

Décembre 2013

Note socio-économique

# Transferts fédéraux et mal-financement universitaire

L'enjeu du financement des universités québécoises a fait les manchettes tout au long du printemps 2012. Pour certain·e·s, il était impératif d'augmenter les frais de scolarité afin de régler un problème de sous-financement tandis que, pour d'autres, il fallait plutôt préconiser un maintien ou une réduction de ces frais, tout en remettant en cause l'arrimage entre le monde universitaire et celui des affaires. Au cours de ce débat, peu d'intervenant·e·s ont analysé le rôle du gouvernement fédéral dans les crises successives qui ont secoué le milieu universitaire. Avec la présente note, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) comble cette lacune en étudiant l'ingérence fédérale dans l'éducation, champ de compétence provinciale, et ses impacts sur la tendance à l'augmentation des frais de scolarité au Canada.

Pour bien mettre en lumière le rôle du gouvernement fédéral dans le financement universitaire, cette note comprend trois sections. Une première offre une brève analyse de l'évolution du financement fédéral depuis la fin des années 1980, une deuxième expose les mutations récentes qui ont transformé les priorités du financement fédéral en créant une dépendance accrue de la recherche à l'égard du monde des affaires, et une dernière section documente un lien de causalité entre le niveau de financement fédéral et la tendance pancanadienne à une hausse des frais de scolarité.

Le Québec, tout comme les autres provinces et territoires canadiens, compte sur une part importante de transferts fiscaux du gouvernement fédéral pour financer les activités

d'enseignement et de recherche de ses universités. En plus de poser certains problèmes en raison de la répartition des compétences entre les différents ordres de gouvernement au Canada, ces transferts découlent souvent de politiques pancanadiennes qui ne prennent pas nécessairement en compte l'orientation que chaque province entend donner à ses établissements d'enseignement supérieur.

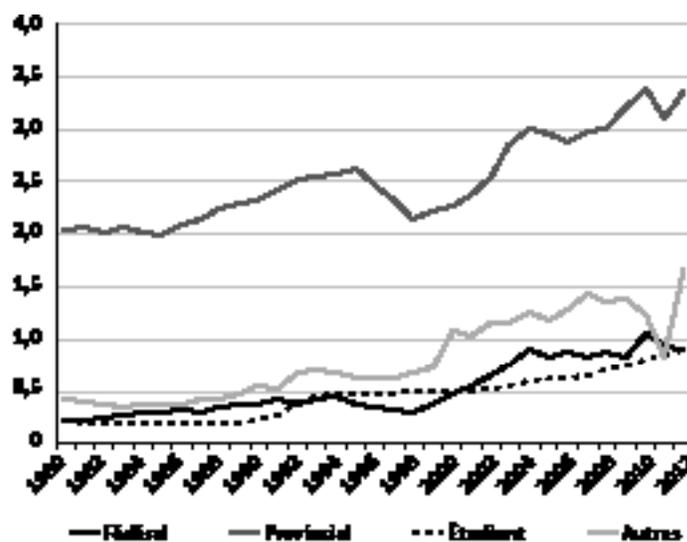
## Niveau des transferts fédéraux : 1980–2012

Rappelons d'abord les composantes du financement universitaire. Les données de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU) nous apprennent l'existence de sept grandes catégories de revenus pour les universités : le financement de source fédérale, le financement de source provinciale, les frais de scolarité, les dons, les subventions et contrats non gouvernementaux, les revenus de placement et les autres revenus<sup>1</sup>.

Pour simplifier, nous regrouperons les sources de financement dans quatre catégories : source provinciale, source fédérale, source étudiante et autres sources<sup>2</sup>.

La proportion des fonds de provenance fédérale n'est pas à négliger et donne au gouvernement fédéral la possibilité d'exercer une ingérence dans un domaine ne relevant pas de sa compétence. Au Québec, comme l'indique le graphique 1, ces

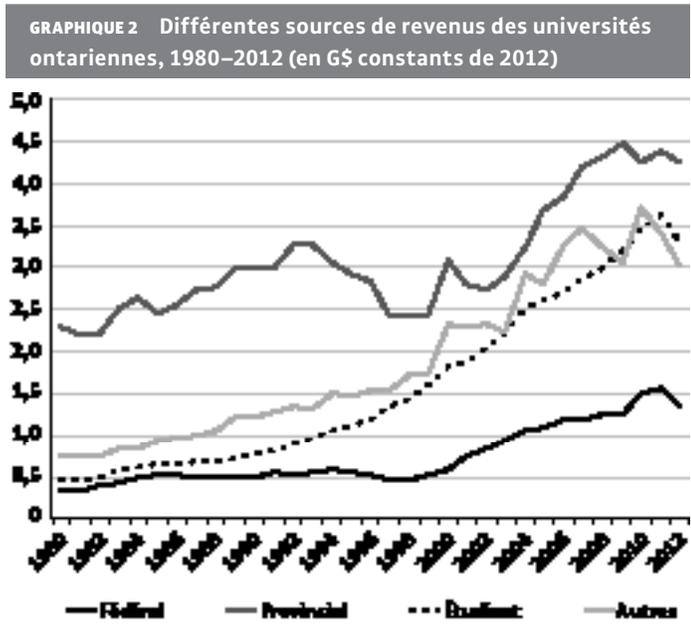
GRAPHIQUE 1 Différentes sources de revenus des universités québécoises, 1980–2012 (en G\$ constants de 2012)



