que les réductions budgétaires demandées seront de l'ordre de 100 millions de dollars.

Source: MEQ, *Rapport du groupe de travail sur le financement des universités*, 1997.
Disponible en ligne: http://www.mels.gouv.qc.ca/univrsit/rap_fin/docum.htm (page consultée le 11 août 2006).

Soulevant la question du financement en rapport avec le PIB (incluant tant les sources privées que publiques), on rappelle que le Québec y consacre un effort plus important que l'Ontario, étant donné qu'en 1993-1994, 1,92 % du PIB allait aux universités et que pour l'enseignement postsecondaire pris dans son ensemble, c'étaient 2,95 %. Comparativement, l'Ontario investissait 1,74 % pour le

secteur postsecondaire, dont 1,38 % pour les universités. Les auteurs sont cependant d'avis qu'en tenant compte des différences quant à la gestion de l'éducation de part et d'autre, on en arriverait à une différence d'environ 15 % en faveur du Québec (au lieu de 25 %). En somme, avec un PIB par habitant d'environ 20 % supérieur dans la province des Grands Lacs, l'effort supplémentaire du Québec à ce titre ne signifierait pas que plus de ressources étaient réellement versées aux établissements.

Une chose demeurerait néanmoins sûre: les citoyens québécois doivent consacrer une plus grande part de leur richesse collective pour entretenir l'enseignement supérieur. Ce qui devient intéressant dans toute cette histoire de chiffres, c'est le fait que les auteurs du rapport tendent à remettre les pendules à l'heure au sujet des conclusions hâtives voulant que les universités québécoises « englobent » trop de ressources par rapport à ce qu'elles produisent. En effet, ils mettent plutôt en doute la pertinence des comparaisons à outrance entre différents systèmes qui ne sont pas basés sur le même modèle organisationnel (comme c'est le cas avec le Québec et l'Ontario). Aussi concluent-ils que l'attention doit être portée sur les dépenses par étudiant afin d'évaluer dans quelle mesure des fonds manquent à l'appel ou, au contraire, sont superflus.

« Il semble, toutefois, que l'argument voulant que les compressions dans le secteur universitaire sont acceptables parce que l'effort relatif du Québec est plus important que celui de l'Ontario ne s'appuie pas sur une analyse rigoureuse des données. Au bout du compte, ce sont largement, bien que pas uniquement, les ressources que les établissements d'enseignement universitaire peuvent, en moyenne, consacrer à la formation des étudiants qui influenceront sur la qualité relative de la formation reçue par ces derniers. »⁴²

La preuve en est que la qualité de l'enseignement est rudement critiquée alors qu'on considère que ce sont les compressions massives des années passées qui sont responsables de l'augmentation du nombre d'étudiants par classe, du recours accru aux chargés de cours et de la diminution du nombre d'auxiliaires d'enseignement, trois mesures ayant un effet direct sur l'encadrement des étudiants. En tenant compte de l'ensemble du réseau, à l'exception des constituantes de l'UQ autres que l'UQAM, on en arrive à calculer que 956 postes de professeurs réguliers y ont été supprimés ou étaient alors en voie de le devenir. Selon la Commission des universités sur les programmes, de 1994-95 à 1997-98, ce sont 10 % des postes qui ont été abolis pour toutes les universités, le nombre de professeurs passant de

42 *Ibid.*

9 050 à 8 137⁴³. Qui plus est, l'augmentation des déficits d'opérations indique sans conteste que les compressions budgétaires n'ont pu être absorbées par les établissements sans qu'elles ne soient contraintes de revenir à une situation qui avait été momentanément réglée à la fin des années 1980. De 123,4 millions \$ qu'il était en 1994-95, le déficit total des universités québécoises était passé en moins de trois ans à 188 millions \$ pour l'année 1996-1997, selon les estimations disponibles à l'époque. Cette situation faisait alors craindre les auteurs du rapport que les créanciers puissent dicter leurs exigences quant à la gestion des universités, étant donné que les règles de financement excluaient (et excluent toujours) que le gouvernement assume la dette d'une université.

Enfin, le groupe recommandait que l'on révise la façon dont le ministère accorde ses subventions selon le nombre d'étudiants pour qu'une certaine marge de manoeuvre soit laissée sur une période donnée durant laquelle le financement serait maintenu selon une moyenne fixée, afin que les enveloppes deviennent mieux prévisibles pour les universités et qu'elles puissent ainsi penser à moyen et long terme leur développement. Dans l'ensemble, ce sont donc des modifications mineures qui sont proposées et qui ne remettent pas fondamentalement en cause la formule « historique » de financement. Tout au plus s'est-on contenté de mettre le doigt sur certaines lacunes pouvant sans trop de difficultés être corrigées. Notons cependant qu'en raison du fait que l'enveloppe « fermée » des subventions n'ait pas été remise en question par le gouvernement et qu'il ne prévoyait alors augmenter le financement qu'à partir de 1999-2000, voire 2000-2001, les membres du groupe de travail se trouvaient plutôt confinés à des recommandations « accessoires » et n'ont pu véritablement proposer, comme le réclamaient les différents acteurs du milieu universitaire, une bonification des subventions ainsi que des mesures temporaires pour rétablir les finances des universités et ne pas compromettre leur mission.

3.3. Conclusion générale

Les années 1986 à 1999 auront donc été le tremplin vers la situation que nous connaissons actuellement. En effet, après avoir connu une expansion fulgurante au cours des années 1960 et 1970, l'université québécoise a commencé à battre de l'aile durant les années 1980. Malgré un certain soulagement temporaire de l'état de ses finances grâce à un réajustement à la hausse du calcul des

43 Syndicat des professeurs de l'UQAM (SPUQ), *Spuq-Info*, septembre 1999. Disponible en ligne: <http://www.unites.uqam.ca/spuq/spuqinfo/1999/septembre203/titre-07.html> (page consultée le 11 août 2006).

subventions et à une prise en charge encore plus temporaire des déficits d'opération, au sortir des années 1980, les établissements n'étaient aucunement en mesure de faire face à ce qui les attendait durant les années 1990. Après une certaine « répétition générale », l'opération « déficit zéro » – tant à Ottawa qu'à Québec – aura contraint les universités à faire des pieds et des mains pour tenter de remédier à la situation.

Ainsi, bien qu'il soit difficile de conclure qu'il s'agissait d'un plan solidement orchestré en ce sens, force est de constater que les institutions universitaires se sont trouvées dans une position bien peu enviable pour négocier le refinancement important qui les attendait à l'aube du troisième millénaire. Aussi le ministère de l'Éducation en a-t-il profité pour exiger qu'elles s'engagent à présenter des budgets équilibrés et qu'elles s'axent nettement vers le développement de l'économie du savoir avant de leur verser des fonds supplémentaires. Cette formule de financement conditionnel se concrétisera sous la forme des « contrats de performance ». Ils feront passer les universités d'une gestion de type « institution » à une gestion de type « entreprise », où la mission de la maison d'enseignement se voit rigoureusement encadrée par les objectifs d'efficience. Nous verrons dans la prochaine et dernière section comment le financement conditionnel a modifié le champ universitaire et comment la question du financement des universités peut être abordée en 2006.

CHAPITRE IV

– Les enjeux actuels (2000-2006) –

L'université québécoise a eu droit à une relative augmentation de ses ressources depuis l'an 2000, qui s'est toutefois avérée insuffisante pour permettre un véritable redressement en raison du manque à gagner qui s'est creusé durant les années 1990. Si bien qu'à l'heure actuelle, toutes les universités se dirigent vers un déficit pour l'année 2006-2007. Nous chercherons dans ce chapitre à situer ce réinvestissement conditionnel qui s'est opéré et prendrons connaissance de l'état de la situation dans quelques pays. Nous concluons le tout en mentionnant certaines pistes de solution qui pourraient être envisagées pour accroître les ressources allouées aux établissements.

4.1. Grandeurs et misères du financement conditionnel

4.1.1. Le Sommet du Québec et de la Jeunesse: l'occasion d'un premier réinvestissement

C'est au mois de février 2000 que se tenait dans la vieille capitale le Sommet du Québec et de la Jeunesse, dont la tenue était déjà annoncée depuis presque un an. En éducation, c'est le chantier « Parfaire le savoir et la formation » qui réunira des représentants de différents milieux (étudiants, enseignants, administrateurs, etc.) en vue de dégager certains consensus. On lui confiera trois grands objectifs relatifs à la démocratisation de l'enseignement et à sa qualité.

*« Le chantier “Parfaire le savoir et la formation” avait pour mandat de dégager les priorités et de proposer des actions concrètes et structurantes sur trois enjeux majeurs :
 –donner à tous une chance égale de réussir;
 –assurer une formation qualifiante au plus grand nombre;
 –renforcer notre capacité de formation dans les domaines de l'enseignement supérieur et du haut savoir. » (Sommet du Québec et de la Jeunesse, 2000, p. 19)*

Fait étonnant, les membres de ce chantier proposeront qu'un plan de réussite soit adopté pour chaque établissement de chaque ordre d'enseignement, ce qui incluait évidemment l'université. Il s'agissait en quelque sorte d'une première mouture de ce qui se réalisera plus tard, sous différentes formes. On proposait donc qu'un tel plan soit élaboré de concert avec les acteurs du milieu en vue de se fixer des objectifs de « réussite » (bien qu'il faudrait plus précisément parler de diplomation), le tout

avec les ressources qu'on entendait y consacrer, les moyens d'y arriver et, après coup, une évaluation publique des résultats effectivement obtenus. L'esprit des contrats de performance était donc « né », bien que l'idée ne date pas d'hier. Du moins, le fait que le chantier proposait une telle initiative facilitait l'instauration d'une mesure qui, sous différentes formes, était souhaitée depuis les années 1980 par le gouvernement: un mécanisme formel de reddition de comptes dans le secteur public et parapublic.

À cet égard, notons qu'une absence s'est fait remarquer lors de la signature du rapport final: celle de la seule enseignante et également seule représentante du monde syndical. Sans trop s'attarder sur ce point, notons toutefois que la teneur du document semble plutôt axée sur la formation de la main-d'oeuvre et moins sur le développement des connaissances. Aussi, la vision des signataires (des étudiants, administrateurs, et gens d'affaires) semble moins favorable au syndicalisme qu'au patronat, lorsqu'on y lit que le secteur privé devait accroître ses liens avec les établissements d'enseignement pour « *faire connaître les compétences dont elles ont besoin* » (*Idem*, p. 41). Du même coup, on dit des syndicats qu'« [au]-delà de leurs intérêts plus corporatistes, ils doivent participer à cet effort collectif qui vise à définir un nouvel environnement pour encourager la réussite du plus grand nombre possible de jeunes. » (*Ibid.*, p. 42). À cet égard, il est intéressant de signaler que l'enseignante qui a exprimé sa dissidence reprochait au rapport final de ne pas faire mention de la nécessité d'un réinvestissement public en éducation afin de réaliser les objectifs généraux du chantier. C'est ainsi que le rapport mentionne que les universités faisaient face à des compressions budgétaires et que leurs ressources par étudiant avaient diminué, mais se fait plutôt discret quant aux moyens demandés à l'État et n'aborde pas du tout la question de la formule de financement et de « l'enveloppe fermée ».

« Concernant le financement de la formation universitaire et de la recherche : réinvestir des fonds publics dans les universités sur la base des priorités suivantes :

- *assurer le renouvellement du corps professoral;*
- *assurer le développement de la recherche;*
- *améliorer les infrastructures et, en particulier, les infrastructures de recherche (bibliothèques, laboratoires, etc.). »* (*Ibid.*, p. 76-77)

Quant au point litigieux des frais de scolarité, le chantier recommande de confier un mandat au Comité consultatif sur l'accessibilité aux études qui pourra conseiller le Premier ministre quant à la décision à prendre, en s'assurant ainsi que l'accessibilité ne soit pas remise en cause par les frais de scolarité. Cette position reprenait l'essentiel de celle de la RAEU lors de la commission parlementaire

sur les universités de 1986. Dans l'ensemble, on peut donc dire qu'il s'agissait davantage de lancer des propositions et d'établir des priorités d'action en éducation. Si l'enseignement primaire et secondaire y sont débattus dans le détail, le secteur des cégeps et universités a tendance à plutôt se glisser au sein des trois missions du chantier.

Il n'empêche que c'est suite à la tenue du Sommet du Québec et de la jeunesse et en s'appuyant en partie sur le rapport de ce chantier que le gouvernement Bouchard annonçait la première augmentation des subventions accordées aux universités depuis presque dix ans. Cela ne signifie pas que les fonds supplémentaires de 1 milliard \$ annoncés (dont la part du lion revenait aux universités avec 600 millions \$) constituaient une surprise pour autant, étant donné que l'idée était dans l'air depuis déjà quelque temps. Rappelons-nous que le plan d'austérité annoncé en 1996 prévoyait que l'année 2000-2001 serait celle de l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Aussi, une fois cet équilibre atteint, le gouvernement se sentait désormais justifié d'annoncer de nouvelles dépenses, d'autant plus que les fonds fédéraux revenaient tranquillement. Si le gouvernement envisageait déjà un refinancement, il prévoyait du même coup des mécanismes de reddition de comptes dans le but de contraindre les universités – entités autonomes, même dans le cas de l'Université du Québec – à atteindre certains résultats censés témoigner de leur gestion efficiente.

Avec comme argument supplémentaire les recommandations au sujet des plans de réussite issus du chantier, le ministre de l'Éducation François Legault pouvait alors annoncer en grandes pompes que son gouvernement injecterait de nouveaux fonds dans le système d'éducation... à certaines conditions. Étant donné que, de tout le système d'éducation, seules les universités ne sont pas directement régies par le ministère qu'il dirigeait alors, il fut contraint de négocier avec elles ces « plans de réussite » qui devinrent des « contrats de performance ».

4.1.2. Les contrats de performance: les conditions d'un refinancement

Comme l'explique Jean Bernatchez (2005), les contrats de performance s'inscrivent, d'un point de vue administratif et gouvernemental, dans une suite logique débutant dès 1983. C'est cette année que la Loi sur la fonction publique était adoptée, prévoyant la « *responsabilisation des employés, services aux citoyens et développement des ressources humaines* » (Bernatchez, 2005, p. 42). Elle fut suivie par la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics (obligeant ces derniers à

rendre des comptes à l'Assemblée nationale quant à leur gestion), par l'introduction d'un « modèle de gestion par résultats » (*Idem*, p. 43) en 1994 puis, en 1999, par l'Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale qui allait donner lieu à la Loi sur l'administration publique en avril 2000. C'est surtout cette dernière qui allait consacrer l'aboutissement de plusieurs années de tentatives gouvernementales en vue d'appliquer une gestion « efficiente » dans chacun des ministères, comme le réclamait déjà en 1986 le rapport Gobeil, pour ne citer que cet exemple. Les particularités de cette loi seront « *un nouveau cadre de gestion axé sur l'atteinte des résultats, sur le respect du principe de transparence et sur la reddition accrue de comptes [...]* », de même qu'une « *convention de performance et d'imputabilité (CPI) qui permet de pousser plus loin la transformation du cadre de gestion: d'une gestion "axée sur" les résultats, on passe alors à une gestion "par résultats".* » (*Ibid.*, p. 43).

Aussi, le Projet d'énoncé de politique à l'égard des universités déposé par le ministre Legault dès 1999, bien que ne mentionnant aucunement un refinancement, annoncera déjà que les sommes consacrées à l'université par l'État devraient faire l'objet de mesures concrètes pour en assurer « l'efficience ». Il était également prévu de demander une plus grande imputabilité aux universités, rompant avec la tradition instaurée dès la Révolution tranquille de la préservation de l'autonomie de ces établissements, mais témoignant d'une préoccupation maintes fois exprimée par plus d'un ministre ou gouvernement. Cet énoncé de politique traitera en long et en large de performance et d'efficience, définissant la performance des universités selon cinq critères et prévoyant des mesures concrètes pour inciter les universités à y parvenir. Enfin, on prévoyait développer des indicateurs, en collaboration avec les universités, en vue d'effectuer le suivi et ainsi pouvoir évaluer les résultats obtenus, ce qui ne sera mis en place que lors de la seconde année de l'entrée en vigueur des contrats (Ratel, 2005, p. 55).

« *La performance des universités doit s'articuler autour de cinq éléments clés :*

- *la réussite des études et l'obtention des diplômes [...],*
- *la qualité de la formation,*
- *l'excellence de la recherche,*
- *l'efficience,*
- *la réponse aux besoins de la société et l'ouverture sur le monde [...]* » (MEQ, 1999, p. 14)

« *Pour atteindre l'objectif d'efficience, deux priorités d'action ont été retenues :*

- *Inciter les établissements à gérer rationnellement leur offre de programmes*
En prenant des mesures pour :

- que les établissements, avec leurs partenaires, se donnent les moyens d'un examen continu de leur offre de programmes, y compris les programmes courts, avec pour objectifs d'encourager l'excellence, d'améliorer la réponse aux besoins personnels et sociaux et d'optimiser l'utilisation des ressources ;
- soutenir financièrement les établissements qui entreprendront des démarches pour rationaliser leur offre de programmes.