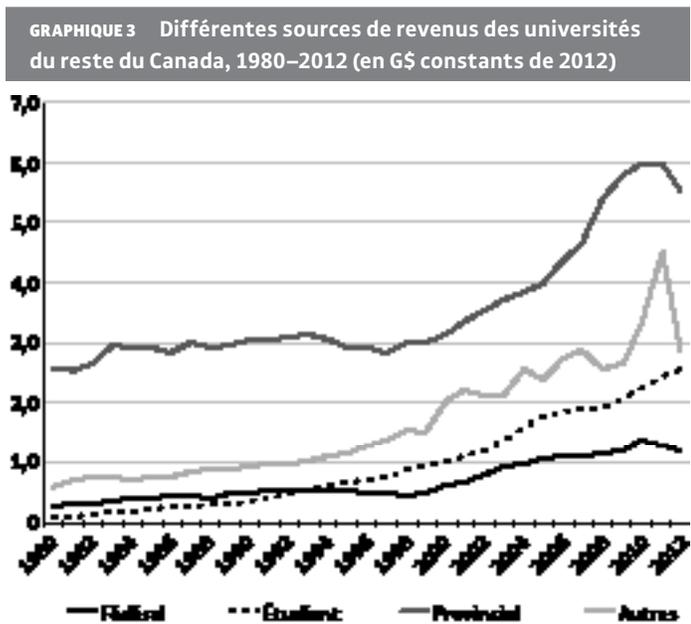
Source : ACPAU (Association canadienne du personnel administratif universitaire), *Information financière des universités et collèges*, Base de données, [www.caubo.ca/fr/content/information-financiere-des-universites-et-collèges-o](http://www.caubo.ca/fr/content/information-financiere-des-universites-et-collèges-o), calculs des auteurs.

fonds s'élèvent à 887 M\$ en 2012, soit 13 % de l'ensemble des ressources à la disposition des universités de la province.

La situation est comparable dans les autres provinces canadiennes. L'Ontario (graphique 2) a reçu 1 330 M\$ du gouvernement fédéral en 2012 pour ses universités, tandis que le reste du Canada (graphique 3) en recevait 1 227 M\$. La part de ces fonds dans l'ensemble des budgets universitaires s'élevait respectivement à 11 % et 10 %.

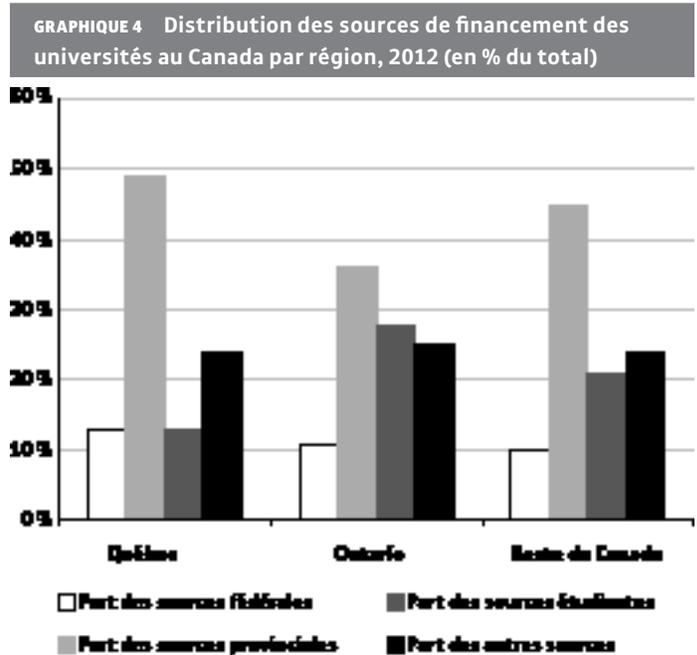


Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.



Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

Cependant, les graphiques 1, 2 et 3 laissent voir une divergence importante entre les sources de financement des universités québécoises et celles de l'Ontario et du reste du Canada. Au Québec, la part de financement provincial des universités est plus importante qu'ailleurs. À 3,3 G\$, le financement provincial représente 49 % du financement des universités québécoises, contre 4,3 G\$ (36 %) en Ontario et 5,5 G\$ (45 %) dans le reste du Canada. Pour compenser, comme l'indique le graphique 4, les universités canadiennes doivent compter sur un apport plus important de fonds provenant d'autres sources, principalement les sources étudiantes (donc les droits de scolarité). Nous reviendrons à la fin de cette note sur le rôle de l'évolution du financement fédéral dans cet état de fait, rôle qui distingue le Québec des autres provinces canadiennes.

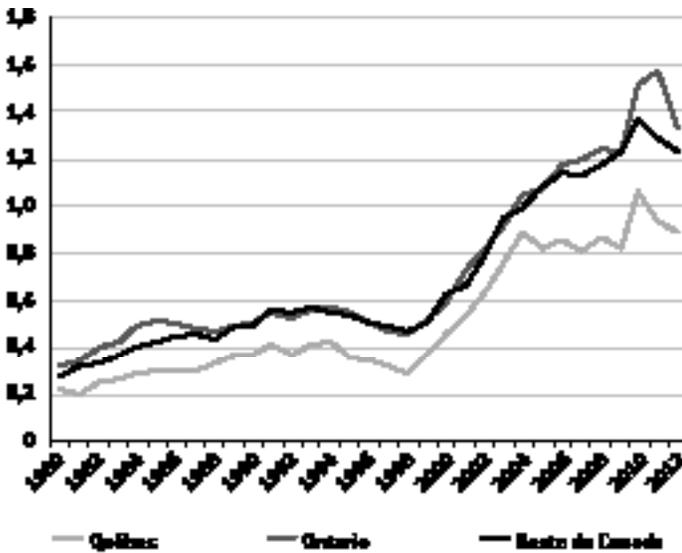


Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

En étudiant l'évolution de ces formes de financement, on peut constater au graphique 5 que chacune des trois régions mentionnées a bénéficié d'un important rehaussement du niveau de financement en provenance d'Ottawa. Sur les 32 années de la période à l'étude, le Québec a vu les subventions fédérales destinées à ses universités augmenter de 310 %. L'augmentation a été pratiquement identique en Ontario (311 %) et elle a atteint 342 % pour le reste du Canada.

Cette rapide évolution ne doit pourtant pas masquer certaines ruptures intervenues. La période allant de 1993 à la fin du siècle fut marquée par d'importantes compressions des transferts fédéraux en raison de la politique de déficit zéro qui était alors en vigueur à Ottawa. De 1993 à 1998, les fonds fédéraux réservés aux universités canadiennes ont été coupés de 332 M\$, soit une diminution de 21 %. Comme on

GRAPHIQUE 5 Évolution du financement fédéral des universités par région, 1980–2012 (en G\$ constants de 2012)

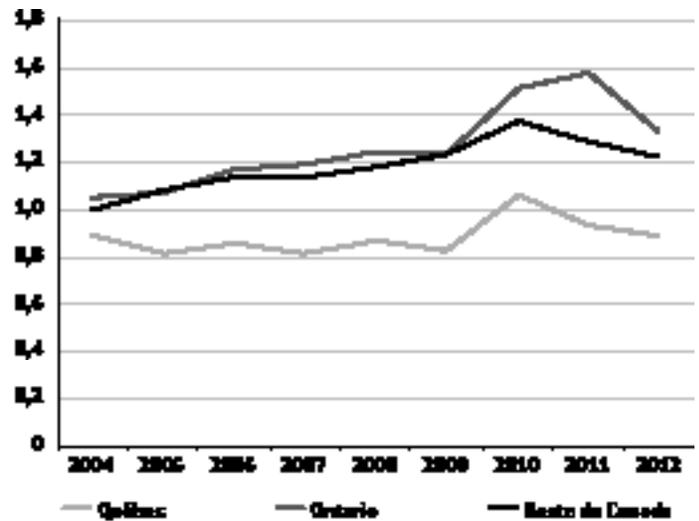


Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

le verra dans la troisième section, ces coupures ont eu d'importants impacts en forçant les universités à augmenter la part des cotisations étudiantes dans leur budget. Il faudra attendre l'an 2000 pour atteindre à nouveau des niveaux de financement fédéral comparables à ceux du début des années 1990.

Toutefois, un écart significatif s'est créé ces dernières années au chapitre des transferts fédéraux destinés aux universités. Depuis 2004, les universités québécoises ont subi une légère baisse de leur financement en provenance du fédéral. Comme le montre le graphique 6, cette diminution d'un peu moins de 5 M\$ ne semble pas alarmante, mais devient préoccupante lorsqu'elle est mise en relation avec les hausses que connaissent les autres régions du Canada. Durant ces neuf années, l'Ontario a reçu 283 M\$ de plus pour ses universités (hausse de 27 %) et le reste du Canada a ajouté 228 M\$ (hausse de 23 %) à cette catégorie de revenus dans leur budget. C'est dire que depuis maintenant une décennie, le Québec enregistre un retard vis-à-vis des autres provinces canadiennes au niveau des fonds fédéraux destinés aux universités. Les deux dernières décennies offrent une image claire de la discontinuité du financement provenant de source fédérale pour l'éducation universitaire. Le graphique 5 montre que la décennie 1990 a été marquée par la stagnation et la régression de cette source de revenus pour les institutions universitaires, tandis que celle débutant en 2000 a enregistré une forte hausse de ce financement – mais mal répartie à l'échelle canadienne. Loin de représenter une source stable de revenus, les contributions fédérales semblent plutôt connaître d'importantes fluctuations, qui reflètent plus les priorités politiques du gouvernement fédéral que les besoins des universités. Nous

GRAPHIQUE 6 Évolution du financement fédéral des universités par région, 2004–2012 (en dollars G\$ constants de 2012)



Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

verrons dans les prochaines sections les effets de cette évolution pour l'éducation supérieure, notamment en ce qui a trait à son accessibilité et son autonomie à l'égard des pressions économiques.

## Transformation du financement fédéral accordé aux universités : recherche et marchandisation

Le financement fédéral des universités est en hausse partout au Canada. Pourtant, les établissements universitaires réclament constamment de nouveaux investissements. La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) exige depuis de nombreuses années une solution au sous-financement universitaire<sup>4</sup>. Comment expliquer ce paradoxe ? Dans cette section, nous verrons de quelle manière la destination des fonds fédéraux s'est grandement transformée durant les trois dernières décennies. En effet, on constate une lente mais constante érosion des sommes allouées au fonctionnement général, laquelle bénéficie surtout aux postes de la recherche et des immobilisations. Le thème du sous-financement universitaire s'en trouverait donc grandement discrédité, les universités n'étant pas « sous-financées » mais bien « mal-financées »<sup>5</sup>. Nous constatons que le financement provenant du gouvernement fédéral, loin de jouer un rôle marginal dans cette tendance, tient plutôt le rôle de locomotive des changements apportés à la destination des fonds versés aux universités.

Comme l'expose le graphique 7, les fonds fédéraux destinés à la recherche ont littéralement explosé ces 30 dernières

années. De 1980 à 1999, ces fonds ont augmenté de 76 % (soit 527 M\$), tandis que de 1999 à 2012, l'augmentation a été de 159 % (1 933 M\$). C'est dire que depuis le début des années 1980, le financement fédéral à la recherche a augmenté de 356 %, pour une hausse totale de près de 2,5 G\$. Dans le champ universitaire, le gouvernement fédéral a alors nettement choisi la voie qu'il entendait suivre en priorisant le financement de la recherche.

**GRAPHIQUE 7 Évolution des fonds fédéraux destinés à la recherche, 1980–2012 (en G\$ constants de 2012)**



Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

Ce rehaussement des fonds dédiés à la recherche pose deux problèmes : il tend à marginaliser le soutien fédéral au fonds de fonctionnement général des universités, tout en incitant ces dernières à se concurrencer l'une l'autre pour des projets de recherche en partenariat avec l'entreprise privée. En d'autres termes, l'action du gouvernement fédéral consiste, depuis 30 ans, en un recul graduel vis-à-vis du financement de l'enseignement universitaire par le retrait du financement général et par une pression accrue – plus récente – à l'appui d'une marchandisation de la recherche universitaire.

Les graphiques 8 et 9 illustrent le retrait fédéral du fonds de fonctionnement général des universités. Entre 1980 et 2012, la part des sommes allouées par le gouvernement fédéral pour financer ce fonds est passée de 13 % à 1 % du total des subventions fédérales au secteur universitaire. Il s'agit d'une compression réelle de l'ordre de 64 M\$ en plus de concrétiser la quasi-disparition du financement fédéral en ce qui a trait aux activités générales des universités.