- *Accroître l'efficacité du système universitaire*

En prenant des mesures pour :

- soutenir les efforts de rétablissement de l'équilibre financier des universités ayant des déficits structurels importants et qui auront démontré l'efficacité de leur gestion, y compris celle de leur offre de programmes ;
- soutenir les établissements qui mettent leurs ressources en commun ;
- favoriser la concertation et la complémentarité entre les établissements, notamment en matière d'offre de programmes et de cours, et entre les établissements universitaires et les établissements d'autres réseaux, les cégeps notamment, ainsi qu'avec les entreprises du secteur privé ;
- baliser l'exploitation des centres de service hors campus de manière à favoriser l'utilisation optimale des équipements existants ;
- procéder, en ce qui concerne les programmes courts, à un examen en profondeur des activités des universités en relation avec celles des cégeps dans une perspective de complémentarité, de respect des missions respectives et d'économie des ressources dans le système éducatif. » (Idem, p. 21-22)

C'est donc dans les semaines qui suivirent la clôture du Sommet du Québec et de la jeunesse que le ministre des Finances annoncera, en mars 2000, au cours du Discours sur le budget 2000-2001, qu'un nouveau milliard de dollars attend le milieu de l'éducation, dont près des deux tiers pour les universités. Cet investissement était valable pour trois ans, soit de 2000-2001 à 2002-2003, mais aucune garantie n'était faite quant à la pérennité de ces sommes. Il faudra attendre décembre 2000 pour que la Politique québécoise de financement des universités ne vienne conclure l'élaboration de ces contrats. Elle visait à s'assurer que les orientations concernant l'efficacité et l'obligation de résultats soient respectées par les établissements, en mettant sur pied des mesures concrètes pour y parvenir, dont en premier lieu les contrats de performance.

De manière générale, elle cherchait à redéfinir le système d'allocation des ressources aux universités, suite aux critiques exprimées concernant la vétusté du partage de l'enveloppe budgétaire de fonctionnement. C'est dans cet élan que la dimension de financement conditionnel fut insérée, d'autant plus que la Politique québécoise à l'égard des universités, déposée quelques mois plus tôt, lui avait déjà préparé le terrain. Si les universités bénéficieront d'une marge de manoeuvre en matière budgétaire, le

mot final reviendra à l'État qui, en la personne du ministre responsable, veillera à l'allocation des ressources après évaluation des performances respectives des établissements eu égard aux missions qui sont les leurs. Enfin, la politique définira un cadre de référence pour les futurs contrats qui devront être signés entre, d'une part, le ministre de l'Éducation et, d'autre part, chacune des universités (y compris chacune des constituantes de l'UQ).

D'aucuns verront dans cette manoeuvre une volonté nette du ministre et du gouvernement « d'assujettir » les universités à leurs exigences (notamment en termes d'orientation au chapitre de l'enseignement et de la recherche), le ministre étant lui-même issu du milieu des affaires. Au demeurant, il ne faut cependant pas perdre de vue que ses différents prédécesseurs avaient depuis longtemps placé un à un les éléments nécessaires à une telle politique, dont en dernier lieu Pauline Marois. Si aucun n'avait effectivement parlé de « contrat » en bonne et due forme, l'idée d'un mécanisme formel de reddition de comptes et d'évaluation de résultats faisait son petit bonhomme de chemin bien avant François Legault et était déjà appliqué dans d'autres pays. Sous la gouverne de ce dernier ministre, les contrats de performance devront se conformer aux éléments suivants:

*« - un plan de réussite faisant état de la situation actuelle, des moyens à mettre en oeuvre pour améliorer la situation, principalement en ce qui a trait aux taux de diplomation, et des cibles visées au terme du contrat et à moyen terme, le cas échéant;
-un diagnostic sur l'état de l'offre de formation et les changements proposés pour assurer la qualité de la formation et l'efficience dans l'utilisation des ressources.*

*L'université précise les moyens d'action qu'elle entend mettre en oeuvre;
- un diagnostic sur l'efficience dans la gestion – notamment le coût de l'administration, la productivité du personnel (enseignant et non enseignant) et les coûts de l'enseignement incluant des éléments permettant la comparaison avec d'autres universités comparables, au Québec et ailleurs – accompagné, le cas échéant, des mesures envisagées pour améliorer la situation;
- un engagement à rétablir et à maintenir l'équilibre budgétaire, dans le cadre du plan de retour à l'équilibre déjà soumis et approuvé par le ministre à la suite du Discours sur le Budget 1999-2000, en tenant compte éventuellement de la révision de ce plan tel que précisé dans le contrat de performance;
- l'identification des projets à réaliser et les résultats prévus en matière d'accès aux études, de placement, de recherche, de réponse aux besoins et d'excellence;
- un plan d'affectation des sommes provenant du réinvestissement, incluant les dépenses pourvues à même le réinvestissement accordé sous la forme des allocations spécifiques. » (MEQ, 2000b, p. 35).*

Tel qu'indiqué plus haut, ce n'est qu'en 2001-2002, soit à la deuxième année, qu'une grille d'analyse présidera à l'élaboration des indicateurs de performance. Cette grille servira alors de référence commune pour l'évaluation des différents établissements dans la réalisation des objectifs de « performance » qu'ils se sont fixés. En 2002-2003, les mêmes critères sont de rigueur pour l'allocation des sommes issues des contrats. Durant ces trois années, de 2000-2001 à 2002-2003, les contrats de performance auront donc permis d'injecter quelque 453 millions \$ dans le réseau universitaire, auxquels le ministère prend le soin d'inclure les sommes issues des Bourses du millénaire (15 millions \$). Retenons de ces données qu'une forte majorité (75,5 %) du réinvestissement de 600 millions \$ dans les universités annoncé au lendemain du Sommet du Québec et de la Jeunesse s'est traduite par du financement conditionnel. Toutefois, si l'on étudie de plus près les règles budgétaires⁴⁴ de 2000-2001 à 2004-2005, on constate que les contrats de performance n'ont pas été renouvelés à partir de 2003-2004. Bien que le financement issu des contrats de performance soit demeuré, on n'a conservé que la règle de l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Dès lors, les sommes « additionnelles » prévues aux contrats sont renouvelées et s'ajoutent aux subventions normales.

4.1.3. Le fédéral et les universités: c'est le début d'un temps nouveau

Tel que mentionné dans le troisième chapitre, l'intervention du gouvernement fédéral se fait à trois niveaux: intergouvernemental, dans les établissements et chez les individus. C'est par contre au niveau intergouvernemental qu'il agit le plus en allouant des sommes aux gouvernements provinciaux qui les répartissent ensuite dans l'enseignement postsecondaire.

Les paiements de transfert: un refinancement après les coupures

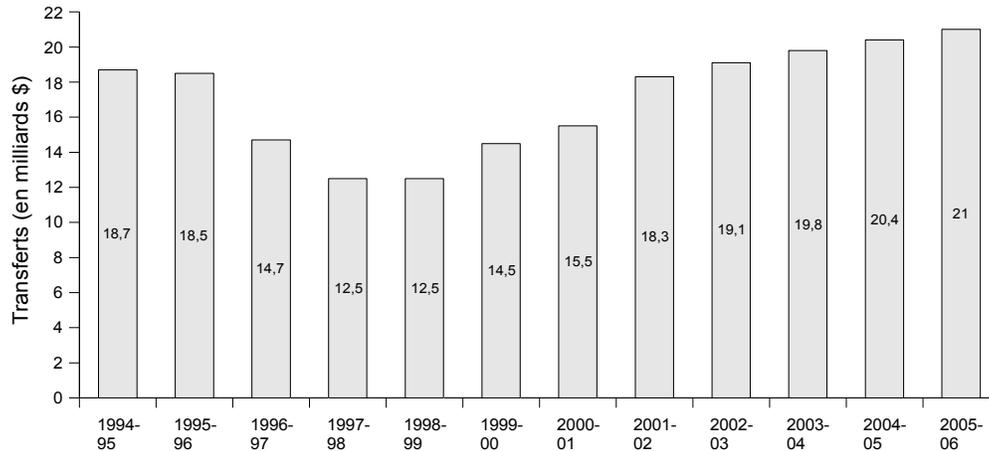
Après une grande saignée opérée dans les années 1980 et surtout au début des années 1990, l'évolution récente des transferts financiers du TCSPS⁴⁵ (Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux) indique un rattrapage effectué dès 1999-2000 et un retour aux sommes initiales de 1994-1995 dès 2002-2003. Des 18,7 milliards \$ versés aux provinces en espèces en 1994-1995, on ne retrouvera plus que 12,5 milliards \$ au plus fort des coupures, tandis que les 19,1 milliards \$ de 2002-2003 inaugureront la première hausse par rapport au montant initial d'avant la réforme Axworthy

44 Publiées chaque année par le ministère de l'Éducation (devenu aujourd'hui le MELS), les règles budgétaires constituent un document détaillé où est définie la façon dont les subventions aux universités sont calculées et versées par le ministère.

45 En juin 2003, le TCSPS fut scindé en deux transferts distincts pour la santé et les programmes sociaux. Depuis, les paiements de transfert se font par le biais du Transfert canadien en matière de santé (TCS) et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS).

(en dollars courants). Il faut cependant noter que la première augmentation par rapport à l'année antérieure se fera en 1999-2000.

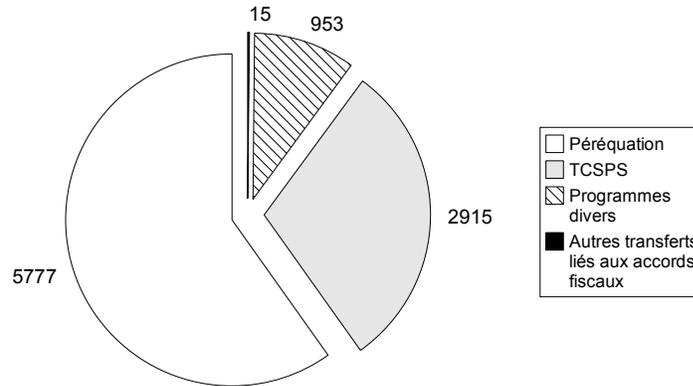
Graphique 4.1. – Évolution des transferts financiers fédéraux (TCSPS) au Canada, de 1994-1995 à 2005-2006



Source: Commission Séguin, 2002, p. 82.

Il ne faudrait cependant pas perdre de vue que les paiements ne s'opèrent pas seulement par le biais du Transfert canadien en matière de santé (TCS) et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), mais plutôt de trois façons. En plus de ceux deux transferts, on retrouve également les transferts au titre de la péréquation ainsi que les autres transferts résultant d'ententes bilatérales. Bien que de grandes disparités quant à la répartition des fonds fédéraux aient lieu d'une province à l'autre, nous nous référerons au cas précis du Québec pour bien comprendre la situation. En se référant au budget 2002-2003 du gouvernement du Québec, on constate que la première source de revenus se fait au moyen de la péréquation. La péréquation consiste en un système pan-canadien de redistribution de la richesse des provinces riches vers les provinces moins nanties. Sans entrer dans les détails relativement compliqués et sujets à de fréquentes modifications au fil des ans, notons que ce système consiste pour le gouvernement central à établir en-dessous de quel niveau de richesse les provinces doivent se situer pour avoir droit à la redistribution des fonds. Depuis 2000-2001, seules l'Ontario et l'Alberta ne reçoivent aucun versement de cette manière, tandis que les huit autres provinces y ont droit, le Québec étant la province recevant le plus grand montant (toutes proportions gardées). Ainsi, pour l'année 2001-2002, des 9,7 milliards \$ reçus du fédéral, 5,8 milliards \$ provenaient des transferts de péréquation, 2,9 milliards \$ du TCSPS et le reste provenait essentiellement de « *programmes liés à des ententes bilatérales* » (Rapport Séguin, 2002, p. 76).

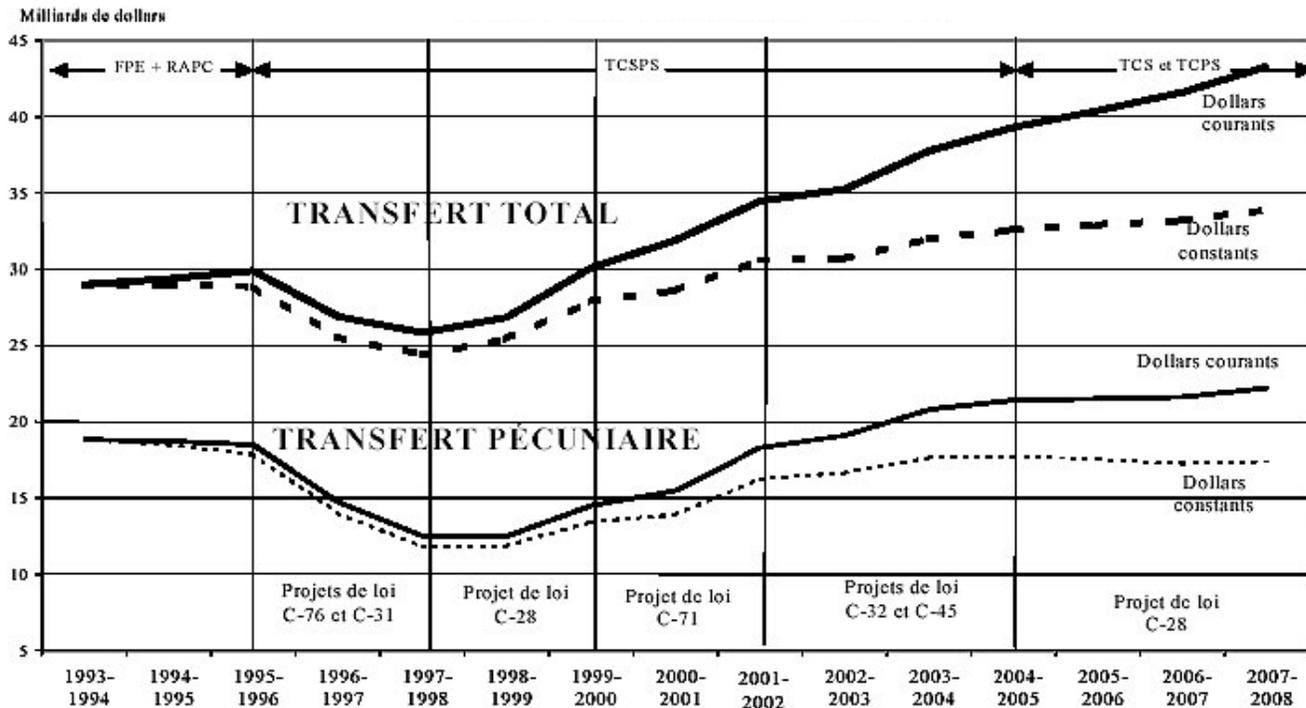
Graphique 4.2. – Répartition des transferts fédéraux au Québec, pour l'année 2001-2002 (en millions \$)



Source: Commission Séguin, 2002, p. 76.

Pour bien comprendre l'évolution du financement fédéral aux provinces lié aux programmes sociaux et à la santé (FPÉ, TCSPS, TCS et TCPS), il faut tenir compte de sa répartition en argent et en points d'impôts. Dans le premier cas, c'est tout simplement le fédéral qui verse directement l'argent aux provinces afin que ces dernières financent elles-mêmes leurs programmes sociaux. Dans le second cas, c'est plutôt le fédéral qui transfère directement des points d'impôts aux provinces qui peuvent ensuite récupérer cet argent pour financer directement leurs programmes sociaux. Une telle lecture ne change toutefois rien à la tendance générale caractérisée par le désengagement des années 1990 et le réinvestissement de la décennie 2000: le transfert total suit *grosso modo* la même progression ou régression que le transfert pécuniaire pris isolément.

Graphique 4.3. - Évolution des transferts fédéraux, de 1993-1994 à 2007-2008



Source: Madore, 2003.

Les autres champs d'intervention du gouvernement fédéral dans l'enseignement supérieur

En somme, les paiements de transfert du gouvernement fédéral actuellement versés sous la forme du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) constituent la principale intervention d'Ottawa dans le financement des universités. Si cette présence discrète a des répercussions bien concrètes dans les décisions prises par Québec – comme le cas de la réforme Axworthy l'a empiriquement démontré –, d'autres champs d'intervention fédérale existent néanmoins, mais dans une moindre ampleur. On pense en premier lieu au financement de la recherche, de loin la première forme d'intervention directe, mais également à des cas précis tels que la Fondation canadienne des bourses du millénaire et le financement des établissements relevant du fédéral (comme le Collège militaire royal de Saint-Jean-sur-le-Richelieu).

En ce qui concerne le financement de la recherche, le gouvernement fédéral dispose de trois organismes subventionnaires agissant dans des domaines bien précis. Il s'agit des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC), du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG) et du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH). L'influence de ces trois fonds reste considérable,

étant donné que pour l'année 2005-2006, les prévisions de dépenses sont de l'ordre de 800 millions pour les IRSC, de 865 millions \$ pour le CRSNG et de 292 millions \$ pour le CRSH, ce qui totalise près de 2 milliards \$ (Rocher & Seymour, 2006, p. A7).

Suite aux orientations favorisant le financement des recherches susceptibles de répondre adéquatement aux besoins de l'industrie ou de l'État (depuis 1986), il importe de mentionner qu'en matière de recherche, le recours aux fonds publics ne garantit pas pour autant l'autonomie des chercheurs. En dernière instance, ce sont les critères de sélection relatifs à l'attribution des subventions gouvernementales qui influencent grandement le développement de la recherche. À ce sujet, l'ACFAS (rebaptisée « Association francophone du savoir ») publiait en 1998 un communiqué réclamant un meilleur financement de la recherche fondamentale, mise en péril suite aux orientations gouvernementales en matière de recherche.

« Or, il est clair que les gouvernements tendent de façon croissante à consacrer les deniers publics à l'examen de besoins précis et immédiats, à jauger la valeur d'une recherche uniquement en fonction de son utilité pratique et à court terme. La recherche axée sur des questions plus profondes et qui sera productive à long terme s'en trouve dénigrée. Par exemple, le gouvernement fédéral a, depuis le début des années 1990, coupé les budgets de recherche fondamentale de plusieurs ministères et laboratoires de recherche, quand il n'a pas fermé des laboratoires indépendants. Il a aussi fait des pressions auprès des organismes subventionnaires afin que leur enveloppe budgétaire soit réservée de plus en plus à la recherche stratégique et orientée vers la solution d'objectifs socio-économiques courants, au détriment des travaux de recherche fondamentaux et libres. [...] En fait, le gouvernement fédéral, en voulant que ses investissements en recherche contribuent le plus efficacement possible à la croissance et au développement économique du Canada, contribue à mettre la communauté scientifique au service de l'économisme ambiant et de l'hégémonie grandissante des entreprises. » (ACFAS, 1998)

Enfin, une forme particulière et temporaire de l'intervention fédérale dans l'enseignement postsecondaire reste le cas des bourses d'études du millénaire. L'on se souviendra de la querelle au sujet des subventions aux universités mises de l'avant par le gouvernement canadien au lendemain de la commission Massey dans les années 1950. Après plusieurs années de refus systématique de la part du gouvernement Duplessis, l'impasse s'était dénouée et Ottawa avait convenu de ne plus chercher à s'immiscer dans le financement des universités québécoises, à l'exception de la recherche et de certains établissements relevant de sa juridiction. Or, après un calme relatif de plus de trente ans sur les eaux

souvent troubles des relations fédérales-provinciales au sujet de l'autonomie provinciale en éducation⁴⁶, les deux paliers de gouvernement en sont venus à un désaccord lorsque, au tournant du troisième millénaire, Ottawa a commencé à rouvrir les robinets pour offrir de nouvelles liquidités aux provinces en termes de programmes sociaux et de santé.

Dans un geste perçu par Québec et la plupart des intervenants québécois comme une opération de visibilité pas même voilée, le gouvernement fédéral signifiait en 1998 son intention de créer un fonds afin d'accorder des bourses d'études d'un océan à l'autre, le hic étant que – contrairement à la plupart des autres provinces – le Québec disposait déjà d'un régime d'aide financière aux études bien à lui. Notons par ailleurs que dès les années 1960, des ententes conclues entre Ottawa et Québec avaient permis à ce dernier de profiter de la formule « retrait avec compensation »⁴⁷, ce qui lui permettait de disposer lui-même de l'argent du fédéral pour bonifier son propre programme. À la suite de houleuses négociations ayant frôlé l'échec et le gel des fonds fédéraux destinés au Québec, ce n'est qu'en décembre 1999 (soit plus d'un an après l'annonce faite par le Premier ministre Chrétien en 1998) qu'un compromis était arraché aux deux parties, divisant les fonds fédéraux en deux parties: aide aux étudiants et aide aux universités.

Au total, ce sont près de 70 millions \$ qui seront versés annuellement de 2000 à 2010 (sur un total de 3 milliards \$ pour tout le pays), ce qui donnait précisément « *35 millions pour réduire le montant maximum des prêts étudiants et 35 millions pour l'embauche de professeurs, l'achat de livres et d'ordinateurs* » (Marissal, 1999, p. A1). La portion consacrée aux étudiants a finalement servi à réduire les plafonds de prêt (i.e. le montant maximal qu'un étudiant bénéficiaire de l'AFÉ peut toucher sous forme de prêt) et a donc permis de hausser le niveau des bourses. Enfin, notons que pour résoudre l'impasse de la grève étudiante de 2005, la fondation mise sur pied pour gérer les bourses du millénaire avait accepté de verser « *de 10 à 20 millions supplémentaires* » (Cauchy, 2005, p. A1) dans le but

46 Il importe de préciser que ce n'est que sur la question précise de l'autonomie que le ciel était au beau fixe. Il en va autrement si l'on s'attarde par exemple à la diminution progressive des transferts fédéraux.

47 Cette formule a été maintes fois invoquée par les différents gouvernements québécois depuis la Révolution tranquille. Il s'agit essentiellement d'un accord entre Ottawa et Québec qui permet à la province de recevoir inconditionnellement les sommes qui lui reviennent du fédéral et de les gérer elle-même pour ses propres programmes. Compte tenu de sa position autonomiste et décentralisatrice qui ne s'est pas démentie depuis les années 1950, le Québec reste la province qui y a le plus souvent recours. Il importe aussi de mentionner que ce retrait ne se fait que dans les champs de compétence provinciale prévus à la constitution. Cette situation s'explique par le fait qu'en principe, le palier fédéral n'aurait pas le droit d'intervenir dans les champs de compétence provinciale. Dans la pratique cependant, son intervention est dictée par la notion très contestée du « pouvoir de dépenser ».

d'éviter que ces plafonds ne soient considérablement haussés.

4.2 L'université contemporaine

Le manque de fonds des universités québécoises reste toujours d'actualité et demeure un enjeu particulièrement crucial des négociations relatives au déséquilibre fiscal. La situation propre à quelques pays étrangers s'avère à ce sujet éclairante pour bien situer la problématique québécoise, ce qui constitue un exercice propice pour illustrer quelques exemples concrets de solutions alternatives.

4.2.1. Sous-financement et réinvestissement: où en sommes-nous aujourd'hui?

Une tentative de réforme de l'aide financière aux études: retour à la case départ

L'année 2005 fut sans contredit une des plus mouvementées dans l'histoire du mouvement étudiant québécois et ce, en raison d'une grève générale ayant duré plus de six semaines. Après avoir adopté des modifications au régime de prêts et bourses qui consistaient à augmenter les montants de prêt maximum – réduisant incidemment la portion versée en bourse –, le ministre de l'Éducation Pierre Reid avait réussi à se mettre à dos une large partie des associations étudiantes, dont en premier lieu les trois organisations provinciales (FEUQ, FECQ et ASSÉ). Dans la foulée de la controverse au sujet du financement des écoles privées juives – une décision impopulaire rapidement annulée visant à assurer un financement public complet à certaines écoles privées confessionnelles juives – (Cauchy, 2005, p. A1), le ministre Reid s'est fait montrer la porte de son ministère lors du remaniement ministériel annoncé le 18 février 2005, ce qui a conduit les associations étudiantes à poursuivre les négociations avec son successeur et actuel ministre Jean-Marc Fournier.

Après deux tentatives infructueuses au moyen de propositions bonifiant premièrement de 29 millions \$ et deuxièmement de 41,5 millions \$ le régime d'aide financière aux études en vue d'atténuer les coupures initiales de 103 millions \$ de bourses converties en prêts, le ministre Fournier et les représentants de la FECQ et de la FEUQ parviendront à un accord de principe sur un compromis. Grâce au soutien inattendu de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire et du Programme canadien de prêts aux étudiants, Québec revenait sur sa décision de convertir 103 millions \$ en bourses dans un compromis qui ne tenait cependant pas compte de l'année en cours (2004-2005) et ne remettait que partiellement les sommes prévues pour 2005-2006. Ce n'est qu'à partir de l'année scolaire actuelle

(2006-2007) que les plafonds de prêts sont redescendus au niveau de 2003-2004, soit avant la décision du ministre Reid.

Tableau 4.1. - Bonification de l'offre aux étudiantes et aux étudiants du Québec pour réduire l'endettement* de 2005-2006 à 2009-2010

Offre du 15 mars 2005 (Total sur cinq ans)	342 M\$
Ajout de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire (en plus du montant annuel de 70 M\$)	40 M\$
Bonification du Programme canadien de prêts aux étudiants (25 M\$ par année à partir de 2006-2007)	100 M
Grand total des contributions fédérales additionnelles	140 M\$
Offre du 1^{er} avril 2005 (Total sur cinq ans)	482 M\$ (342 M\$ + 140 M\$)

* Le montant proposé vise la réduction des plafonds de prêts [sic] et une augmentation équivalente des montants de bourses pour études.

Tableau 4.2. - Détail sur une base annuelle de l'offre aux étudiantes et aux étudiants du Québec pour réduire l'endettement* de 2005-2006 à 2009-2010

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	TOTAL
Offre du 15 mars 2005	41,5 M\$	53 M\$	69,5 M\$	82,5 M\$	95,5 M\$	342 M\$
Contributions fédérales additionnelles	28,5 M\$	50 M\$	33,5 M\$	20,5 M\$	7,5 M\$	140 M\$
Offre du 1^{er} avril 2005	70 M\$	103 M\$	103 M\$	103 M\$	103 M\$	482 M\$

* Les montants proposés visent la réduction des plafonds de prêt et une augmentation équivalente des montants de bourses pour études.

Tableau 4.3. - Évolution des plafonds de prêt jusqu'à 2009-2010

Année d'attribution	Secondaire formation professionnelle	Collégial	Universitaire 1^{er} cycle	Universitaire 2^e et 3^e cycle
2003-2004	2 000 \$	1 980 \$	2 440 \$	3 240 \$
2004-2005	3 150 \$	3 035 \$	4 420 \$	5 220 \$
2005-2006	2 450 \$	2 335 \$	3 020 \$	3 820 \$
2006-2007	2 000 \$	1 980 \$	2 440 \$	3 240 \$
2007-2008	2 000 \$	1 980 \$	2 440 \$	3 240 \$
2008-2009	2 000 \$	1 980 \$	2 440 \$	3 240 \$
2009-2010	2 000 \$	1 980 \$	2 440 \$	3 240 \$

N.B. : Il s'agit de montants correspondant à une charge d'études normale, soit pour deux trimestres.

C'est finalement cette entente qui prévaudra, en dépit d'importantes divisions au sein des associations étudiantes collégiales et universitaires: l'ASSÉ recommandera à ses membres de rejeter l'entente, la FEUQ recommandera à ses membres de l'accepter et la FECQ « s'abstiendra » de la recommander. En fait, si une grande majorité d'étudiants votera un retour en classe suite à l'accord de principe, seulement 75 000 des 185 000 grévistes accepteront du même coup l'entente, soit moins de la moitié (40,5 %) ⁴⁸. En dépit de cette faible proportion, le nouveau ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) donnera suite à ses engagements dès l'année suivante (2005-2006). À l'heure actuelle, le système d'aide financière aux études en est donc à un « retour à la case départ »: malgré quelques changements mineurs aux paramètres de calcul, le régime est sensiblement le même qu'en 2003-2004, à l'exception du versement qui se fait désormais sous forme de prêts et de certificat de bourse remis en fin d'année. Voyons donc plus en détail le portrait actuel de l'AFÉ pour les étudiants universitaires.

Dans le cas des étudiants universitaires à temps plein (12 crédits au premier cycle, statut temps plein aux cycles supérieurs), on calcule dans un premier temps un montant de 305 \$ par mois au premier cycle (ou de 405 \$ aux cycles supérieurs) qui représente le prêt maximum qu'un étudiant peut recevoir durant une année scolaire. Concrètement, pour un étudiant de premier cycle inscrit à l'automne et l'hiver, on obtient un plafond de 2 440 \$ et 3 240 \$ pour les deuxième et troisième cycles. Il s'agit alors de calculer combien le ministère considère que l'étudiant a besoin d'argent pour ses dépenses durant l'année scolaire (« dépenses admises ») et soustraire de ce montant la « contribution », qui inclut automatiquement celle de l'étudiant et, le cas échéant, celle du conjoint ou des parents. Notons au passage que plusieurs particularités liées aux exemptions modifient le calcul selon notamment la situation familiale et l'emplacement géographique. ⁴⁹

En fin de compte, la somme obtenue pour l'« aide accordée » sera versée sous forme de prêts directement dans le compte bancaire de l'étudiant. Après l'année scolaire, le ministère vérifiera les revenus déclarés par l'étudiant à l'AFÉ avec les données de son rapport d'impôt au ministère du Revenu, ce qui permettra de déduire la partie d'aide versée sous forme de bourse du montant total

48 Le nombre d'étudiants en grève ayant été continuellement révisé à la hausse ou à la baisse selon les semaines, nous avons seulement indiqué le nombre total d'étudiants en grève au moment où l'entente a été conclue entre les fédérations étudiantes, le gouvernement et les intervenants fédéraux.

49 Pour en savoir plus, on peut se référer aux documents *Une aide à votre portée* et *Des réponses à vos questions* publiés chaque année par l'AFÉ et qui expliquent en détail le fonctionnement du régime et les particularités des calculs pour l'année en cours. Ces documents sont disponibles sur son site Internet à l'adresse suivante: <http://www.afe.gouv.qc.ca/enseigner/indexRenseigner.asp> (page consultée le 4 septembre 2006).

accordé durant l'année scolaire. Par exemple, si un étudiant au premier cycle inscrit à temps plein à l'automne et l'hiver obtient 4 500 \$ en aide financière, le ministère fera le calcul suivant: $4\ 500\ \$ - 2\ 440\ \$ = 2\ 060\ \$$. Il aura donc contracté un prêt de 2 440 \$ (montant maximal) et reçu une bourse de 2 060 \$ (non remboursable), tandis que l'AFÉ versera directement à son institution financière la somme de 2 060 \$ qui diminuera d'autant le prêt contracté en cours d'année scolaire. Par contre, s'il n'avait eu droit par exemple qu'à 1 200 \$ (donc en-dessous du prêt maximal), l'AFÉ n'aurait converti aucune partie de son prêt en bourse à la fin de l'année scolaire.

Ce système relativement compliqué par rapport à l'ancien (alors qu'en début de session, un chèque de bourse et un certificat de prêt était directement remis à l'étudiant) peut donc se résumer comme suit. Après étude du dossier, un montant d'aide alloué par l'AFÉ est calculé et versé à l'étudiant mensuellement via son institution bancaire. Une fois l'année scolaire terminée, l'AFÉ vérifie les revenus gagnés par l'étudiant durant l'année et accorde le montant de bourse final (à la hausse, à la baisse ou identique au calcul initial). Ce montant de bourse est alors versé directement à l'institution financière par l'AFÉ et réduit le prêt contracté durant l'année scolaire d'autant.⁵⁰

En ce qui a trait aux statistiques les plus récentes, pour l'année 2003-2004⁵¹, on remarque que sur les 133 113 bénéficiaires, 67 668 fréquentaient l'université (50,8 %). Ils recevaient un prêt moyen de 2 934 \$ et une bourse moyenne (dans 62,8 % des cas) de 4 594 \$, pour une aide globale moyenne de 7 630 \$. Les données varient cependant selon les différents cycles d'études, le plafond de prêt et l'aide totale accordée demeurant inférieurs au premier cycle, ces derniers représentant la grande majorité des étudiants universitaires (77,5 %). Dans l'ensemble, ce sont 198,5 millions \$ qui ont été versés en prêts et 195,2 millions \$ en bourses pour les trois cycles, ce qui représente de loin la première destination de l'aide accordée avec 58,7 % de l'ensemble des prêts et bourses accordés à tous les ordres d'enseignement (AFÉ, 2005, p. 7-9).

50 Il peut sembler étrange que l'AFÉ ait décidé de procéder ainsi à première vue. Cependant, la raison principale reste la récupération des bourses versées en trop (dont le montant est diminué en raison de revenus supérieurs aux prévisions de l'étudiant). Les années antérieures à cette façon de faire obligeaient l'AFÉ à récupérer les bourses versées en trop auprès des étudiants au moyen d'ententes particulières. Désormais, la bourse est simplement déduite du prêt contracté durant l'année scolaire et englobant le total de l'aide allouée. Notons également qu'un tel système a l'avantage non négligeable, du point de vue des institutions financières, d'augmenter leurs revenus sous forme d'intérêts mensuels payés directement par le gouvernement du Québec puisque c'est lui qui assume les prêts de l'étudiant qui reste à temps plein.

51 Bien que les données ne soient pas encore disponibles pour les années 2004-2005 et 2005-2006, celles de l'année 2003-2004 se rapprochent probablement davantage de la réalité actuelle, étant donné que les modifications aux plafonds de prêts ont grandement modifié la donne en ce qui concerne les montants accordés en prêts durant ces deux années.

4.2.2. Un réinvestissement récent sur fond de déséquilibre fiscal

C'est au mois d'août 2006 que le ministre Fournier annonçait en grandes pompes que 320 millions \$ supplémentaires seraient injectés dans les cégeps et universités de la province sur une période de trois ans (2006 à 2009). De cette somme, 240 millions \$ sont prévus pour l'université et 80 millions \$ pour le cégep. Dans le cas des universités, on obtient donc 90 millions \$ supplémentaires pour 2006-07 et 2007-08 et 60 millions \$ pour 2008-09, en raison d'une portion de 30 millions \$ non récurrents⁵² allouée pour les deux premières années.

Tableau 4.4. - Investissements annoncés par le MELs pour les universités (2006-07 à 2008-09)¹

Type	2006-07	2007-08	2008-09	Total
Récurrent	60	60	60	180
Non récurrent	30	30	0	60
Total	90	90	60	240

Source: MELs, 2006b.

1: Les données sont en millions de dollars.

Ce nouvel engagement de la part du ministre doit toutefois être lu à la lumière des négociations au sujet du déséquilibre fiscal avec le gouvernement fédéral, sans compter la tenue d'élections dans les mois qui viennent, voire les semaines. Ce qui suscite davantage l'intérêt dans l'analyse d'une telle annonce, ce n'est pas tant l'injection de sommes nouvelles – qui reste plus souvent qu'autrement un incontournable des gouvernements en fin de mandat. Il s'agit bien davantage du contexte de négociations fédérales-provinciales au sujet de possibles sommes d'argent et/ou points d'impôt que le gouvernement provincial pourrait éventuellement récupérer de son vis-à-vis fédéral, à l'instar des autres provinces.

À ce sujet, le rapport publié par la Commission sur le déséquilibre fiscal *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada* (2002), mieux connu sous le nom de rapport Séguin, avait déjà mis de l'eau au moulin de revendications provinciales peu banales. Suite à ce rapport, pour une rarissime fois, c'est l'Assemblée nationale tout entière (tous partis confondus) qui votait à l'unanimité une résolution dénonçant le déséquilibre fiscal et réclamant un partage des revenus en date du 7 juin

⁵² Lorsque l'on mentionne qu'un investissement est récurrent, cela signifie que la somme accordée est prévue être versée annuellement (à moins d'avis ultérieur contraire). À l'opposé, un investissement non récurrent n'est prévu que pour une année donnée et cesse d'être en vigueur pour les années suivantes.