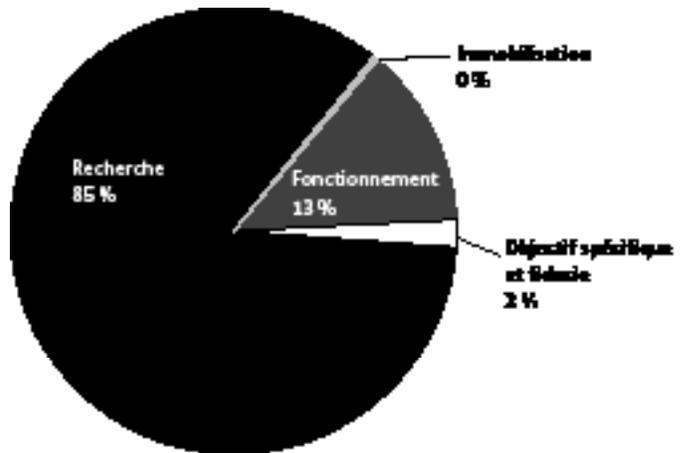
Comme nous l'avons indiqué, les fonds attribués à la recherche ont pris, au cours de la même période, la direction inverse. Si ces derniers correspondaient à 85 % de l'ensemble du financement fédéral en 1980, ils en constituent aujourd'hui 92 %. Quant à l'évolution des fonds d'immobilisation, les montants alloués à ce

poste par le fédéral étaient marginaux en 1980 (2,6 M\$). Cette situation a grandement évolué et les universités canadiennes ont reçu, en 2012, 186 M\$ d'Ottawa pour leurs immobilisations.

L'instabilité du financement fédéral a instauré des périodes de fluctuations majeures depuis 30 ans et tend à exercer une pression sur les niveaux du financement provincial, appelé à combler le retrait d'Ottawa quant au financement du fonctionnement général des universités canadiennes.

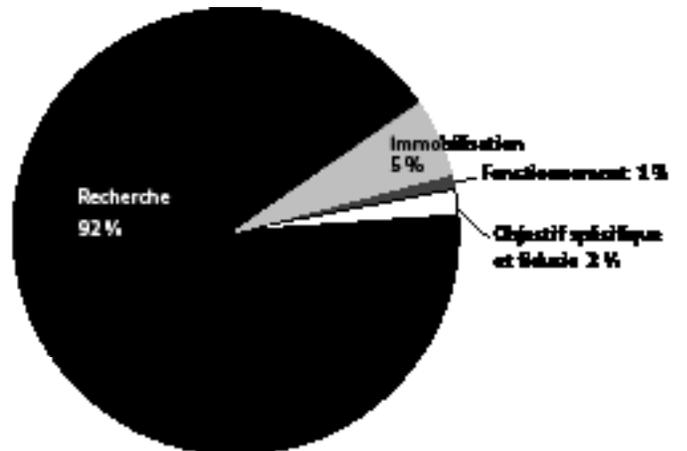
La transformation du financement fédéral observée ces dernières années a eu un impact notable pour les universités au Québec. Les graphiques 10 et 11 détaillent l'évolution de la

**GRAPHIQUE 8 Destination du financement fédéral par fonds, 1980 (en % du total)**



Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

**GRAPHIQUE 9 Destination du financement fédéral par fonds, 2012 (en % du total)\***



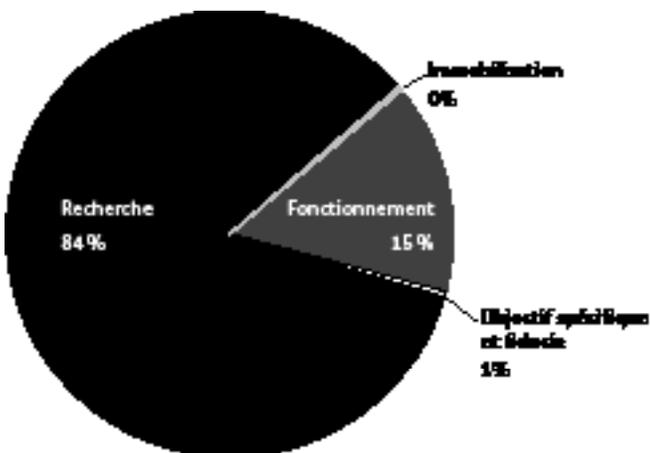
\* Puisque les sommes dédiées aux Entreprises auxiliaires représentent moins de 0,1 % du total, nous avons préféré les retirer du graphique afin de simplifier la présentation des données.

Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

répartition par fonds du financement fédéral destiné aux universités québécoises. La part du financement consentie à la recherche est passée de 84 % du total en 1980 à 91 % en 2012. Il s'agit d'une augmentation importante, les sommes impliquées ayant grimpé de 182 M\$ à 808 M\$ durant cette période.

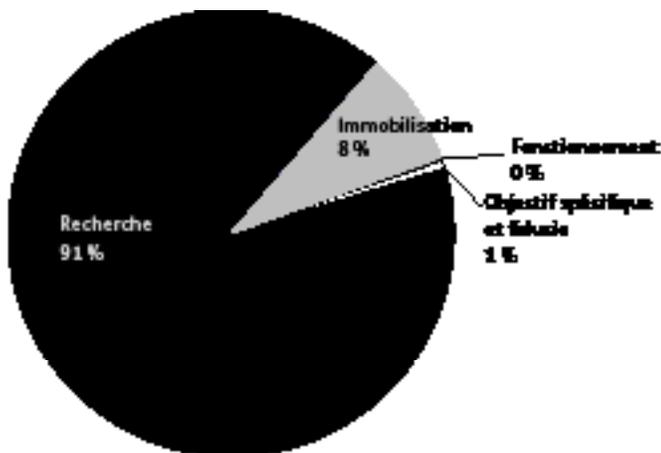
En parallèle, le recul du financement fédéral attribué au fonds de fonctionnement général des universités québécoises suit la tendance pancanadienne. Si 33 M\$ étaient destinés à ce fonds en 1980, il n'en reste aujourd'hui que 2,7 M\$. Ces chiffres aident à saisir pourquoi la part du financement fédéral octroyée au fonds de fonctionnement général des universités

GRAPHIQUE 10 Destination du financement fédéral au Québec par fonds, 1980 (en % du total)



Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

GRAPHIQUE 11 Destination du financement fédéral au Québec par fonds, 2012 (en % du total)\*



\* Puisque les sommes dédiées aux Entreprises auxiliaires représentent moins de 0,1 % du total, nous avons préféré les retirer du graphique afin de simplifier la présentation des données.

Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

québécoises est passée de 15 % de l'ensemble du financement venant d'Ottawa à 0 % aujourd'hui. D'un point de vue statistique, il convient de conclure que le gouvernement fédéral s'est entièrement désengagé du financement du fonds de fonctionnement général des universités québécoises.

Cette concentration dans le financement de la recherche au détriment du financement général est constante en dépit des changements de gouvernement à Ottawa. Pourquoi ? On peut émettre l'hypothèse que le financement de la recherche permet une ingérence plus ciblée dans un champ de compétence provinciale, l'éducation. En effet, en finançant le fonds de fonctionnement général, le gouvernement fédéral a du mal à établir des priorités et des objectifs pour l'utilisation des sommes versées. Comme cette responsabilité revient aux gouvernements des provinces et aux administrations des universités, il n'est pas étonnant de voir le fédéral délaisser ce type d'implication financière. À l'inverse, le financement de la recherche, plus fragmenté et attribuable à des groupes donnés à l'intérieur des universités<sup>6</sup>, permet au gouvernement fédéral de dicter ses priorités en établissant les critères, les objectifs et les conditions à respecter pour se voir octroyer du financement.

En outre, le gouvernement fédéral, en modifiant ainsi son type de financement, aggrave la marchandisation de la recherche universitaire et la perte d'autonomie des universités vis-à-vis du monde des affaires. Les mesures prises par le gouvernement actuel sont éloquentes à ce titre. Dans son budget 2012<sup>7</sup>, le ministre des Finances Jim Flaherty a présenté une vision claire de ce que devait être la recherche universitaire au Canada : le financement fédéral ne doit pas aller à la recherche fondamentale, mais bien à la recherche appliquée directement commercialisable. D'un coup de crayon et sous prétexte de stimulation économique, le ministre met fin au financement fédéral de la recherche fondamentale indépendante.

S'il est important que le travail de la science puisse trouver des débouchés dans la société, on ne saurait limiter sa pertinence à son seul apport économique. La recherche fondamentale, celle qui s'opère et s'effectue à l'abri des pressions industrielles, est un moteur essentiel à l'avancement des connaissances d'une société<sup>8</sup>. En coupant le financement fédéral qui lui était réservé, le gouvernement force les chercheurs d'aujourd'hui et de demain à adapter leurs travaux non aux besoins et aux débats qui ont cours dans leur discipline, mais à ceux de corporations pour qui la science n'est qu'un outil d'accumulation parmi d'autres.

La liste des sommes allouées pour opérer ce retrait de la recherche fondamentale est impressionnante. Elle comprend, par exemple :

- 37 M\$ aux organismes subventionnaires pour que ceux-ci réorientent la distribution de leurs fonds en fonction de critères économiques;

- 110 M\$ au Conseil national de recherches Canada afin d'aider les entreprises dans le cadre du Programme d'aide à la recherche industrielle;
- 95 M\$ sur trois ans et ensuite 40 M\$ par année pour rendre permanent le Programme canadien pour la commercialisation des innovations en y ajoutant un volet militaire;
- 67 M\$ pour réorienter les activités du Conseil national de recherches Canada dans l'optique de diriger des recherches pertinentes pour l'industrie;
- 500 M\$ sur cinq ans, à partir de 2014–2015, qui iront à la Fondation canadienne pour l'innovation dans le but d'appuyer le développement d'infrastructures de recherche de pointe.

La priorité du gouvernement fédéral, lorsqu'il est question d'éducation supérieure, n'est pas la formation des individus en fonction de leurs intérêts et de leurs passions et encore moins dans la perspective de transmission d'un bagage culturel. Les visées du gouvernement fédéral portent plutôt sur la stimulation économique, quitte à détourner les universités de leur mission fondamentale. La tendance à délaisser le financement du fonctionnement des universités au profit du financement de la recherche commercialisable est le signe le plus apparent de ce changement de cap.

## Financement fédéral et transformations du mode de financement des universités

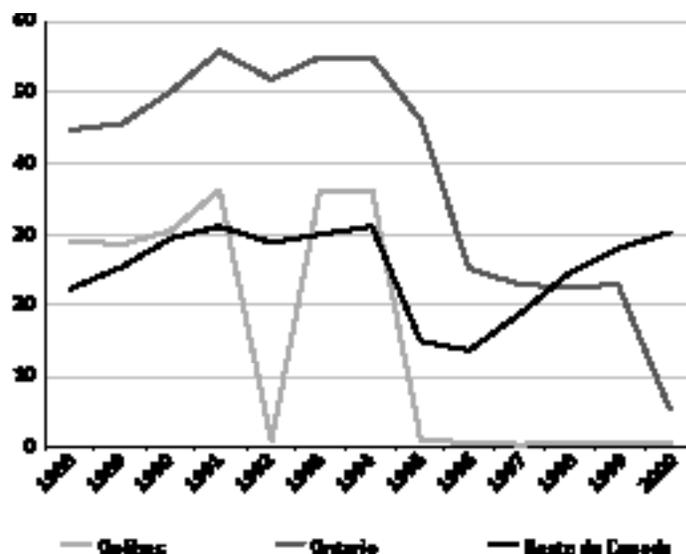
Nous évoquerons dans cette section les effets de l'évolution du financement fédéral sur les transformations du financement des universités, et notamment les hausses de frais de scolarité. L'étude des mutations du financement fédéral nous mènera à répondre aux questions suivantes : Quel rôle joue le fédéral dans les transformations du financement universitaire ? Le Québec, l'Ontario et le reste du Canada connaissent-ils les mêmes variations ?

Les frais de scolarité servent en majeure partie à financer le fonds de fonctionnement général. En effet, en 2012, c'est 99,5 % des frais de scolarité perçus au Canada qui vont au fonds de fonctionnement des universités. Or, comme indiqué précédemment, c'est précisément de ce fonds que le gouvernement fédéral a progressivement retiré ses billes.