2002. Le libellé insistait d'ailleurs sur l'utilisation des fonds pour les services directs à la population, dont l'éducation et la santé, et rappelait les conclusions du rapport Séguin. Non content de la réponse défavorable d'Ottawa niant l'existence du déséquilibre fiscal, le gouvernement Charest prit le relais de son prédécesseur Landry en déposant une seconde résolution encore plus claire et explicite le 17 mars 2004.

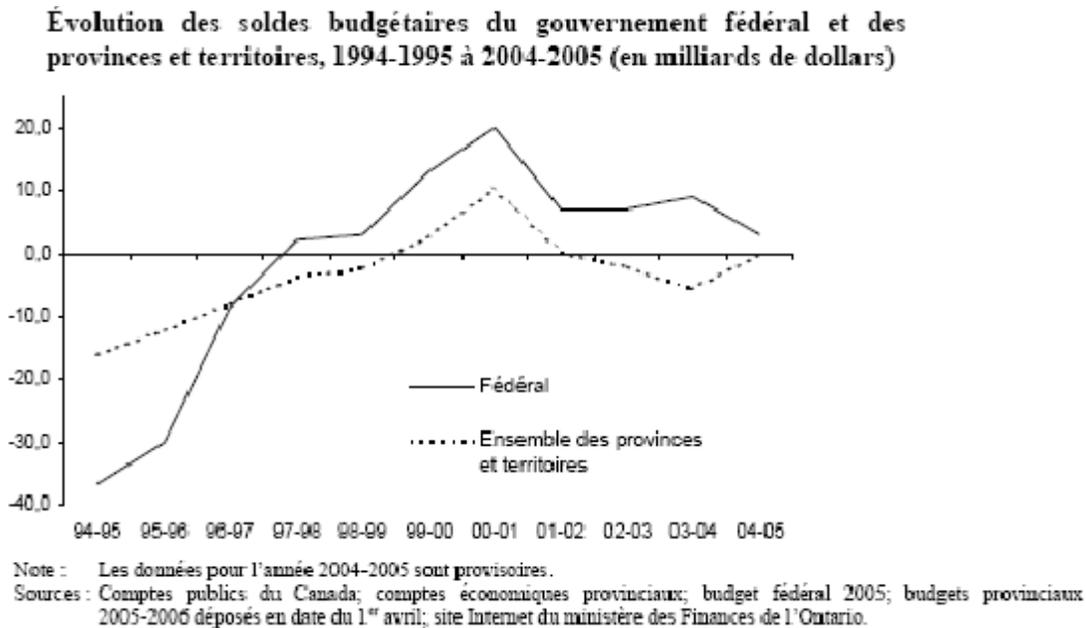
« QUE l'Assemblée nationale, principalement en vue d'améliorer les services de santé, d'éducation et de soutien à la famille, demande au gouvernement fédéral de reconnaître et de corriger le déséquilibre fiscal constaté par le rapport Séguin, en tenant compte de ses recommandations qui dessinent un cadre nouveau pour les relations financières et fiscales au sein de la fédération canadienne, notamment afin que cessent ses interventions dans le champ de compétences des provinces. » (Assemblée nationale, 2002)

« QUE l'Assemblée nationale exige du gouvernement fédéral qu'il reconnaisse l'existence du déséquilibre fiscal et qu'il adopte dès le 23 mars 2004 des mesures budgétaires pour en contrer les effets sur les finances publiques des provinces. » (Assemblée nationale, 2004)

En somme, après des années de vaches maigres ayant conduit le gouvernement fédéral à amputer sérieusement les paiements de transfert aux provinces (sans compter évidemment ses propres dépenses), des surplus sont enregistrés bon an mal an par Ottawa depuis 1997-98. En suivant l'évolution des budgets fédéraux de 1991 à 2000 (Soucy, Wrobel, 2000), on constate d'ailleurs que les surplus annuels fédéraux atteignent des montants considérables et toujours supérieurs à ceux prévus par le ministre des Finances. Par exemple, pour l'année financière 1997-98, on prévoyait l'atteinte de l'équilibre budgétaire... mais ce sont finalement 3,5 milliards \$ supplémentaires qui ont été dégagés. Aussi, l'évolution encore plus récente de ces soldes budgétaires et leur mise en parallèle avec ceux des provinces et territoires indiquent clairement que si le gouvernement fédéral réussit toujours à se maintenir en bonne posture économique sur le plan budgétaire, ses vis-à-vis provinciaux et territoriaux ne peuvent en dire davantage. Notons cependant que, dans le cas du Québec, l'équilibre budgétaire se maintient bon an, mal an depuis l'exercice budgétaire de l'année 1998-1999⁵³.

53 Bien que l'objectif du gouvernement ait été l'année financière 1999-2000, il y est parvenu un an plus tôt.

Graphique 4.4. - Comparaison des finances publiques fédérales, provinciales et territoriales



Source: Godbout & Dumont, 2005, p. 12.

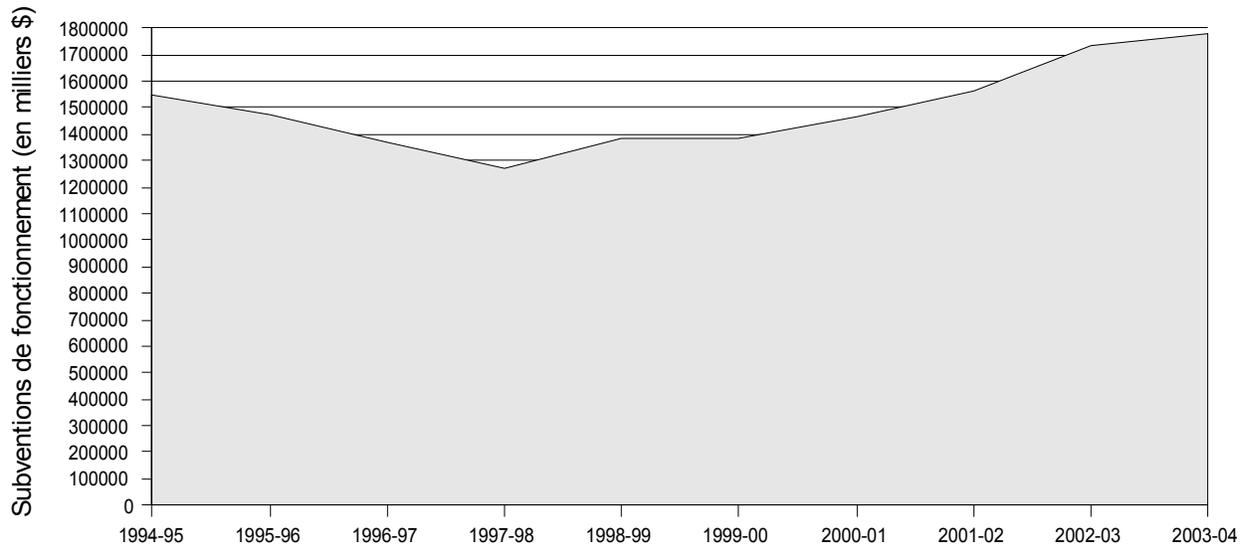
Enfin, malgré les réinvestissements au chapitre des transferts fédéraux en matière de programmes sociaux (TCPS) et de santé (TCS), il est bon de rappeler que, comparativement à l'année 1994-1995, la portion des transferts consacrée à l'enseignement postsecondaire en 2005-2006 a été réduite de 2,2 milliards \$ pour l'ensemble du pays (4,9 milliards \$ en dollars constants) (FEUQ, FQPPU, *et al.*, 2006). La dénonciation de telles compressions et réclamant une augmentation massive des transferts a d'ailleurs atteint un large consensus au sein des principaux acteurs québécois: étudiants, chargés de cours, professeurs, employés, recteurs et même le MELS ainsi que l'Assemblée nationale à l'unanimité. Plus encore, les gouvernements provinciaux et territoriaux, au lendemain du Sommet sur l'éducation postsecondaire et la formation professionnelle tenu à Ottawa le 24 février 2006, ont convenu de réclamer du fédéral 2,2 milliards \$ supplémentaires par année. Cette position prudente – puisqu'elle s'en tient aux coupures brutes et non à leur équivalent en dollars constants – a été qualifiée par le Premier ministre Charest d'un « premier temps », considérant qu'une seconde étape consistera à réclamer le rétablissement des transferts à leur niveau de 1994-1995 en dollars constants (4,9 milliards \$ de plus) (Poirier, 2006).

Pour le Québec à lui seul, cette somme de 2,2 milliards \$ réclamée par l'ensemble des premiers

ministres provinciaux dans le consensus équivaut à 550 millions \$ supplémentaires par année pour les cégeps et universités (Shields, 2006, p. A3). Depuis l'arrivée du gouvernement conservateur, suite à son élection minoritaire le 23 janvier 2006, le dossier du déséquilibre fiscal traîne toujours en longueur. D'autant plus que les gouvernements provinciaux eux-mêmes ne s'entendent pas au sujet d'épineuses questions telles que la modification du système de péréquation. Dans ce contexte, malgré un engagement électoral et de fortes attentes en ce sens du côté québécois, le Premier ministre Harper déclarait récemment que la conférence des premiers ministres qu'il avait annoncée pour l'automne serait reportée ultérieurement, mais que des « *propositions détaillées* » seraient annoncées à l'approche du budget 2007-2008 (Larocque, 2006, p. A3).

Ainsi, bien que le gouvernement provincial ait réinjecté de nouvelles sommes dans les universités au moyen des contrats de performance depuis 2000-2001 et que cette mesure se poursuive toujours à l'heure actuelle, les fonds alloués sont loin de permettre aux universités de revenir au niveau de financement dont elles disposaient avant l'opération du déficit zéro, ou même avant les premières compressions du début des années 1990. Quant à l'annonce récente de 320 millions \$, si elle est favorablement accueillie par l'ensemble du milieu collégial et universitaire, elle ne peut qu'améliorer la situation sans pour autant atteindre le niveau d'avant les coupures. Il faut savoir que ce n'est qu'en 2001-2002 que les universités québécoises ont pu retrouver le niveau de subventions de fonctionnement auquel elles avaient droit en 1994-1995. En regardant les données plus attentivement, on constate cependant un manque à gagner si l'on considère les subventions par EEETP en dollars constants: on en arrive à une diminution nette de 1 264 \$.

Graphique 4.5. – Évolution des subventions de fonctionnement des universités québécoises, de 1994-1995 à 2003-2004



Source: CRÉPUQ, 2004, annexe 6.

Tableau 4.5. – Évolution des subventions de fonctionnement par EEETP, de 1994-1995 à 2003-2004

Année	Subventions de fonctionnement par EEETP (dollars courants)	Subventions de fonctionnement par EEETP (dollars constants de 2003-2004)
1994-1995	9 289	10 993
1995-1996	9 049	10 478
1996-1997	8 547	9 734
1997-1998	8 047	9 034
1998-1999	8 751	9 686
1999-2000	8 548	9 339
2000-2001	8 963	9 528
2001-2002	9 254	9 612
2002-2003	9 747	9 992
2003-2004	9 640	9 640
Écart entre 1994-1995 et 2003-2004	+ 351 \$	- 1 353 \$

Source: CRÉPUQ, 2004, annexe 6.

Une telle diminution des ressources *per capita* a conduit la CRÉPUQ à calculer le manque à gagner estimé des universités québécoises, de 1994-1995 à 2003-2004, à 1,97 milliard \$, amputé directement des subventions de fonctionnement des universités. Pour la seule année 2003-2004, la perte

se chiffre à 249,8 millions \$. À l'heure actuelle, l'ensemble des universités réclame 375 millions \$ supplémentaires sur une base annuelle⁵⁴ (Vadenais, 2006) pour leur permettre de poursuivre leur mission.

En plus des compressions nettes qui ont sérieusement réduit les budgets universitaires, la formule de financement reste toujours critiquée en ce qui a trait au financement des nouveaux étudiants. Ainsi, après une légère diminution jusqu'en 1997-1998, les effectifs étudiants ont crû par la suite: ce qui signifie alors de nouvelles dépenses pour les universités qui ne sont pas complètement couvertes au coût réel selon leurs calculs. Si l'on retrouvait 166 798 étudiants fréquentant les trois cycles universitaires en 1994-1995, ce nombre a diminué jusqu'en 1998-1999 et n'a dépassé son niveau initial qu'en 2001-2002, alors qu'il n'avait pourtant jamais cessé d'augmenter depuis les années 1950.

Tableau 4.6. – Évolution de la population étudiante (EEETP) dans les universités québécoises, de 1994-1995 à 2003-2004

Année	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
EEETP	166 798	163 127	160 364	157 992	158 487	161 719	163 280	168 665	177 851	184 598

Source: CRÉPUQ, 2004, annexe 6.

Tableau 4.7. – Évaluation du manque à gagner des universités québécoises par rapport aux subventions de fonctionnement allouées pour 1994-1995, de 1995-1996 à 2003-2004¹

Année	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
Manque à gagner annuel	83 999	201 791	309 480	207 044	267 448	239 109	232 796	177 896	249 766
Manque à gagner cumulatif	83 999	285 790	595 270	802 314	1 069 762	1 308 871	1 541 667	1 719 562	1 969 329

Source: CRÉPUQ, 2004, annexe 6.

1: Les données sont en milliers de dollars.

Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant d'apprendre que les universités soient actuellement aux prises avec des déficits d'opération qu'elles tendent tant bien que mal à résorber avec les limites financières qui leur sont imposées. La journaliste Marie-Andrée Chouinard (*Le Devoir*, 16 juin 2006) annonçait cet été que tous les établissements prévoient un déficit pour l'année 2006-2007, bien qu'une telle pratique les pénalise au chapitre des subventions conditionnelles issues des contrats de

⁵⁴ Selon un comité paritaire MEQ-CRÉPUQ formé en 2002.

performance. C'était d'ailleurs une première dans l'histoire du Québec et ce, même dans les années les plus difficiles du déficit zéro et de la réforme Axworthy. Pour l'année financière 2005-2006, Statistique Canada évalue que les universités et collèges québécois pris ensemble ont réalisé un déficit global de 85,4 millions \$, tandis qu'on enregistrait un léger excédent de 8,8 millions \$ pour tout le pays⁵⁵.

Après les années de « redressement » qui avaient accompagné les nouveaux fonds conditionnels au lendemain du Sommet du Québec et de la jeunesse (2000-2001 à 2002-2003), la plupart des universités avaient réussi à compresser suffisamment leurs dépenses pour atteindre l'équilibre budgétaire – exigence non négociable des contrats de performance. Avec un déficit accumulé de 400 millions \$ pour l'ensemble des universités à l'heure actuelle (Richer, 2006, p. A3), la situation en inquiète plus d'un. Dans le décompte des déficits prévus pour l'année 2006-2007 annoncé en juin, la journaliste du *Devoir* faisait état de près de 82,65 millions \$ de déficits prévus dans quelques grandes universités (ce qui n'inclut évidemment pas l'ensemble du réseau).

Tableau 4.8. – Estimation des déficits prévus de certaines universités québécoises pour l'année 2006-2007

<i>Universités</i>	<i>Déficits prévus pour 2006-2007</i>
UQAM	22 millions \$
Montréal	20 millions \$
McGill	17 millions \$
Laval	8,8 millions \$
Sherbrooke	7 millions \$
Polytechnique	4,1 millions \$
HEC	2,75 millions \$
Bishop's	Près de 1 million \$

Source: Chouinard, 2006, p. A3.

Enfin, pour l'année 2005-2006, les *Règles budgétaires*⁵⁶ du MELS prévoyaient un total de 1 897 397 700 \$ en subventions de fonctionnement pour l'ensemble des institutions, ce qui représente une diminution appréciable par rapport aux calculs définitifs de l'année précédente (2004-2005),

55 Site Internet de Statistique Canada http://www40.statcan.ca/102/cst01/govt41b_f.htm (page consultée le 7 septembre 2006).

56 Chaque année, le MELS publie ses *Règles budgétaires* qui annoncent les sommes prévues au chapitre des subventions de fonctionnement et autres types de subventions pour chacune des universités. Une fois l'année scolaire terminée, il publie ensuite les *Calculs définitifs* qui tiennent compte du recomptage des étudiants et de diverses modifications par rapport aux engagements initiaux (par exemple l'annonce de nouveaux investissements pour un programme particulier).

accordant un total de 2 009 217 200 \$.

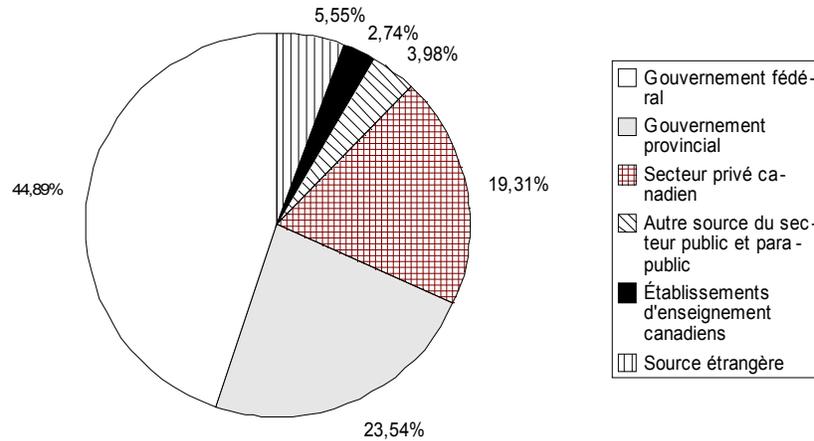
Tableau 4.9. - Détail des subventions de fonctionnement pour les universités québécoises en 2005-2006

Établissement	Subvention totale de fonctionnement 2005-2006 (en milliers de \$)				
	Subvention générale (1) (Tableau C)	Subventions spécifiques			Subvention de fonctionnement pour 2005-2006 (5)= (1+4)
		Ajustements particuliers (2) (Tableau F)	Subventions accordées à titre de fiduciaire (3) (Tableau G)	Total des subventions spécifiques (4)= (2+3)	
Université Bishop's	15 339,4	1 191,3	181,4	1 372,7	16 712,1
Université Concordia	167 204,1	14 570,4	(1 756,4)	12 814,0	180 018,1
Université Laval	257 915,9	42 329,0	(1 017,9)	41 311,1	299 227,0
Université McGill	206 585,8	28 834,6	(401,0)	28 433,6	235 019,4
Université de Montréal	304 822,8	36 470,0	1 497,1	37 967,1	342 789,9
HEC Montréal	55 042,6	3 816,9	298,2	4 115,1	59 157,7
École Polytechnique de Montréal	45 262,8	11 851,5	268,6	12 120,1	57 382,9
Université de Sherbrooke	130 709,7	18 838,5	(387,3)	18 451,2	149 160,9
Université du Québec	482 480,7	47 036,9	845,6	47 882,5	530 363,2
Total partiel	1 665 363,8	204 939,1	(471,7)	204 467,4	1 869 831,2
Solde à distribuer	-	20 830,5	6 736,0	27 566,5	27 566,5
Total	1 665 363,8	225 769,6	6 264,3	232 033,9	1 897 397,7
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	17 461,7	1 423,2	(118,6)	1 304,6	18 766,3
Université du Québec à Chicoutimi	42 819,9	3 942,7	(110,7)	3 832,0	46 651,9
Université du Québec à Montréal	190 090,2	16 403,0	1 641,5	18 044,5	208 134,7
Université du Québec en Outaouais	30 477,8	2 512,1	(202,8)	2 309,3	32 787,1
Université du Québec à Rimouski	33 494,6	3 588,1	(25,0)	3 563,1	37 057,7
Université du Québec à Trois-Rivières	57 876,2	6 333,3	(307,9)	6 025,4	63 901,6
Institut national de la recherche scientifique	33 354,8	5 186,1	(9,4)	5 176,7	38 531,5
École nationale d'administration publique	9 611,4	1 092,5	(34,0)	1 058,5	10 669,9
École de technologie supérieure	36 280,5	4 724,6	118,6	4 843,2	41 123,7
Télé-université (UQAM)	20 112,6	1 175,5	(155,1)	1 020,4	21 133,0
Siège social	10 901,0	655,8	49,0	704,8	11 605,8
Total de l'Université du Québec	482 480,7	47 036,9	845,6	47 882,5	530 363,2

Source: MELS, 2006, section « Tableaux ».

En dernier lieu, notons que les sources de financement se sont grandement diversifiées depuis les années 1990 en faveur du financement privé. Si le dégel qui a eu lieu en 1990 a permis d'accroître considérablement la proportion des revenus des universités tirée des étudiants, elle a par la suite diminué d'année en année par suite du gel qui se poursuit toujours. Un coup d'oeil aux données de 2001-2002 permet de prendre connaissance de l'importance des différentes sources de revenus en ce qui a trait à la recherche subventionnée. Ainsi, bien que le gouvernement fédéral reste de loin le premier pourvoyeur avec 44,9 % des sommes attribuées (468,5 millions \$), le secteur privé canadien talonne de près le gouvernement provincial avec 201,5 millions \$ (19,3 %) comparativement à 245,7 millions \$ (23,5 %) pour Québec.

Graphique 4.6. – Subventions et contrats de recherche des universités québécoises selon la source de financement en 2001-2002



Source: CRÉPUQ, 2004, annexes 2 et 3.

4.3. L'université dans tous ces États: bref tour d'horizon de la situation mondiale

4.3.1. Les États-Unis

Nos voisins du Sud jouissent d'un réseau universitaire comptant plusieurs universités de réputation internationale, mais où les disparités sont au rendez-vous entre secteurs privé et public. Contrairement au Québec où il n'y a que peu de distinctions entre le réseau de l'UQ et les universités privées en ce qui a trait au financement, les établissements états-uniens sont majoritairement financés par l'État (réseau public) ou par les droits de scolarité et contributions privées (réseau privé). Dans la même veine, les frais de scolarité sont complètement disproportionnés entre les deux réseaux et diffèrent selon chaque État.

À titre d'exemple, les étudiants de premier cycle inscrits à temps plein dans les différentes universités du réseau de la *University of California* (dix campus dans autant de villes) paient pour l'année 2006-2007 des frais de scolarité annuels de 5 406 \$ US, tandis que ceux de la *Stanford University* (privée) paient environ le double avec des frais de 10 998 \$ US. À l'autre bout du pays, les

étudiants du réseau de la *University of Massachusetts* paient moins avec 1 417 \$ US de frais de scolarité annuels, alors que ceux de la *Harvard University* (privée) défraient plutôt 30 275 \$ US...⁵⁷ Dans tout le pays, la moyenne des frais de scolarité et autres frais a augmenté de 158 % pour les universités publiques et de 146 % pour les universités privées de 1976-1977 à 2004-2005. On obtient ainsi une moyenne pour cette dernière année de 5 132 \$ au public et 20 082 \$ au privé. Il convient cependant de mentionner qu'une très grande majorité des inscriptions se fait dans les universités publiques (77,1 %), principalement par le biais des États mais aussi des municipalités (dans les grandes villes).

Afin de bien comprendre le financement des institutions elles-mêmes, nous nous référerons au découpage des institutions repris par Dougherty (2004): institutions publiques, institutions privées à but non lucratif et institutions privées à but lucratif. Dans le premier cas, les contributions gouvernementales (fédérales, de l'État et locales) constituent la principale source de revenus avec un peu plus de la moitié des revenus (51 %). Dans les deux types d'universités privées, ce sont les frais de scolarité et autres frais qui représentent la principale source de revenus, mais cette réalité est beaucoup plus marquée pour celles à but lucratif (85 % des revenus) qu'à but non lucratif (30 %). On peut donc parler d'un système d'enseignement supérieur qui est tout sauf unifié tant dans le financement que dans le fonctionnement. Notons que les subventions fédérales visent l'aide à la recherche tandis que celles des États sont destinées au fonctionnement des établissements. À cet égard, on constate des ressemblances avec la situation québécoise, sauf que c'est le fédéral qui accorde aussi la majeure partie de l'aide aux étudiants.

⁵⁷ Les informations sont tirées des sites Internet des universités mentionnées dont les adresses figurent dans la bibliographie. Nous n'avons indiqué que le coût des frais de scolarité pour faciliter les comparaisons, mais il est important de tenir compte des autres frais pour obtenir un portrait d'ensemble, qui se comptent généralement en milliers de dollars et peuvent même dépasser les frais de scolarité en tant que tels, ce qui gonfle d'autant la facture.

Tableau 4.10. - Le financement des universités aux États-Unis selon le type d'institution

<i>Revenues</i>	Public institutions (Current fund revenues, 5 year average, 1996-2001)	Private nonprofit institutions (Total revenues, 5 year average, 1996-2001)	Private for profit institutions (Total revenues, 4 year average, 1997-2001)
Tuition & fees (including student aid)	19%	30%	85%
Federal govt. (excluding student aid)	11%	10%	6%
State government (excluding student aid)	36%	1%	2%
Local government	4%	1%	
Private gifts, grants, contracts	5%	15%	0%
Endowment income ^b	1%	NA	NA
Investment return ^c	NA	19%	0%
Sales and services ^d	22%	17%	5%
Other	4%	8%	2%

Source: National Center for Education Statistics (2003: Tables 334, 339, 341)

Notes:

a. Institutions of higher education defined as two-year and four year institutions that are eligible to participate in federal Title IV student aid programs and offer at least an associate's degree.

b. Income from endowment funds, excluding capital gains and losses.

c. Investment return is income from assets including dividends, interest earnings, royalties, rent, gains (losses) etc.

d. Sales and services include educational activities, auxiliary enterprises, and hospitals.

Source: Dougherty, 2004, p. 7.

Depuis le début des années 1980, la tendance est nettement à la baisse au chapitre du soutien gouvernemental dans le financement des universités publiques et privées à but non lucratif. C'est ainsi que la part publique des fonds a diminué de 12 % dans les revenus totaux des universités publiques, passant de 63 % à 51 %, tandis que celle des universités privées à but non lucratif diminuait de 5 %, passant de 23 % à 18 %. Aussi, les augmentations de dépenses des différents gouvernements pour l'enseignement supérieur depuis quelques années ont tendance à aller directement aux étudiants plutôt qu'aux établissements, suivant la conception selon laquelle l'État doit laisser les individus agir librement en les aidant directement pour qu'ils dépensent eux-mêmes cet argent dans l'institution de leur choix (plutôt que de financer directement les institutions elles-mêmes).

Cette approche apparentée aux bons d'éducation (*school vouchers*) en vigueur dans certains États a favorisé une vive compétition entre les différentes universités pour recruter de nouveaux étudiants. Dougherty (2004) avance deux grandes causes de cette diminution des fonds publics, soit la diminution ou la stagnation des revenus gouvernementaux ainsi que des demandes accrues pour dépenser dans des secteurs autres que l'enseignement supérieur. Du côté des revenus, il faut tenir compte du fait que plusieurs États ne disposent que de taxes directes à la consommation (et non d'impôt) ou encore ont un impôt très faible de type « *flat tax* », consistant à imposer tous les citoyens au même pourcentage (et non selon différents paliers).

Dans ce contexte de diminution des revenus des États, il n'est pas étonnant de constater que c'est surtout la part assumée par les États qui a diminué. Quant aux dépenses, elles sont surtout dues à l'assurance-santé pour les gens démunis (Medicaid), l'éducation primaire et secondaire, ainsi que la sécurité (prisons et police). Enfin, les universités demeurent plutôt faibles politiquement puisqu'elles manquent d'unité et l'enseignement supérieur est considéré par plusieurs comme un secteur « peu productif » et où il n'est pas très dommageable de couper, de l'avis de Dougherty (2004, p.12).

Tableau 4.11. - Évolution du soutien public dans le financement de l'enseignement supérieur aux États-Unis, de 1980-1981 à 2000-2001

	1980-81	1990-91	2000-01
<i>All Public Degree Granting</i>			
* Federal	13%	10%	11%
* State	46%	40%	36%
* Local	4%	4%	4%
<i>Private Nonprofit</i>			
* Federal	19%	15%	16%
* State	2%	2%	1%
* Local	2%	1%	1%

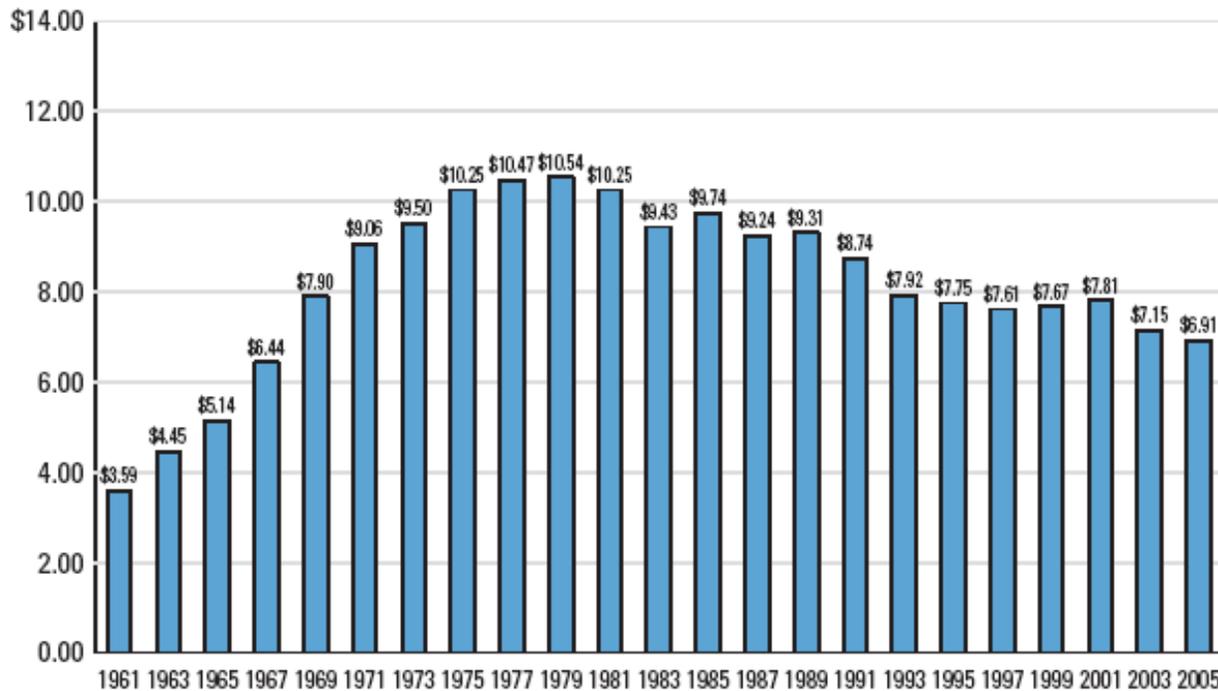
Source: Dougherty, 2004, p. 10.

Selon Rosenstone (dans Tacobucci & Thuohy, 2004), un changement important s'est produit dans ce pays en l'espace de deux décennies qui consiste à ne plus considérer l'enseignement supérieur comme un bien public, mais plutôt comme un bien privé. Cette métamorphose de la philosophie de l'éducation n'est évidemment pas propre aux États-Unis, comme en font foi les nombreux exemples internationaux (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Australie, etc.) et même au Québec et au Canada. Le Québec est cependant un peu plus réfractaire à cette conception, du moins si l'on se base sur le fait que le gel des frais y perdure depuis une dizaine d'années.

Ce faisant, ce ne sont plus tant les bénéfices collectifs d'une société hautement éduquée qui sont pris en considération par les décideurs, mais plutôt l'analyse coûts-bénéfices d'une formation universitaire pour l'individu. Indubitablement, il devient facilement justifiable de demander aux étudiants d'assumer une plus grande part des coûts reliés à leur scolarité puisqu'on se concentre sur les bénéfices immédiats (financiers et autres) que leur procureront ces quelques années sur les bancs de l'université. En suivant l'évolution de la partie de 1 000 \$ de taxes et impôts consacrée à l'enseignement supérieur de 1961 à 2005⁵⁸, on constate ainsi que les citoyens états-uniens consacraient en 2005 un effort financier inférieur à celui de 1969. En dépit d'un effort sans cesse grandissant de 1961 à 1979, les années ultérieures ont donné lieu à une diminution annuelle continue, passant de 10,54 \$ par 1 000 \$ en 1979 à 6,91 \$ en 2005.

⁵⁸ Pour chaque tranche de 1 000 \$ collectés en fonds publics, on calcule combien d'argent est alloué aux dépenses d'opérations des établissements d'enseignement supérieur.

Graphique 4.7. – Évolution de la part de 1 000 \$ de taxes et impôts consacrée à l'enseignement supérieur aux États-Unis, de 1961 à 2005



Source: Zumeta, 2006, p. 39.

En somme, la situation du financement aux États-Unis à l'heure actuelle en est une de grands contrastes entre les trois types d'institutions. La diminution des fonds publics opérée depuis le début des années 1980 s'est fait particulièrement sentir dans les universités publiques, mais également chez leurs consœurs privées à but non lucratif. Quant aux universités privées à but lucratif, l'écrasante majorité de leurs revenus étant tirée directement de la poche des étudiants, elles n'ont été touchées que dans une moindre mesure. À l'opposé, les universités publiques ont dû hausser les frais de scolarité et accroître la part de leur financement privé, bien qu'elles reçoivent toujours la majeure partie de leurs revenus des subventions gouvernementales.

4.3.2. L'Allemagne⁵⁹

La situation du financement des universités européennes varie évidemment selon les pays. Par contre, certaines similitudes demeurent en raison du financement public qui constitue la principale source de revenus et du régime d'aide financière aux études qui reste plus généreux qu'en Amérique du Nord et davantage axé sur les bourses que les prêts. Nous nous arrêterons plus spécifiquement au cas de

⁵⁹ Les données relatives à l'Allemagne sont tirées de Salerno (2004).

l'Allemagne pour illustrer un modèle où le financement et les universités elles-mêmes sont presque exclusivement publics.

Le modèle allemand est qualifié d' « étatiste » (Salerno, 2004) étant donné que la presque totalité des étudiants de l'enseignement supérieur fréquentent des établissements publics (98 %). En ce qui concerne les universités en tant que telles, celles qui relèvent du secteur privé sont essentiellement destinées à la formation théologique et ne comptent que pour encore moins que 2 % de toutes les universités. Aucun frais de scolarité n'y est exigé et la quasi totalité du financement provient de fonds publics des différents paliers de gouvernements. Ce sont principalement les *Länders* qui agissent comme pourvoyeurs de l'enseignement supérieur, tandis que le gouvernement fédéral verse 17 % du total des subventions publiques.