Pour comprendre comment le gouvernement fédéral a influé sur la hausse des frais de scolarité, il faut retourner à la période déterminante de son retrait des fonds de fonctionnement, soit le milieu des années 1990. À cette époque, le financement fédéral ne représentait pas une part importante du financement de fonctionnement, mais sa baisse drastique a néanmoins amorcé une transformation structurelle du financement universitaire.

Pour bien observer cet effet, il faut retracer l'historique des décisions politiques relatives au financement des universités. Le graphique 12 présente l'évolution du financement fédéral du fonds de fonctionnement de 1988 à 2000 en dollars courants<sup>9</sup>.

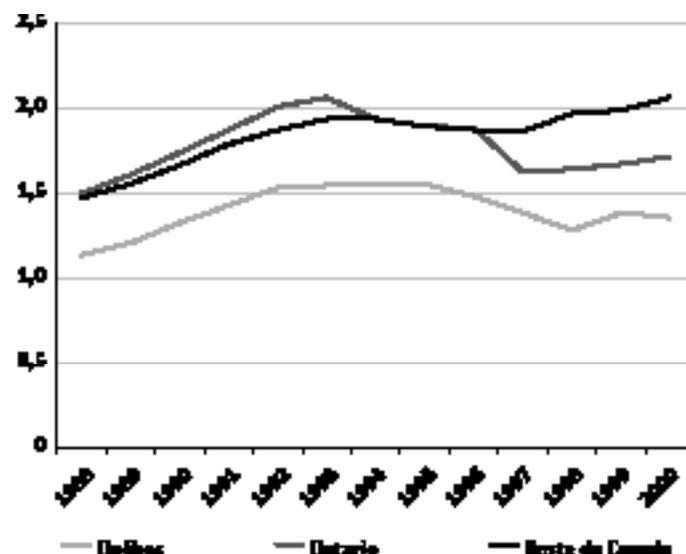
GRAPHIQUE 12 Financement fédéral du fonds de fonctionnement des universités, 1988–2000 (en M\$ courants)



Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

De 1994 à 1995, le financement fédéral du fonds de fonctionnement subit une diminution radicale. Cette année-là, les universités du Québec voient fondre de 97 % l'argent venu du fédéral devant servir au fonctionnement. Dans le reste du Canada (excluant l'Ontario), la diminution est de 52 %. L'Ontario ne connaît alors qu'une diminution de 16 %, mais l'année suivante, la baisse est de 45 %. Pour le Québec et l'Ontario, hormis quelques soubresauts ici et là, 1995 et 1996 marquent la fin de la contribution fédérale aux fonds

GRAPHIQUE 13 Financement provincial du fonds de fonctionnement des universités, 1988–2000 (en G\$ courants)



Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

de fonctionnement des universités de ces provinces. Pour le reste du Canada, la situation varie davantage durant les années suivantes, mais, au final, les fonds fédéraux de fonctionnement disparaissent aussi.

Cette diminution de fonds concorde avec la «réforme Axworthy» du gouvernement fédéral. Durant cette période, le gouvernement coupe 2,6 G\$ dans ses investissements en éducation post secondaire. Cette réforme s'inscrit dans la lutte au déficit de Paul Martin, alors ministre des Finances. Selon Martin, pour rétablir l'équilibre budgétaire, il ne faut pas augmenter les revenus de l'État, mais plutôt couper dans les dépenses publiques. Le graphique 13 montre que cette approche sera entendue et qu'elle ne sera pas appliquée seulement à Ottawa.

De 1995 à 1997, les différents gouvernements provinciaux suivront l'exemple du gouvernement Martin et se lanceront à leur tour dans des réductions de dépenses. Les coupures dans les universités sont drastiques, en particulier en Ontario et au Québec, et se font, chaque fois, au nom d'un retour à l'équilibre budgétaire. Un an après les compressions fédérales, en Ontario, le gouvernement de Mike Harris réduira le fonds de fonctionnement des universités de 13,6 % entre 1995 et 1997. Au Québec, Lucien Bouchard en fera autant avec une diminution de 13,7 % de 1996 à 1998. Dans le reste du Canada, la tendance est moins marquée, mais les fonds diminueront néanmoins de 3,7 %. Ce changement de cap a carrément inversé la tendance instaurée dans les années 1980 où les provinces augmentaient substantiellement les fonds qu'elles versaient d'année en année au fonctionnement de leurs universités.

Il faudra neuf ans aux universités du Québec pour retrouver des niveaux de financement comparables à ceux d'avant

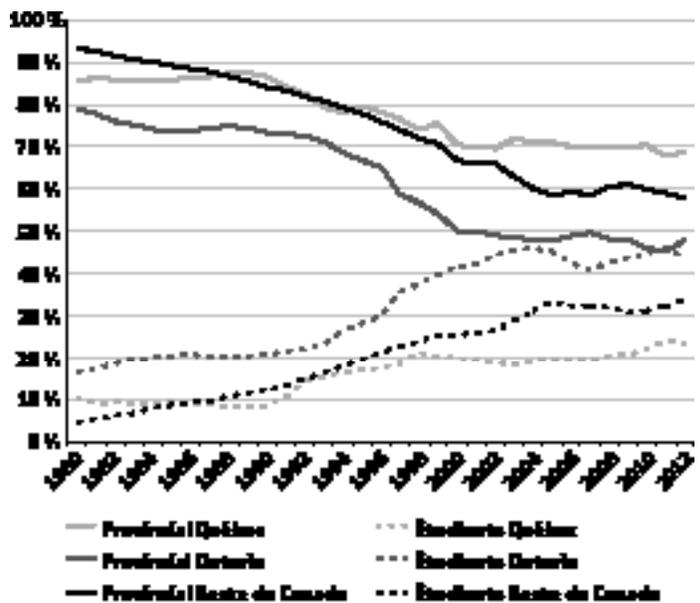
ces compressions. Les universités ontariennes et celles du reste du Canada connaîtront quant à elles une période de stagnation durant la même période, mais ne verront pas leurs fonds de fonctionnement diminuer comme au Québec.

En effet, pour compenser ces désinvestissements, les universités se devaient de trouver de l'argent ailleurs. Une première option consistait à hausser les frais de scolarité.