Une grande particularité du financement des universités reste que les directions des différentes institutions ne peuvent pas disposer elles-mêmes des bâtiments. Ce sont effectivement des propriétés publiques au sens légal le plus strict: des propriétés d'État. C'est en dernier lieu le *Länder* ou le gouvernement fédéral qui autorise ou non les dépenses reliées par exemple à l'acquisition, l'agrandissement ou la construction de nouveaux édifices. Il s'agit donc d'une situation aux antipodes de l'université publique telle qu'on la connaît au Canada ou aux États-Unis, par exemple, où les institutions sont largement autonomes et n'ont que peu de comptes à rendre à l'État en ce qui concerne l'utilisation de leurs fonds. Même l'introduction de contrats de performance au Québec et aux États-Unis n'a pas conduit les universités à une telle dépendance à l'égard de la volonté des décideurs politiques.

Les récentes années ont d'ailleurs donné lieu à un certain assouplissement pour les universités allemandes qui peuvent désormais décider localement de l'utilisation d'une bonne partie des subventions de fonctionnement. Pour l'année 1998, les fonds gouvernementaux alloués aux institutions publiques d'enseignement supérieur atteignaient 10,38 milliards d'euros, tandis que celles privées ne recevaient au total que 102 millions d'euros.

4.3.3. Le Chili⁶⁰

Si l'influence du modèle états-unien se fait partiellement sentir au Canada depuis les années 1980, les pays latino-américains ont pour leur part connu un virage depuis les années 1960 en vue de calquer bon nombre de caractéristiques de ce modèle. Cette influence agit sur le plan du financement puisque la plupart des pays se sont progressivement orientés vers une distinction entre universités publiques et privées, l'introduction de frais de scolarité dans le réseau public et les partenariats universités-entreprises. On note également un accroissement impressionnant de la fréquentation universitaire depuis les années 1960, soit parmi les plus élevés au monde durant la décennie 1960-1970, avec par exemple 700 % pour le Mexique entre 1960 et 1980. Mais c'est surtout la recrudescence de la fréquentation dans les établissements privés qui est spectaculaire, passant de 7 % dans les années 1950 à près de 40 % dans les années 1990 pour l'ensemble de l'Amérique latine.

Les dernières années ont donné lieu à une nette diminution des fonds publics alloués aux universités qui a conduit à l'introduction de frais de scolarité et autres frais, alors que bon nombre de pays connaissent une plus ou moins longue tradition de gratuité scolaire (ou de frais symboliques d'inscription). Certains pays se sont montrés « pionniers » en termes de désengagement de l'État, comme le Chili qui a connu une diminution impressionnante du tiers des fonds alloués durant les années 1980, passant de 171 millions \$ en 1981 à 115 millions \$ en 1988, si bien que le quart des revenus provenait des frais de scolarité et autres frais à la fin des années 1980 (alors qu'ils étaient à toutes fins pratiques nuls auparavant). Torres & Schugurensky (2002) mentionnent d'ailleurs que le cas chilien est perçu comme un modèle à suivre par les autres gouvernements de la région. Bien qu'ils reconnaissent l'impact négatif sur l'accessibilité de cet exemple, ils se montrent en revanche intéressés par l'allègement qu'il produit sur les finances publiques.

« For instance, managerial procedures and budgetary incentives for cost reductions implemented in several Chilean universities are being considered throughout Latin America, where changes towards the Chilean path are taking place at an accelerated rate but with the idiosyncracies and political peculiarities of each country and major public university. » (Torres & Schugurensky, 2002, p. 446)

À l'heure actuelle, le financement des universités chiliennes (publiques et privées) se fait principalement par les frais de scolarité et autres frais ainsi que les diverses contributions privées. Plus

⁶⁰ Les données de cette section du texte sont tirées de Torres & Shugurensky (2002) sauf pour le dernier paragraphe qui est tiré de Bernasconi, 2006.

précisément, les deux tiers des fonds proviennent de ces sources, l'autre tiers étant fourni par l'État. Dans certains cas, les universités publiques doivent générer près de 70 % de leurs revenus sans l'aide du gouvernement. Avec la réforme de 1982 déposée par le gouvernement Pinochet, de nouvelles universités privées ont été établies. Contrairement aux « vieilles » universités privées, celles créées à partir de cette année se distinguent en étant à toutes fins pratiques exclusivement financées par les étudiants. Ceux-ci n'ont d'ailleurs pas droit à l'aide financière gouvernementale accordée à ceux des universités publiques et privées « vieilles ». On constate dès lors que le modèle états-unien s'est solidement implanté dans ce pays puisque c'est à toutes fins pratiques un calque des trois types d'institutions de ce pays. D'un côté, il y a les universités publiques, privées à but non lucratif et privées à but lucratif; de l'autre, les universités publiques, privées « vieilles » et privées « nouvelles ».

4.3.4. La Nouvelle-Zélande⁶¹

À l'instar de ses confrères anglo-saxons (Australie, Royaume-Uni et États-Unis), la Nouvelle-Zélande a tendance à privilégier le développement des universités privées depuis les dernières années. Ce qui la distingue des autres pays qui suivent un tel développement (largement répandu par ailleurs) reste la forme particulière que prend le financement de ses universités, tant publiques que privées. Il s'agit d'un financement uniforme basé sur le seul critère de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein (EEETP). Ainsi, peu importe que l'université soit publique ou privée, située en ville ou en milieu rural, ayant une vocation particulière ou non, elle a droit exactement au même montant sans aucune distinction. Cette politique a évidemment favorisé le développement des établissements privés, bien qu'une grande majorité des étudiants fréquente plutôt le secteur public (83 % en 2001).

Les subventions gouvernementales ne couvrent cependant pas la totalité des coûts, le reste étant défrayé par l'étudiant au moyen des frais de scolarité et autres frais qu'il paie directement à l'université choisie. Ce à quoi il faut bien sûr ajouter les différentes contributions du secteur privé. C'est ce que Salerno (2002) qualifie de système « homogène », au sens où toutes les universités sont financées exactement de la même façon, peu importe leur statut ou leurs besoins particuliers. C'est le principe utilisateur-payeur à son maximum en termes de financement universitaire qui dépasse de loin tous les pays étudiés jusqu'à présent. Il s'agit à toutes fins pratiques de bons d'éducation, bien que l'argent ne soit pas versé directement aux étudiants. Pour l'année 2000-2001, les institutions d'enseignement

⁶¹Les données relatives à la Nouvelle-Zélande sont tirées de Salerno (2004), à l'exception du tableau 4.13.

supérieur recevaient un total de 1,346 milliard de dollars néo-zélandais en subventions gouvernementales.

Depuis l'année 2000, la subvention par étudiant consacrée aux frais de scolarité est exactement la même pour les institutions privées et publiques. Il est par ailleurs paradoxal de constater qu'en même temps que le financement par EEETP diminuait pour les universités publiques, celui des établissements privés augmentait considérablement. Aussi, en l'espace d'une dizaine d'années, la contribution gouvernementale a connu une diminution d'une ampleur rarement vue à l'échelle planétaire : de 73,4 % en 1991 à 42,2 % en 2002. L'augmentation constante des frais de scolarité dans les années 1990 y est évidemment pour beaucoup puisque les étudiants procuraient en 2002 28,9 % des revenus des universités, comparativement à 13,7 % en 1991. Du même coup, la part des revenus privés (incluant la recherche) a elle aussi connu une progression impressionnante similaire à celle des frais des étudiants. Si bien qu'à l'heure actuelle, le cas néo-zélandais donne lieu à une répartition étonnante qui pourrait conduire d'ici quelques années vers un agencement de type « équilibré » où chacune des trois sources fournirait le tiers des revenus.

Tableau 4.12. - Évolution des sources de revenus des universités en Nouvelle-Zélande, de 1991 à 2002

Année	Subventions gouvernementales	Frais de scolarité et autres frais	Autres revenus incluant la recherche			Revenus d'opération totaux (en millions \$)
			Recherche	Autres	Total	
1991	73,4 %	13,7 %	n/d	n/d	12,9 %	676 857
1992	75,8 %	11,8 %	n/d	n/d	12,4 %	731 081
1993	70,4 %	14,9 %	n/d	n/d	14,8 %	805 411
1994	63,8 %	17,2 %	n/d	n/d	19,0 %	906 768
1995	58,8 %	17,8 %	n/d	n/d	23,4 %	1 005 968
1996	61,7 %	21,9 %	n/d	n/d	16,4 %	984 386
1997	51,9 %	21,2 %	n/d	n/d	26,9 %	1 175 429
1998	49,6 %	21,5 %	n/d	n/d	28,9 %	1 262 378
1999	46,4 %	23,3 %	12,9 %	17,4 %	30,3 %	1 364 725
2000	45,4 %	26,1 %	12,8 %	15,7 %	28,5 %	1 510 318
2001	43,4 %	26,9 %	13,3 %	16,4 %	29,7 %	1 641 505
2002	42,2 %	28,9 %	13,6 %	15,4 %	28,9 %	1 786 134

Source : Scott & Scott, 2005, p. 5.

4.4. Énoncé de quelques pistes de solution

Penchons-nous maintenant sur les moyens concrets pour allouer plus de ressources aux universités. À noter que l'ordre dans lequel sont présentées les possibilités ne présume aucunement de leur pertinence, de leur réalisme ou encore de l'opinion personnelle que s'en fait l'auteur. Notons également qu'elles visent à faire le tour, dans la mesure du possible, de l'éventail assez large des possibilités qui s'offrent en termes de financement universitaire. Toutes les possibilités ne sont donc évidemment pas mentionnées et chacun est le bienvenu à enrichir la réflexion.

Dans la mesure du possible, nous avons émis des pistes de réflexion qui se basent sur le postulat que le système universitaire tel qu'on le connaît se maintient dans ses grandes lignes. C'est-à-dire que nous nous basons sur quelques prémisses dont les principales sont: l'éducation est de juridiction provinciale, les universités sont financées majoritairement par les subventions gouvernementales, le gouvernement fédéral poursuit son programme de péréquation avec les provinces. Il va sans dire que si, ce qui n'est pour l'instant que difficilement envisageable, le gouvernement décidait par exemple de ne plus financer les universités et de laisser les étudiants et les contributions privées le faire, les idées lancées deviendraient vite désuètes... Nous les mentionnons donc *et ceteris paribus*⁶².

Considérons premièrement le fait que le financement se fait selon quatre grandes sources:

- *subventions gouvernementales* (provinciales et fédérales parfois municipales, mais très limitées: enseignement, recherche, immobilisation)
- *frais de scolarité* (incluant les frais afférents, frais « technologiques » et autres)
- *contributions privées* (dons, legs, fondations, recherche commanditée, etc.)
- *autres sources* (entreprises auxiliaires, services payants, etc.)

Il nous faut maintenant regarder comment ces différentes grandes sources peuvent ou non contribuer à accroître les ressources allouées aux universités. Il va de soi que cette décision est au final politique puisqu'elle réfère à certaines conceptions économiques, philosophiques et politiques qui ne sont pas vraies ou fausses *a priori*, mais plutôt sujettes à débat et interprétation. Nous avons donc choisi d'illustrer certaines propositions concrètes sans pour autant les développer davantage. Le but de

⁶² Toutes choses étant égales par ailleurs.

cet exercice se veut plutôt l'énumération des possibilités envisageables et ne cherche donc pas à documenter ces différentes possibilités au moyen d'études de cas concrets ici et là.

Il est toutefois important de mentionner qu'on peut définir deux grandes écoles de pensée en ce domaine. D'un côté, les tenants du financement public et, de l'autre, du financement privé. Bien sûr, le spectre est plutôt infini quant à l'agencement concret que ces deux formes de financement peuvent prendre. On peut par exemple demander que les universités soient principalement financées par les subventions gouvernementales, recueillent le reste de leurs fonds des entreprises privées et ne demandent aucun frais aux étudiants. On pourrait aussi défendre un système essentiellement financé par le secteur privé auquel l'État contribuerait par le biais de déductions fiscales aux entreprises et où les étudiants paieraient une partie des coûts au moyen de leurs frais. La liste serait évidemment longue à énumérer... Sans compter qu'au sein même du financement public ou privé, il existe une panoplie de méthodes d'allocation différente. Par exemple, on peut demander un financement public intégral, sans aucune contribution ni privée ni des étudiants, mais où le financement est accordé en fonction d'indicateurs de performance. Ou encore un financement public où les étudiants contribuent au moyen de l'impôt post-universitaire. Ou encore...

Tout cela pour dire que nous vous encourageons à saisir la présente occasion pour lire ces quelques suggestions, en débattre et vous en faire une opinion. Voici donc comment les gouvernements, les étudiants, le secteur privé et les autres sources pourraient ou non contribuer au financement des universités québécoises.

4.4.1. Du côté des gouvernements

Le gouvernement fédéral

1. Encourager le financement privé au moyen des incitatifs fiscaux (crédits d'impôts et autres).
2. Augmenter les paiements de transfert aux provinces pour l'éducation postsecondaire.
3. Augmenter les fonds alloués aux grands organismes subventionnaires de recherche.
4. Financer directement les universités (difficile dans le contexte québécois).
5. Financer directement l'aide financière aux études (*idem*).

Pour ces quatre dernières pistes (2 à 5), il faut:

–soit trouver plus d'argent en impôts et taxes (évasion fiscale, paliers d'imposition, etc.)

- soit réduire les dépenses dans d'autres secteurs (réaménagement)
- soit revoir la formule de péréquation pour prendre plus des provinces riches et donner plus aux provinces pauvres

Le gouvernement provincial

1. Encourager le financement privé au moyen des incitatifs fiscaux (crédits d'impôts et autres).
2. Fermer certains établissements et/ou en fusionner quelques-uns ensemble.
3. Augmenter les frais de scolarité payés par les étudiants québécois (augmentation arbitraire, formule d'indexation, frais en fonction des revenus de l'étudiant, libéralisation selon les programmes, etc.).
4. Augmenter les frais de scolarité des étudiants canadiens et/ou étrangers (*idem* aux étudiants québécois).
5. Augmenter les subventions de fonctionnement (revoir la formule, changer les paramètres, etc.).
6. Augmenter les fonds alloués aux grands organismes subventionnaires de recherche.
7. Augmenter les sommes versées en aide financière aux études (bourses et/ou prêts).

Pour ces trois dernières pistes, il faut:

- soit trouver plus d'argent en impôts et taxes (évasion fiscale, paliers d'imposition, etc.)
- soit réduire les dépenses dans d'autres secteurs (réaménagement)
- soit établir une formule de type PPP (pour les subventions d'investissement)

4.4.2. Chez les étudiants

1. Payer plus de frais de scolarité et/ou de frais afférents particuliers (selon la formule déterminée par le gouvernement provincial).
2. Payer un impôt post-universitaire pour l'aide financière reçue (remboursement proportionnel au revenu).
3. Payer un impôt post-universitaire à titre de « remboursement » de la scolarité reçue (que l'on soit ou non bénéficiaire de prêts et bourses).
4. Travailler « bénévolement » au service de l'université pour payer une partie ou la totalité des frais de scolarité et/ou afférents (il ne s'agit bien sûr pas de travail forcé, mais destiné aux étudiants qui n'auraient pas les moyens d'assumer les frais et qui souhaiteraient ainsi les défrayer).
5. Que les universités augmentent les frais existants et imposent de nouveaux frais afférents pour ce qui est actuellement gratuit et qui ne fait pas partie des frais de scolarité (frais d'utilisation des supports à

vélo, ticket modérateur de l'utilisation des services déjà indirectement payés par le biais des frais afférents, accentuation du principe « utilisateur-payeur » – e.g. frais d'utilisation des postes informatiques de la bibliothèque – etc.).

4.4.3. Les contributions privées

(en plus des mesures d'incitatifs fiscaux mentionnées plus haut)

1. Inciter les entreprises privées à financer les infrastructures des universités avec une formule de reconnaissance (e.g. Pavillon Kruger).
2. Permettre aux entreprises privées de financer certains programmes spécifiques directement (ce qui n'est actuellement pas possible, contrairement au financement de la recherche).
3. Organiser des concours pour stimuler le financement privé (tirage de cadeaux, etc.).
4. Accentuer les collectes de fonds parmi la population (faire une « guignolée » annuelle, organiser des téléthons, marathons, etc.).

4.4.4. Les autres sources de financement

1. Rentabiliser les campus (services payants, machines distributrices, contrats d'exclusivité, ententes particulières, etc.).
2. Louer davantage l'espace des campus (congrès, tournois de pichenottes, bingos, parties de cartes, cinéma, exposition, etc.).
3. Tirer profit des attractions du campus pour faire payer davantage les utilisateurs de l'extérieur (augmenter les frais d'inscription au PEPS, augmenter le prix des billets pour les matchs du Rouge et Or, augmenter le prix des résidences estivales pour les touristes, etc.).

4.4.5. Commentaire au sujet des pistes de solution

En somme, l'éventail des possibilités demeure donc assez large, mais peut être regroupé autour des quatre grandes sources de financement. Cependant, les propositions qui sont actuellement dans l'air ne sont pas aussi nombreuses. De façon générale, selon les différents acteurs défendant autant de positions, les principales pistes de solution peuvent être réduites à quelques-unes : augmentation des frais de scolarité, augmentation des subventions aux universités et augmentation des crédits d'impôt pour les contributions privées aux universités. Ces trois principales pistes peuvent aussi prendre différentes formes chacune et se recouper d'ailleurs souvent.

Qui plus est, il faut considérer cet enjeu particulier dans le cadre plus large des négociations entre les provinces et Ottawa au sujet du déséquilibre fiscal puisque, comme nous l'avons vu, les provinces en sont arrivées à un consensus demandant à Ottawa 2,2 milliards \$ de plus par année en paiements de transfert destinés à l'enseignement postsecondaire, dont 550 millions pour le Québec. La récupération ou non de tels fonds par les provinces influencera inexorablement les subventions accordées aux universités (et aux cégeps).

De manière réaliste, il semble peu probable que les frais de scolarité connaissent une augmentation sous l'actuel gouvernement libéral à Québec. En plus de l'engagement formel qu'il a fait en ce sens, le Premier ministre Charest garde probablement en mémoire la levée de boucliers que la réforme de l'Aide financière aux études avait suscitée l'an passé et ne cherchera probablement pas à se mettre à dos la population étudiante. D'autant plus qu'il est certain que des élections auront lieu d'ici quelques mois, voire quelques semaines : rappelons-nous que le dégel des frais en 1990 avait été annoncé quelque temps après la réélection des libéraux en 1989. En cas d'augmentation des frais, un scénario plus réaliste serait qu'une telle décision soit prise lors d'un prochain mandat, peu importe le parti au pouvoir.

Si l'on se fie à la récente annonce du ministre Jean-Marc Fournier, le gouvernement québécois semble plutôt opter pour une augmentation du financement direct aux universités en vue de remédier à la situation. C'est d'ailleurs cette solution qui a été privilégiée depuis les premières augmentations budgétaires de l'an 2000-2001.

En ce qui a trait aux crédits d'impôt, ce ne semble pas être une grande priorité parmi les différents intervenants du milieu universitaire. Cela s'explique facilement par le fait que les dons privés sont surtout destinés au financement de la recherche et non au fonctionnement des universités. Aussi l'augmentation des fonds privés en recherche ne pourrait que difficilement aider les universités à faire face à leurs dépenses d'opération.

4.4.6. Brève explication au sujet des subventions gouvernementales et des frais de scolarité

Les subventions gouvernementales

Si un vieil adage prétend que l'argent n'a pas d'odeur, il a cependant une couleur lorsque vient le temps de décider comment le soutien financier de l'État doit être calculé et à quoi il doit être destiné. Aussi, en examinant les pistes de solution concernant l'augmentation des subventions gouvernementales, il importe de prendre en considération cet aspect. Nous pouvons donc regrouper le financement de l'État aux universités selon trois grandes approches: en fonction de l'estimation des besoins soumise par les universités, selon des critères non liés à la performance définis par le gouvernement, selon des critères de performance définis par le gouvernement.

Le premier cas est le plus simple à calculer puisque ce sont les universités qui formulent elles-mêmes leurs demandes chaque année au gouvernement. Certains mécanismes externes de vérification peuvent aussi être déployés pour s'assurer des résultats obtenus, mais l'État doit se baser sur les demandes pour allouer ses subventions. Le Québec a historiquement connu une telle situation au début des années 1960, avant qu'une nouvelle formule plus uniforme soit établie. C'est cependant une manière de financer les universités qui n'est que très rarement pratiquée.

Le financement selon des critères non liés à la performance reste la formule qui est encore en vigueur aujourd'hui pour la grande majorité de l'enveloppe ministérielle accordée aux universités. C'est également celle qui prévaut dans la plupart des pays où les universités reçoivent d'importantes subventions gouvernementales. En effet, depuis les contrats de performance, il existe bien une partie de l'enveloppe qui est liée à l'atteinte d'objectifs (actuellement l'équilibre budgétaire), mais tout le reste est versé selon des critères non liés à la performance. On peut penser bien sûr au nombre d'étudiants, aux programmes offerts, à la superficie des locaux occupés, etc. Mais il existe aussi des critères plus qualitatifs comme le fait d'être une université en région périphérique, les problèmes particuliers que connaît une université, etc. Aujourd'hui, la plupart des groupes qui réclament une augmentation des subventions aux universités optent pour ce type de financement. On peut par exemple accorder plus d'argent par étudiant ou encore augmenter les subventions aux universités en région. La définition des critères reste en définitive un choix politique reflétant les orientations du gouvernement.

Inversement, le financement selon des critères liés à la performance oblige les universités à atteindre certains résultats préalablement définis afin d'avoir droit à leurs subventions ou, plus exactement, ne pas être pénalisées. Les critères peuvent être très variés, mais ont souvent trait à des cibles quantitatives précises: atteinte d'un certain taux de diplomation et/ou de réussite aux cours, atteinte de l'équilibre budgétaire, capacité d'obtenir des fonds privés de recherche, etc. Ce type de financement peut parfois même se faire de façon plus ou moins « voilée », comme lorsque l'État ne finance les universités que sur la base des inscriptions, ce qui conduit les universités à se livrer une féroce compétition pour rafler le plus grand nombre d'étudiants (e.g. Nouvelle-Zélande). De façon générale, les pays qui ont recours au financement lié à des critères de performance ne l'appliquent que pour une partie du financement total, comme c'est le cas au Québec.

Les frais de scolarité

Dans le débat au sujet des frais de scolarité, la position adoptée est fortement liée à celle relative aux subventions gouvernementales et aux autres sources de revenus. Notons également qu'en plus des frais de scolarité, l'augmentation des frais afférents peut être considérée comme une piste de solution. Cependant, puisqu'ils visent une kyrielle de services, il n'existe aucune règle précise quant à leur fixation et nous ne développerons pas davantage là-dessus. Notons toutefois que, contrairement aux frais de scolarité, ils sont fixés directement par l'institution et qu'ils varient grandement d'une université à l'autre.

Les défenseurs de l'augmentation des frais de scolarité préconisent généralement trois scénarios probables: indexation annuelle, augmentation « brute » et différenciation des frais. Concrètement, ces trois options ont cependant tendance à se recouper. Il importe de mentionner que si certains demandent de hausser les frais de différentes façons, d'autres demandent plutôt de les geler, les diminuer ou encore les abolir.

Dans le cas de l'indexation annuelle, il s'agit de considérer le coût des frais de scolarité pour une année et de l'augmenter l'année suivante selon le taux d'inflation constaté durant l'année, le principe étant que les frais croîtront au même rythme que le coût de la vie en général. Cette conception présuppose bien sûr que l'on considère l'éducation postsecondaire comme un bien ou un service dont l'étudiant fait l'acquisition et dont le prix doit donc être réévalué annuellement pour tenir compte de

l'augmentation générale des prix des biens et services.

Du côté de l'augmentation « brute », il s'agit plutôt de hausser les frais de scolarité à un niveau supérieur qui peut être défini de différentes façons, mais qui n'a aucun lien avec l'IPC (indice des prix à la consommation). Dans le contexte actuel, la principale proposition d'augmentation « brute » consisterait à augmenter les frais de scolarité québécois à la moyenne canadienne (environ deux fois et demie plus élevée). Dans ce cas, la justification réside plutôt sur une certaine « normalisation » de l'effort consenti par les étudiants qui devrait être relativement égal *a mari usque ad mare*. En 1990, lors de la première hausse des frais au Québec depuis les années 1960, l'intention du gouvernement Bourassa était justement d'atteindre graduellement cette moyenne.

Enfin, la différenciation des frais de scolarité se base plutôt sur l'évaluation du coût moyen par étudiant dans chacun des programmes et vise à faire refléter ce coût dans les frais de scolarité. Il faut d'abord déterminer un pourcentage que l'on souhaite faire défrayer par les étudiants et appliquer ce pourcentage au coût moyen obtenu. Pour utiliser un exemple fictif, si l'on obtenait un coût moyen de 10 000 \$ par étudiant en sciences humaines, 15 000 \$ en arts et 25 000 \$ en médecine et que l'on décidait que les frais devaient représenter 10 % du coût total, alors on en arriverait à une différenciation des frais qui donnerait 1 000 \$ en sciences humaines, 1 500 \$ en arts et 2 500 \$ en médecine. La justification dans pareil cas est essentiellement liée à des considérations budgétaires: puisque l'université défraie plus pour assurer la formation d'un étudiant dans un secteur donné, on avance que cet étudiant doit payer plus que dans d'autres secteurs. Une telle pratique est étroitement liée à l'indexation des frais puisque les dépenses par étudiant augmentent d'année en année.

CONCLUSION

À la lecture des différents chapitres de cette étude, force est de constater que les enjeux actuels concernant le financement des universités trouvent leurs racines dans les années qui ont précédé, particulièrement suite aux coupures massives en éducation. Cette perspective laisse songeur quant aux conséquences à long terme que peuvent produire des décisions prises sur le vif pour palier à une situation temporaire. Le fait que la quasi-totalité des intervenants – y compris gouvernementaux – reconnaissent l'état de sous-financement des universités et que cet état s'est particulièrement aggravé depuis le début des années 1990 nous conduit à réfléchir aux conséquences de telles décisions.

S'il est vrai que l'histoire ne se répète jamais, elle peut néanmoins nous enseigner plusieurs leçons au sujet de l'importance de l'éducation pour toute société. Aussi importe-t-il de ne pas répéter les erreurs du passé et de trouver des moyens durables d'assurer aux universités québécoises tout le développement auquel elles ont droit. Considérant le fait que celles-ci s'alignent actuellement toutes vers des budgets déficitaires pour l'année en cours, il appert que les dernières années n'auront permis que d'améliorer quelque peu la situation sans pour autant garantir la pérennité du système universitaire québécois.

Aussi est-il du rôle des associations étudiantes de prendre part au débat et proposer des solutions aux problèmes soulevés par la situation budgétaire des établissements. Le présent travail permettra sûrement à plusieurs de développer des idées originales à cet égard. Nous avons pour notre part cherché non pas à proposer des solutions concrètes, mais plutôt voulu expliquer au mieux de nos connaissances l'état de la situation actuelle et ses causes profondes.

L'université restant la principale institution contemporaine à même de produire des connaissances critiques sur la société dont nous faisons partie – que ce soit dans les arts, les sciences pures ou encore les sciences humaines –, il importe qu'elle jouisse de tout le support que la société est en mesure de lui offrir. C'est dans cette optique que s'écrivait le rapport Parent et c'est dans cette optique que les relations entre l'université et la société doivent être évaluées.

BIBLIOGRAPHIE

Chapitre 1

Monographies

BRUNET, Michel, *Le financement de l'enseignement universitaire au Québec*, Montréal, Académie canadienne-française, 1963, p. 31.

GRAVELINE, Pierre, *Le développement et le financement des universités au Québec : une perspective historique*, Montréal, FQPPU, 1995, 47 p.

Publications gouvernementales

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'AVANCEMENT DES ARTS, DES LETTRES ET DES SCIENCES AU CANADA (Commission Massey), *Rapport de la Commission Royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951, 596 p.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC (Commission Parent), *Rapport de la commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, Québec, La Commission, 1963-1966, 3 tomes (5 volumes). Disponible en ligne:

[http://classiques.ugac.ca/contemporains/quebec_commission_parent/rapport_parent_tableau/rapport_pa
rent_tableau.html](http://classiques.ugac.ca/contemporains/quebec_commission_parent/rapport_parent_tableau/rapport_parent_tableau.html) (page consultée le 26 juin 2006).

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DU CANADA, *Rapport final*, Ottawa, E. Cloutier, Imprimeur de la Reine, 1957, 521 p.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS (Commission Tremblay), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec, Imprimeur de la Reine, 1956, 4 tomes (5 volumes).

Chapitre 2

Monographies

CENTRALE DE L'ENSEIGNEMENT DU QUÉBEC, *Mémoire sur la politique universitaire présenté à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale pour le financement public d'un service universitaire démocratique*, Montréal, CEQ, 1986, 101 p.

CONFÉRENCE DES RECTEURS ET DES PRINCIPAUX DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC, *Préparer l'avenir: mémoire présenté à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale du*

Québec, Montréal, CRÉPUQ, 1986, 48 p.

GRAVELINE, Pierre, *Le développement et le financement des universités au Québec : une perspective historique*, Montréal, FQPPU, 1995, 47 p.

PYKE, Robert M., *Ceux qui n'iront pas à l'Université - et pourquoi : une étude sur l'accessibilité à l'enseignement supérieur au Canada*, Ottawa, Association des universités et collèges du Canada, 1970, 234 p.

Publications gouvernementales

CHAMPAGNE, Maurice, « Description du mode de financement actuel dans les universités francophones et anglophones de la Province de Québec » in CHAMPAGNE, Maurice, *Financement*, Québec, Commission Gendron, 1972, 83 p.

COMITÉ DE COORDINATION DE LA COMMISSION D'ÉTUDE SUR LES UNIVERSITÉS (Commission Angers), *Rapport – Commission d'étude sur les universités*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979, 228 p.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'AVANCEMENT DES ARTS, DES LETTRES ET DES SCIENCES AU CANADA (Commission Massey), *Rapport de la Commission Royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951, 596 p.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC (Commission Parent), *Rapport de la commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, Québec, La Commission, 1963-1966, 3 tomes (5 volumes). Disponible en ligne:

http://classiques.ugac.ca/contemporains/quebec_commission_parent/rapport_parent_tableau/rapport_parent_tableau.html (page consultée le 26 juin 2006).

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS (Commission Tremblay), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec, Imprimeur de la Reine, 1956, 4 tomes (5 volumes).

CONSEIL DES UNIVERSITÉS, *Deuxième rapport annuel 1970-71*, Québec, 1971, 173 p.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Les compressions budgétaires et l'avenir des universités: recommandation au ministre de l'Éducation*, Québec, CSE, 1981, 10 p.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Le rapport Parent, vingt-cinq ans après*, Québec, Publications du Québec, 1988, 151 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Rapport annuel*, Québec, MEQ, 1964-65 à 1976-77.

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE, *Rapport annuel*, Québec, MESST, 1986, 25 p.

MINISTÈRE DES FINANCES, *Régime canadien de prêts aux étudiants – Rapport annuel 1965*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, 17 p.

Statistiques

STATISTIQUE CANADA, *Frais de scolarité et de subsistance dans les universités canadiennes*, produit n° 81-219 au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, années 1965-66 à 1989-90.

STATISTIQUE CANADA, *Indice des prix à la consommation (IPC), le panier de 2001, données annuelles (indice, 1992=100)*, produit n° 326-0001 au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, années 1969-70 à 1989-90.

STATISTIQUE CANADA, *Votre guide d'utilisation de l'indice des prix à la consommation*, Ottawa, Statistique Canada, 1996, 15 p.

Chapitre 3

Monographies

BERTRAND, Denis, *Crise universitaire au Québec?: sous-financement ou mauvaise gestion?*, Montréal, Éditions Sciences et culture, 1988, 255 p.

CENTRALE DE L'ENSEIGNEMENT DU QUÉBEC, *Mémoire sur la politique universitaire présenté à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale pour le financement public d'un service universitaire démocratique*, Montréal, CEQ, 1986, 101 p.

FECTEAU, Richard, *Le financement des universités hors Québec – Étude comparative*, Québec, CADEUL, 2002, 63 p.

GARRETH, William, *Le financement de l'enseignement supérieur : tendances actuelles*, Paris, OCDE, 1990, 108 p.

GÉLINAS, André, *L'intervention et le retrait de l'État – L'impact sur l'organisation gouvernementale*, Québec, PUL, 2002, 427 p.

GRAVELINE, Pierre, *Le développement et le financement des universités au Québec : une perspective historique*, Montréal, FQPPU, 1995, 47 p.

GREGOR, Alexander D., JASMIN, Gilles (dir.), *L'enseignement supérieur au Canada*, Ottawa, Secrétariat d'État du Canada – Association d'études canadiennes, 1992, 113 p.

ROUILLARD, Christian (dir.), *La réingénierie de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, PUL, 2004, 181 p.

Publications gouvernementales

AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES, *Statistiques sur l'aide financière aux études*, Québec, AFÉ, années 1996-97 à 1999-2000.

COMMISSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR L'ÉDUCATION, *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, Québec, Commission des États généraux sur l'éducation, 1996. Disponible en ligne: <http://www.mels.gouv.qc.ca/etat-gen/rapfinal/tmat.htm> (page consultée le 11 août 2006).

COMITÉ SUR LA PRIVATISATION DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT, *De la révolution tranquille... à l'an deux mille : rapport du Comité sur la privatisation des sociétés d'État* (rapport Fortier), Québec, ministère des Finances – ministre délégué à la privatisation, 1986, 68 p.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada: rapport* (rapport Séguin), Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002, 214 p.

CONSEIL DES UNIVERSITÉS, *Éléments d'une stratégie québécoise face à l'intervention fédérale dans le domaine post-secondaire : avis du Conseil des universités au ministre de l'enseignement supérieur et de la science*, Sainte-Foy, Conseil des universités, 1988, 39 p.

CONSEIL DES UNIVERSITÉS, *Les subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année 1992-1993 : avis à la Ministre de l'enseignement supérieur et de la science*, Sainte-Foy, Conseil des universités, 1992, 43 p.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Le financement des universités : avis à la ministre de l'Éducation*, Sainte-Foy, Conseil supérieur de l'éducation, 1996, 138 p.

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE AUX ÉTUDES, *Modifications aux Règles budgétaires applicables aux établissements d'enseignement supérieur pour l'année 2002-2003 : des augmentations pour les étudiants canadiens et étrangers : avis au ministre de l'éducation*, Sainte-Foy, Conseil supérieur de l'éducation, 2001, 19 p.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉRÉGLEMENTATION, *Réglementer moins et mieux : rapport final* (rapport Scowen), Québec, Conseil exécutif, 1986, vol. 1, 292 pages.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉVISION DES FONCTIONS ET DES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES, *Rapports / Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales* (Rapport Gobeil), Québec, Gouvernement du Québec, 1986, 47 p.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS, *Rapport du Groupe de travail sur le financement des universités*, Québec, ministère de l'Éducation, 1997. Disponible en ligne: http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/rap_fin/DOCUM.asp (page consultée le 11 août 2006).

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Rapport annuel*, Québec, Les publications du Québec, années 1994-95 à 1998-99.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Statistiques sur l'aide financière aux étudiants*, Québec, MEQ, années 1994-95 et 1995-96.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Indicateurs de l'éducation*, Québec, MEQ, années 1998 à 2005.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Indicateurs de l'éducation – Édition 2006*, Québec, MELS, 2006, 150 p.