Le graphique 14 montre que la tendance à la hausse des frais de scolarité avait débuté avant le milieu des années 1990. En Ontario et dans le reste du Canada, celle-ci s'intensifie néanmoins après les compressions imposées au financement public. En 1997, l'Ontario hausse ses frais de scolarité de 13,7 % alors que la moyenne des quatre années précédentes était de 8,5 %. Cette lancée s'est poursuivie au cours des quatre années suivantes. En 1998, le reste du Canada connaît une augmentation des frais de scolarité de 13,4 %, en regard de 7,5 % pour les trois années précédentes.

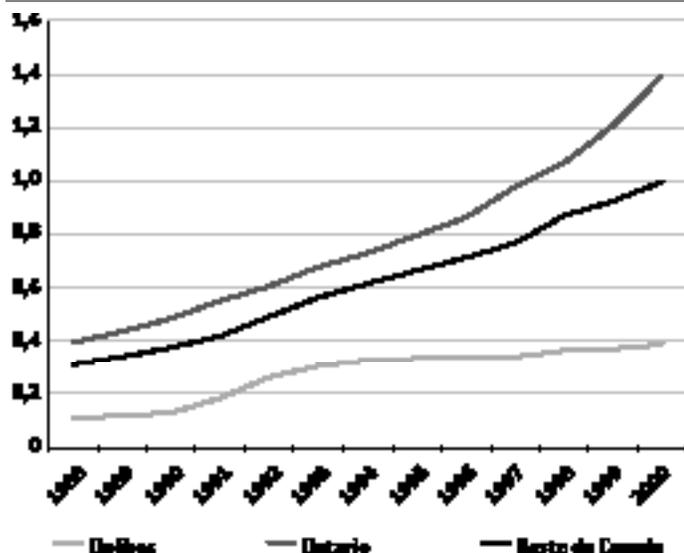
On constate également que le Québec emprunte alors un tout autre chemin. De 1990 à 1995, les frais de scolarité y augmentent à un taux fulgurant de 88 % alors que les transferts fédéraux sont en légère hausse. La réforme Axworthy, instaurée ensuite au fédéral, est associée au Québec à une hausse modeste, qui correspond davantage à une stagnation des frais de scolarité. Pendant les 10 années suivantes, c'est une diminution relative des frais de scolarité – en comparaison avec l'inflation – qui caractérise la situation québécoise. L'évolution des frais de scolarité suit ainsi une dynamique politique propre à la province.

GRAPHIQUE 15 Part du provincial et des étudiant·e·s dans le financement des fonds de fonctionnement universitaires, 1980–2012



Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

GRAPHIQUE 14 Financement étudiant du fonds de fonctionnement des universités, 1988–2002 (en G\$ courants)



Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

En effet, la hausse des frais de scolarité du début des années 1990 au Québec n'a que peu de lien avec la variation des transferts fédéraux ou des investissements directs du gouvernement du Québec. Le contexte pertinent est plutôt une lutte politique opposant le mouvement étudiant et le gouvernement libéral d'alors. En 1986 et en 1988, le mouvement étudiant tient deux grèves importantes pour dissuader le gouvernement de hausser les frais de scolarité et le forcer à améliorer son système de prêts et bourses. La seconde grève essoufflera toutefois le mouvement étudiant qui ne sera pas en mesure de mobiliser ses troupes pour contrer une hausse importante imposée en 1990.

De la même façon, au milieu des années 1990, alors que le Québec est frappé par la réforme Axworthy, les frais de scolarité demeurent stables. Le gouvernement du Parti québécois propose à ce moment d'augmenter les frais de scolarité pour compenser le retrait fédéral, mais la ministre de l'Éducation de l'époque, Pauline Marois, devra revenir sur cette décision après un mois de grève étudiante.

Ces épisodes politiques expliquent pourquoi le graphe du Québec suit un tracé si différent de ceux des autres provinces. Alors que celles-ci trouvent une échappatoire dans la hausse des frais de scolarité, le gouvernement du Québec est tenu de maintenir une plus grande participation au financement de ses universités. Le graphique 15 indique la part assumée par les gouvernements provinciaux dans le financement des fonds de fonctionnement des universités.

La transformation de la structure des fonds de financement a eu lieu dans les années 1990 et n'a guère changé depuis. En somme, la réforme Axworthy et la diminution des dépenses fédérales en éducation post-secondaire a entraîné une transformation du mode de financement des universités qui a touché l'ensemble du Canada de différentes façons et à divers niveaux.

En Ontario et au Québec, la sortie de la période de compressions a également été influencée par la stratégie fédérale de financement de la recherche. En effet, en 1999, à la fin de la période du déficit zéro fédéral, ce gouvernement commence à réinvestir massivement en recherche, alors que l'année d'avant, il coupait encore. Comme le montre le tableau 1, il est suivi, dès l'année suivante, par Québec et Queen's Park. Le reste du Canada connaîtra aussi une hausse de ses investissements en recherche, mais pas avec la même énergie que l'Ontario et le Québec. En effet depuis 1998, ces provinces avaient commencé à réinvestir dans les fonds de recherche alors anémiques de leurs universités.

On voit clairement qu'ici aussi, le gouvernement fédéral est celui qui lance le mouvement, et les gouvernements provinciaux suivent, probablement pour ne pas perdre trop d'espace décisionnel sur cette question cruciale. Qu'en est-il à l'inverse du financement des fonds de fonctionnement? On sait que le fédéral n'y reviendra plus, mais il est intéressant d'observer au tableau 2 la timide croissance du financement de ces fonds au palier provincial.