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE, *La Commission parlementaire sur les universités; un premier bilan*, Québec, Gouvernement du Québec, 1986, 26 p.

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE, *Statistiques sur l'aide financière aux étudiants*, Québec, MESS, années 1986-87 à 1991-92.

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE, *Rapport annuel*, Québec, Les publications du Québec, années 1990-91 à 1993-94.

MINISTÈRE D'ÉTAT CHARGÉ DES SCIENCES ET TECHNOLOGIE, *Renforcer l'association du secteur privé et des universités pour la recherche : règles de la politique des subventions de contrepartie*, Ottawa, Ministère des Finances, 1986, 18 p.

MINISTÈRE DES FINANCES, *Les finances publiques du Québec : l'urgence d'un redressement: document pré-budgétaire*, Québec, Ministère des Finances, 1985, 101 p.

MINISTÈRE DES FINANCES, *Les finances publiques du Québec : vivre selon nos moyens*, Gouvernement du Québec – Ministère des Finances – Conseil du trésor, 1993, 142 p.

MINISTÈRE DES FINANCES, *Bref historique des transferts canadiens en matière de santé et de programmes sociaux*, Ministère des Finances, Ottawa. Disponible en ligne: <http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/hisf.html> (page consultée le 8 août 2006).

VAILLANCOURT, François, *Étude sur les transferts fédéraux-provinciaux au Canada*, Québec, Secrétariat à la restructuration du gouvernement du Québec, 1995, 31 p.

Périodiques

CAUCHON, Paul, « Pire que prévu, la réforme Axworthy », *Le Devoir*, 24 novembre 1994, p. A2.

CHARETTE, Donald, « Bilan modeste du rapport Gobeil sur les structures de l'État », *La Presse*, 18 juillet 1988, p. B1.

GAGNON, Mona-Josée, « Le mouvement syndical », *L'année politique au Québec – 1996-1997*, Montréal, Fides, 1998. Disponible en ligne: http://www.pum.umontreal.ca/apqc/96_97/gagnon/gagnon.htm (page consultée le 10 août 2006).

MAIS, André, VAILLANCOURT, François, « Le budget », *L'année politique au Québec – 1990-1991*, Montréal, Québec / Amérique, 1992. Disponible en ligne: http://www.pum.umontreal.ca/apqc/90_91/blais/blais.htm (page consultée le 10 août 2006).

PAQUET, Jean-Pierre, « Les orientations qui s'annoncent – La rentabilité d'abord! », *Le Québec étudiant*, vol. 9, no 7, février 1986, p. 5.

PAUQUET, Daniel, « La gratuité scolaire au Québec », *Le Québec étudiant*, vol. 1, n° 2, septembre 1977, p. 16.

PRESSE CANADIENNE, « La réforme Axworthy est une “insulte”, dit Bob Rae », *Le Soleil*, 7 octobre 1994, p. A7.

Statistiques

STATISTIQUE CANADA, *Frais de scolarité et de subsistance dans les universités canadiennes*, produit n° 81-219 au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, année 1992-93.

Autres documents

COLLÈGE DES OPÉRATEURS – COLLÈGE SYNDICAL – COLLÈGE GOUVERNEMENTAL, *L'économie sociale et le Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 1996 – Document de travail préparé par le collège des opérateurs, le collège syndical et le collège gouvernemental en vue de la réunion du 6 mars 2000*. Disponible en ligne: <http://www.unites.uqam.ca/econos/sommet.htm#C.%20Les%20consensus%20de%20mars> (page consultée le 11 août 2006).

SPUQ, « CUP et CREPUQ: deux cris d'alarme pour un réinvestissement massif dans l'université », *SPUQ-INFO*, n° 203, septembre 1999. Disponible en ligne: <http://www.unites.uqam.ca/spuq/spuqinfo/1999/septembre203/titre-07.html> (page consultée le 11 août 2006).

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL, *Droits de scolarité et autres frais*, Montréal, UQAM, 2006. Disponible en ligne: <http://www.unites.uqam.ca/ifinance/frais.html> (page consultée le 11 août 2006).

Chapitre 4

Monographies

BERNATCHEZ, Jean, « L'opération “contrats de performance” des universités québécoises » in CHENARD, Pierre, DORAY, Pierre, *L'enjeu de la réussite dans l'enseignement supérieur*, Québec, PUQ, 2005, p. 41-60.

CONFÉRENCE DES RECTEURS ET DES PRINCIPAUX DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC, *Le*

financement des universités québécoises: un enjeu déterminant pour l'avenir du Québec, Mémoire présenté à la Commission parlementaire de l'éducation sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités, Montréal, 2004, 54 p.

GODBOUT, Luc, DUMONT, Karine, *Mettre cartes sur table pour résoudre le déséquilibre fiscal*, Montréal, Association des économistes québécois, 2005, 39 p.

RATEL, Jean-Luc, *Les contrats de performance et les universités québécoises: une orchestration étatique de la subordination du champ universitaire aux règles du jeu économique*, mémoire de maîtrise, Montréal, Université de Montréal, 2005, 121 p.

ROSENSTONE, Steven J., « Challenges Facing Higher Education in America: Lessons and Opportunities », in TACOBUCCI, Frank, TUOHY, Carolyn (dir.), *Taking Public Universities Seriously*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 55-86.

Publications gouvernementales

AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES, *Statistiques – rapport 2003-2004*, Québec, AFÉ, 2005, 88 p.

AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES, *Renseignements sur le programme de prêts et bourses – Une aide à votre portée 2006-2007*, Québec, AFÉ, 2006, 43 p.

AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES, *Programme de prêts et bourses – Des réponses à vos questions 2005-2006*, Québec, AFÉ, 2006, non paginé.

ASSEMBLÉE NATIONALE, « Résolution de l'Assemblée nationale », motion adoptée le 7 juin 2002. Disponible en ligne: <http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/resolutions/20020607.pdf> (page consultée le 20 août 2006).

ASSEMBLÉE NATIONALE, « Résolution de l'Assemblée nationale », motion adoptée le 17 mars 2004. Disponible en ligne: <http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/resolutions/20040317.pdf> (page consultée le 20 août 2006).

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada: rapport* (rapport Séguin), Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002, 214 p.

MADORE, Odette, *Le transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux : fonctionnement et répercussions possibles dans le domaine de la santé*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2003. Disponible en ligne: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/CIR/952-f.htm> (page consultée le 6 septembre 2006).

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Règles budgétaires et calculs des subventions de fonctionnement aux universités du Québec*, Québec, MEQ, années 1999-2000 à 2004-2005. Disponible en ligne: <http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/finances-univ.asp> (page consultée le 7 septembre 2006).

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Projet d'énoncé de politique à l'égard des universités*, Québec,

Gouvernement du Québec, 1999, 27 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Politique québécoise à l'égard des universités*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000, 37 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Politique québécoise de financement des universités*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000a, 19 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Politique de financement, règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année universitaire 2000-2001*, Québec, 2000b, 36 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, « Le ministre Jean-Marc Fournier conclut une entente de principe avec les leaders étudiants », Québec, Communiqué de presse du 2 avril 2005. Disponible en ligne: <http://www.mels.gouv.qc.ca/cpress/cprss2005/c050402.asp#annexeA> (page consultée 9 septembre 2006).

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Règles budgétaires et calculs des subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année universitaire 2005-2006*, Québec, 2006, 27 p. Disponible en ligne: <http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/finances-univ.asp> (page consultée le 9 septembre 2006).

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, « Réinvestissement du gouvernement du Québec : 320 millions de dollars en éducation postsecondaire », Québec, MEQ, 2006a. Disponible en ligne: <http://www.mels.gouv.qc.ca/lancement/reinvestissement/index.asp> (page consultée le 9 septembre 2006).

SOMMET DU QUÉBEC ET DE LA JEUNESSE, *Parfaire le savoir et la formation – Rapport du Chantier*, Québec, Gouvernement du Québec, 1999, 82 p.

SOUCY, Jean, WROBEL, Marion G., *La politique budgétaire au Canada: l'évolution du rôle des gouvernements fédéraux et provinciaux*, Ottawa, gouvernement du Canada, 2000. Disponible en ligne: <http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/CIR/912-f.htm> (page consultée le 9 septembre 2006).

Périodiques

BERNASCONI, Andrés, « Does the affiliation of universities to external organizations foster diversity in private higher education? Chile in comparative perspective », *Higer Education*, vol. 52, 2006, n° 2, septembre 2006, p. 303-342.

CAUCHY, Clairandrée, « Entente de principe entre Québec et les étudiants – La Fondation des bourses du millénaire vient à la rescousse de Québec », *Le Devoir*, 2-3 avril 2005, p. A1.

CAUCHY, Clairandrée, « Écoles juives: Charest se défend – Marguerite-Bourgeoys ne renouvellera pas ses cinq ententes », *Le Devoir*, 19 janvier 2005, p. A1.

CHOUINARD, Marie-Andrée, « Déficit prévu dans toutes les universités – L'École polytechnique accuse un manque à gagner pour la première fois en 133 ans », *Le Devoir*, 16 juin 2006, p. A3.

DOUGHERTY, Kevin, *Financing Higher Education in the United States: Structure, Trends, and Issues*, Beijing, Institute for Economics of Education (Université de Beijing), 2004, 31 p.

LAROCQUE, Sylvain, « Le règlement du déséquilibre fiscal devra attendre », *Le Devoir*, 31 août 2006, p. A3.

MARISSAL, Vincent, « Bourses du millénaire: c'est réglé! », *La Presse*, 21 décembre 1999, p. A1.

POIRIER, Raymond, « Réflexions sur le Sommet sur l'éducation postsecondaire à Ottawa – Constat d'une "petite victoire" », *Impact Campus*, 28 février 2006. Disponible en ligne: <http://www.impactcampus.qc.ca/actualites/20060228/001082.html> (page consultée le 5 septembre 2006).

SALERNO, Carlo, « Public money and private providers: Funding channels and national patterns in four countries », *Higher Education*, vol. 48, n° 4, décembre 2004, p. 101–130.

SCOTT, Guy, SCOTT, Helen, « A Longitudinal Study of New Zealand University Income and Student Numbers », *New Zealand Journal of Tertiary Education Policy*, vol. 1, n° 2, avril 2005, p. 1-11.

SEYMOUR, Michel, ROCHER, Guy, « L'État canadien dans les universités québécoises - Existe-t-il vraiment un pouvoir fédéral de dépenser? », *Le Devoir*, 20 avril 2006, p. A7.

SHIELDS, Alexandre, « Les étudiants du collégial somment les conservateurs de respecter leurs promesses », *Le Devoir*, 27 mars 2006, p. A3.

SUMETA, William, « The New Finance of Public Higher Education », *The NEA 2006 Almanach of Higher Education*, Washington, 2006, p. 37-48.

Disponible en ligne: <http://www2.nea.org/he/healma2k6/images/a06p37.pdf> (page consultée le 11 septembre 2006).

TORRES, Carlos, SCHUGURENSKY, Daniel, « The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective », *Higher Education*, vol. 43, n° 4, juin 2002, p. 429-455.

VADENAIS, Christine, « Budget universitaire 2006-2007 – Le déficit continue de se creuser », *Impact Campus*, 9 mai 2006.

Disponible en ligne: <http://www.impactcampus.qc.ca/actualites/20060509/001849.html> (page consultée le 10 septembre 2006).

Statistiques

STATISTIQUE CANADA, *Recettes et dépenses des universités et des collèges, par province et territoire*, Ottawa, 2006. Disponible en ligne: http://www40.statcan.ca/102/cst01/govt41b_f.htm (page consultée le 7 septembre 2006).

Sites Internet

Site Internet de la University of California et de ses composantes.
<http://www.universityofcalifornia.edu/> (page consultée le 8 septembre 2006)

Site Internet de la Stanford University.
<http://www.stanford.edu/> (page consultée le 8 septembre 2006)

Site Internet de la University of Massachussetts et de ses composantes..
<http://umass.edu/umhome/index.php> (page consultée le 8 septembre 2006)

Site Internet de la Harvard University.
<http://www.harvard.edu/> (page consultée le 8 septembre 2006)

Autres documents

FEUQ, FQPPU, *et al.*, « Déclaration commune des organisations syndicales et étudiantes du réseau universitaire du Québec », Montréal, 5 janvier 2006. Disponible en ligne: <http://www.fqppu.org/pdf/quoide9/Declarationcommune5janvier2006.pdf> (page consultée le 5 septembre 2006).

ACFAS, « Pour un meilleur financement de la recherche fondamentale », Communiqué de presse, Montréal, 10 janvier 1998. Disponible en ligne: <http://www.acfas.ca/presse/21.html> (page consultée le 13 septembre 2006).

RÉSUMÉ

La visée de cette recherche est plutôt ambitieuse: retracer l'histoire récente du financement des universités québécoises depuis les années 1950 jusqu'à aujourd'hui, dans le but de mieux comprendre la genèse du sous-financement et ainsi analyser la situation actuelle.

Nous débutons ce tour d'horizon avec les années ayant précédé la Révolution tranquille, alors que l'état du financement des universités était aux antipodes de ce qu'il deviendra par la suite. Dans ce contexte, les revenus provenaient principalement des frais de scolarité, auxquels s'ajoutait une part importante des donateurs privés puis, en dernier lieu et de manière peu significative, des subventions gouvernementales. Trois commissions d'enquête (Massey, Tremblay et Gordon), tant à Ottawa qu'à Québec, mettront en exergue le sous-financement chronique des universités et l'importance d'injecter massivement de nouveaux fonds publics pour remédier à la situation. Ces recommandations recevront un écho favorable des gouvernements fédéral et provincial, bien que les conflits de juridiction (l'éducation relevant des provinces) ne s'estomperont qu'une décennie plus tard.

L'enseignement universitaire connut dès lors une fulgurante expansion dès les années 1950, mais surtout au cours des années ultérieures, alors que les fonds publics s'imposaient comme première source de revenus et que les frais de scolarité étaient à toutes fins pratiques gelés, une réalité qui perdurera jusqu'en 1989-1990. Les subventions gouvernementales croîtront d'année en année, d'autant plus que des étudiants toujours plus nombreux s'inscriront dans des institutions recouvrant une large partie du territoire québécois, principalement grâce au développement du nouveau réseau public d'universités (Université du Québec). C'est aussi durant cette période (1960 à 1985) que l'aide financière aux études sera complètement remaniée et représentera une importante source de revenus pour une bonne partie des étudiants des ordres collégial et universitaire. Ces années plutôt fastes pour les finances des établissements ne doivent cependant pas faire oublier qu'un sous-financement latent était déjà en marche dès le début des années 1970, étant donné que les dépenses annuelles augmentaient plus vite que la hausse des revenus. À cet égard, la formule « historique » de financement sera maintes et maintes fois critiquée, notamment par le Conseil des universités et la CRÉPUQ. Aussi, les années 1976 à 1985 inaugureront une ère de compressions qui s'accroîtra dans la période suivante.

La fin de siècle (1986 à 1999) n'aura pas été de tout repos pour les universités québécoises: compressions budgétaires sans précédent, réorientation des activités selon les impératifs économiques, course au « déficit zéro » (tant de la part des gouvernements qu'au sein même des administrations universitaires) et, finalement, réinvestissement conditionnel à l'atteinte d'objectifs de « performance ». Certains verront d'un bon oeil les sévères contraintes imposées dans les budgets des institutions, défendant l'objectif de « saine gestion » pour le développement futur de l'université québécoise. D'autres refuseront au contraire cette réorientation dictée par le ministère de l'Éducation, défendant une université moins « utilitariste » et qui jouit d'une plus grande autonomie dans le déroulement de ses activités et le choix de ses orientations.

Aussi, après avoir perdu leur bataille au sujet du dégel en 1990, les étudiants réussiront six ans plus tard à préserver les frais de scolarité au niveau que nous connaissons encore aujourd'hui. Malgré des hausses sans commune mesure (plus de 300 % en seulement trois ans), les frais demeureront tout de même très en-deçà de ceux des autres provinces et sont toujours indifférenciés (du même montant pour tous les programmes), exception faite des étudiants du reste du pays et de l'étranger.

C'est à peu près là où nous en sommes actuellement. Les gouvernements ont réintroduit des fonds au tournant du troisième millénaire et cet effort supplémentaire ne s'est jusqu'à maintenant pas essoufflé. Un constat toutefois rallie les protagonistes de tout acabit: bien que les nouveaux fonds aient assurément aidé les universités, celles-ci manquent toujours cruellement de moyens pour subvenir à leurs besoins immédiats et assurer un avenir intéressant à leurs missions d'enseignement, de recherche et de services à la collectivité.

Cet unisson crée cependant de fortes dissonances lorsque vient le temps de trouver des solutions. Certains demandent que l'on mette fin au gel des frais de scolarité, mais d'autres s'y opposent ou réclament plutôt la gratuité scolaire. Certains aimeraient que les universités attirent davantage de dons privés, tandis que d'autres craignent une privatisation accrue du système d'éducation. Et même si la plupart des intervenants réclament une hausse des subventions gouvernementales, certains voudraient qu'elles soient conditionnelles à l'obtention de résultats, d'autres qu'elles soient versées sans condition.

En définitive, cette recherche s'intéresse aux principales métamorphoses de l'université et de son financement et, dans une perspective plus large, à celles de la société tout entière. C'est donc en analysant les différents contextes sociopolitiques – les configurations et reconfigurations des rapports de force entre les agents de la société – que nous étudions le phénomène précis du financement de l'université. Aussi retraçons-nous l'histoire de l'université pour mieux comprendre son présent et envisager son avenir, comme quoi son financement restera de tout temps un enjeu crucial.