TABLEAU 1 Croissance après inflation du financement des fonds de recherche (1999–2004)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	1999–2004
Québec	Fédéral	29 %	30 %	16 %	13 %	17 %	22 %	213 %
	Provincial	0 %	27 %	11 %	20 %	27 %	27 %	176 %
Ontario	Fédéral	10 %	23 %	24 %	12 %	8 %	21 %	145 %
	Provincial	-5 %	47 %	30 %	5 %	13 %	15 %	148 %
Reste du Canada	Fédéral	9 %	29 %	9 %	21 %	12 %	15 %	137 %
	Provincial	24 %	26 %	13 %	14 %	13 %	27 %	190 %

Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

TABLEAU 2 Croissance après inflation du financement provincial des fonds de fonctionnement (1999–2004)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	1999–2004
Québec		6 %	-5 %	2 %	8 %	11 %	3 %	21 %
Ontario		-1 %	-0 %	2 %	1 %	6 %	10 %	21 %
Reste du Canada		-1 %	1 %	5 %	6 %	2 %	3 %	17 %

Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

**TABLEAU 3 Croissance après inflation des fonds de recherche et de fonctionnement (1999 – 2012)**

		Recherche	Fonctionnement
Québec	Fédéral	134 %	négligeable
	Provincial	170 %	40 %
Ontario	Fédéral	168 %	négligeable
	Provincial	143 %	62 %
Reste du Canada	Fédéral	169 %	négligeable
	Provincial	146 %	68 %

Source : ACPAU, *op. cit.*, calculs des auteurs.

Comme on le voit, alors que les gouvernements fédéral et provinciaux doublaient et triplaient le financement de la recherche, le financement au fonctionnement, responsable du financement de l'enseignement, augmentait beaucoup plus lentement au provincial et ne recevait plus de financement fédéral.

Pour la plupart des provinces, cette transformation s'est accompagnée d'une hausse substantielle des frais de scolarité. Le Québec fait exception en raison d'une dynamique politique spécifique où le mouvement étudiant mobilisé a réussi à contrer les tentatives gouvernementales de hausser les frais de scolarité. Cependant, au lieu d'augmenter de façon importante son financement des fonds de fonctionnement universitaire pour pallier cette absence de revenus, le gouvernement du Québec a préféré continuer d'investir de façon très importante en recherche, comme le montre le tableau 3.

Comme on le voit, le Québec a bénéficié au final d'une moins grande croissance des fonds de recherche fédéraux que l'ensemble des autres provinces. Il a tenté de compenser ce manque à même ses propres fonds, laissant de côté le financement de l'enseignement par le biais de son fonds de fonctionnement.

## Conclusion

Cette note a présenté les origines du mal-financement actuel des universités. L'action du gouvernement fédéral est importante pour comprendre l'évolution du financement des universités au Canada. Les mutations dans le financement fédéral, soit le retrait des contributions au fonds de fonctionnement général des universités couplé à une explosion des fonds alloués à la recherche – et surtout à la recherche appliquée à vocation commerciale –, ont grandement transformé le paysage universitaire. Les gouvernements provinciaux ont emboîté le pas au fédéral à trois reprises. D'abord, en sabrant les fonds de fonctionnement universitaires dans le contexte de la recherche du déficit zéro. Ensuite, en investis-

sant massivement en recherche lors de la fin des compressions. Enfin, en priorisant le financement de la recherche face à celui de l'enseignement durant la décennie qui vient de s'écouler.

Un premier impact fut la tendance généralisée à l'augmentation des frais de scolarité qui, en plus de nuire à l'accessibilité aux études, participe à l'endettement étudiant et à l'instauration d'un rapport purement utilitaire à l'éducation. Dans cette dynamique, le Québec fait figure d'exception, notamment en raison de la vigueur des mobilisations étudiantes. Celui-ci a maintenu une part importante de financement public de ses universités; cependant, en priorisant la recherche, il a lui aussi défavorisé l'enseignement.

**Philippe Hurteau et Simon Tremblay-Pepin,  
chercheurs à l'IRIS**

## Notes de fin de document

---

- 1 ACPAU (Association canadienne du personnel administratif universitaire), *Information financière des universités et collèges (IFUC) 2011-2012*, 2013.
- 2 Nous excluons donc de nos calculs les éléments suivants : financement de provenance municipale, de gouvernements d'autres provinces que celle où l'université est établie et de gouvernements étrangers. Il s'agit dans chacun de ces cas de montants marginaux dont l'exclusion facilite grandement l'utilisation des données à notre disposition. Tout au long de cette note, lorsque des données sont citées dans le texte, elles proviennent de la base de données IFUC de l'ACPAU, [www.caubo.ca/fr/content/information-financiere-des-universites-et-collèges-o](http://www.caubo.ca/fr/content/information-financiere-des-universites-et-collèges-o).
- 3 Il s'agit de l'ensemble des provinces et des territoires canadiens à l'exclusion du Québec et de l'Ontario.
- 4 Notamment dans : *Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoises : comparaison aux autres universités canadiennes, 1995-1996 à 2002-2003*, CREPUQ-MEQ, 2002 ; et dans *Le financement des universités québécoises comparé à celui des universités des autres provinces canadiennes de 2000-2001 à 2007-2008*, CREPUQ, 2010.
- 5 Gilles GAGNÉ, *Les revenus des universités selon la Conférence des recteurs*, Montréal, IRIS, 2012. En étudiant la répartition du financement universitaire, Gagné démontre qu'il existe en réalité de grandes inégalités entre le financement que reçoivent les universités, la part accordée aux différentes disciplines et les types d'étudiant-e-s appuyés. D'un côté, les humanités et les petites universités régionales, peu soutenues, et de l'autre, les domaines de sciences et technologies qui accaparent la plus grande part des ressources. Notons que le notion de mal-financement recoupe également la captation des ressources universitaires par la recherche à vocation économique au détriment de la recherche fondamentale.
- 6 Encore ici, nous renvoyons à la note de recherche réalisée par M. Gilles GAGNÉ : *Les revenus des universités selon la Conférence des recteurs*, Montréal, IRIS, 2012.
- 7 *Emplois, croissance à long terme et prospérité : Le plan d'action économique de 2012*, Gouvernement du Canada, 2012.
- 8 Voir : Eric MARTIN et Maxime OUELLET, *La gouvernance des universités dans l'économie du savoir*, Montréal, IRIS, 2010.
- 9 Nous utilisons des dollars courants plutôt que constants, ce qui nous permet de suivre plus clairement chaque décision politique.





**Institut de recherche  
et d'informations  
socio-économiques**

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques  
1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7  
514 789 2409 · [www.iris-recherche.qc.ca](http://www.iris-recherche.qc.ca)

**ISBN 978-2-923011-38-7**